

TECNOLÓGICO UNIVERSITARIO DE MÉXICO

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

**“La gestión estratégica en la educación superior: el caso
del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
(PIFI)”**

Por

Héctor Hernández Fabela

ASESORA: MARÍA DE JESÚS LÓPEZ ARELLANO

•••

México 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA: ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN	7
1.1 La administración empresarial	7
1.2 La planeación estatal	10
1.3 El surgimiento de la gestión	11
1.4 La gestión estratégica	15
1.5 Un modelo de análisis para la gestión en la educación superior	18
1.5.1 <i>Administración eficiente</i>	19
1.5.2 <i>Administración eficaz</i>	20
1.5.3 <i>Administración efectiva</i>	21
1.5.4 <i>Administración relevante</i>	22
1.6 Paradigma multidimensional de administración/gestión en educación	23
2. MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA Y EL PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PIFI)	24
2.1 La modernización de la educación superior mexicana en los 90	27
2.1.1 <i>Diversificación</i>	28
2.1.2 <i>Privatización</i>	31
2.2 La gestión estratégica en la educación superior mexicana	33
2.2.1 <i>Antecedentes: el FOMES</i>	33
2.2.2 <i>El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional</i>	36
3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y PROGRAMÁTICOS DEL PIFI	46
3.1 El marco normativo: su dimensión educativa	46
3.1.1 <i>Ley General de Educación</i>	48
3.1.2 <i>Ley para la Coordinación de la Educación Superior</i>	50
3.1.3 <i>Ley de Ciencia y Tecnología</i>	52

3.2 El marco normativo: su dimensión administrativa	54
3.3 El marco programático	58
3.3.1 <i>El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</i>	58
3.3.2 <i>El Programa Sectorial de Educación 2013-2018</i>	65
4. EVOLUCIÓN DEL PIFI: CONSIDERACIONES PARA SU EVALUACIÓN	73
4.1 Cuerpos académicos	77
4.2 Académicos en el Sistema Nacional de Investigadores	78
5. CONCLUSIONES: ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL PIFI	83
ANEXO 1	88
1.1 PIFI: Árbol del problema	88
1.2 PIFI: Árbol de objetivos	89
ANEXO 2: GLOSARIO	90
BIBLIOGRAFÍA	98

INTRODUCCIÓN

DESDE HACE ALGÚN TIEMPO la “gestión” ocupa un lugar cada vez más importante en el lenguaje administrativo. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de ella, especialmente de la llamada “gestión estratégica”? ¿Cuál es su importancia en el mantenimiento y desarrollo de las instituciones, tanto públicas como privadas? Y, sobre todo, ¿en qué medida sus procesos impactan en el funcionamiento de dichas instituciones?

Con base en las preguntas anteriores, este trabajo se abocará a mostrar el impacto de la gestión estratégica en México a partir del análisis de uno de sus más importantes referentes en el ámbito de la educación superior: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Su importancia, se dice a lo largo de esta tesis, no sólo estriba en el hecho de haberse mantenido a lo largo de los últimos tres sexenios, sino a los ambicioso objetivos que se planteó desde sus inicios en 2001, aun cuando éstos sólo se hayan alcanzado parcialmente: dinamizar la educación superior, verificando esta situación en una serie de indicadores cuantificables, así como consolidar la evaluación y la gestión estratégica al interior de las instituciones que conforman el sistema educativo superior.

Asimismo, podrá observarse que la particularidad del PIFI radica, en primer lugar, en que él mismo es resultado de la introducción de los postulados de la nueva gestión —y particularmente de la gestión estratégica— al interior del ámbito gubernamental; y segundo, en que a su vez el gobierno federal ha introducido esta nueva herramienta en las instituciones de educación superior, constituyéndose el PIFI en la base de la reconfiguración entre éstas y el gobierno. Y todo mediante la utilización de los recursos económicos extraordinarios y sujetos a concurso como principal medio para reconfigurar esas relaciones.

Pero, ¿cómo abordar este programa? Por un lado es cada vez más aceptado que la gestión juega un papel fundamental en la vida institucional, ya que ésta se articula de manera importante con la toma de decisiones y no sólo con la administración en su sentido más técnico. Por otro, sin embargo, su puesta en marcha es todavía limitada en el sector público, y el mundo académico no es la excepción. Pues no han sido pocas las veces en que destacados estudiosos, politólogos y sociólogos principalmente, han desacreditado los procedimientos de la gestión por tener sus orígenes en el ámbito empresarial, argumentando que su lógica no se acopla al sector público y que, por tanto, sus potencialidades son, en el mejor de los casos, limitadas.

¿Pero es esto totalmente cierto? Es decir, ¿puede descartarse de antemano a la gestión estratégica o, por el contrario, las opiniones respecto a su pertinencia deben tomar como referencia sus resultados obtenidos, en este caso por el programa en cuestión: el PIFI?

Responder a esta pregunta requiere, sin embargo, de una aproximación conceptual a la gestión estratégica, incluida una breve revisión del contexto histórico en el que surgió. Es por esto que el primer capítulo se ocupará de esta cuestión, mostrando los dos antecedentes inmediatos de la gestión estratégica, la administración y la planeación, y formulando un concepto de gestión que permita analizar los diferentes aspectos del PIFI.

Posteriormente, el segundo capítulo hará una breve presentación del estado actual de la educación superior mexicana, poniendo especial énfasis en las tres dinámicas que se pusieron en marcha a partir de la década de los noventa como parte de un proceso de modernización de la misma: diversificación, incremento del sector privado (o privatización) y la puesta en marcha de unos programas que, vinculados desde un principio a la entrega de recursos extraordinarios y a la evaluación externa, han introducido los instrumentos de la gestión estratégica al interior de las instituciones de educación superior públicas. Y todo ello para dar paso al PIFI, a sus antecedentes inmediatos y a sus principales características.

El tercer capítulo se ocupa del marco jurídico y programático dentro del que se inserta el PIFI. Se revisarán la Carta Magna, una serie de leyes específicas y los dos principales programas que se derivan de ambas: el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y

el *Programa Sectorial de Educación* (PSE). El énfasis radicaré en identificar la articulación entre las metas y objetivos de estos dos últimos programas y el PIFI.

El cuarto capítulo intentará hacer una suerte de evaluación del PIFI a partir de los datos estadísticos proporcionados por el propio programa. Se analizará y actualizará la evolución de sus respectivos indicadores y, en cuando sea posible, se contrastarán con la situación anterior a la puesta en marcha del programa. Básicamente aquellos que atañen a la capacidad académica lograda, en particular en lo que respecta al perfil de los académicos mexicanos de tiempo completo en la década de los noventa y su transformación hasta el día de hoy.

Finalmente, las conclusiones. Éstas buscarán elaborar un juicio más certero sobre la pertinencia de la gestión estratégica; al menos en lo que a la educación superior se refiere.

CAPÍTULO 1

La gestión estratégica: antecedentes y conceptualización

AUNQUE EL TÉRMINO “GESTIÓN” se generalizó hace apenas unas décadas, tiene como antecedentes dos campos diferenciados y que han dado lugar a importantes tradiciones o escuelas que, sin embargo, se integran en la idea contemporánea de gestión. Estos campos son la administración y la planeación. A continuación se hará una breve caracterización de estas dos raíces de la moderna gestión para luego plantear un esquema teórico que permitirá abordar el más importante de sus referentes en la educación superior mexicana: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

1.1 La administración empresarial

Si bien los orígenes de la administración en México y América Latina se remontan a los tiempos de la colonia (Guerrero, 2010), siendo su naturaleza jurídica y el enfoque deductivo y formalista sus principales rasgos, no fue sino hasta la expansión de la revolución industrial que se elaboraron los primeros estudios que se plantearon como finalidad el estudio de las organizaciones y la eficiencia en el trabajo, dando lugar a la administración moderna. Al respecto, escribe un autor, pueden identificarse tres movimientos a nivel mundial que le dieron origen:

Tres movimientos iniciales dieron origen a la escuela clásica de la administración al principio del siglo XX: la administración científica en los Estados Unidos, la administración general en Francia y la administración burocrática en Alemania. Sus principios y prácticas iniciales derivaron en concepciones universales que se difundieron rápidamente por el mundo, incluyendo los países de Latinoamérica (Sander, 1996: 17).

De tal forma, es comúnmente aceptado que el siglo XX representa el inicio de la administración, observándose a lo largo del mismo los principales aportes a este campo tanto disciplinar como profesional. En este sentido, De Puelles (1986) ha sido algo más preciso al señalar dos aportes significativos en lo que a la administración se refiere. Básicamente al plantear que apenas en la primera década del siglo XX aparece una de las obras clásicas del ámbito administrativo: “Principios de Administración Moderna”, de Frederick W. Taylor. A decir de Puelles (1986: 26), Taylor afirma por vez primera que la función de administrar constituye el objeto de una ciencia, basada en principios, reglas y leyes claramente definidas. Y aun cuando sus esfuerzos se dirigieron al aumento de la productividad en la realización de trabajos rutinarios dentro de la empresa, su obra es un momento coyuntural en la historia de administración empresarial. A partir de entonces ésta sería estudiada desde una perspectiva a la que su autor denominó como “científica”, misma que posteriormente adquiriría un gran éxito, pues a decir de sus defensores, podía extrapolarse a otros ámbitos de la vida.

Otra aportación básica aparece en 1916 bajo el título “Administración Industrial y general”, texto de Henry Fayol:

El gran descubrimiento de Fayol, fue comprobar que en todas las organizaciones existen una serie de funciones de cuya interrelación y eficacia depende el éxito de la institución. Estas funciones, que constituyen el quehacer del administrador, son esencialmente dinámicas. Dicho de otro modo, lo que hace el administrador o gerente constituye el proceso administrativo, y este proceso es igual en todas las organizaciones, es decir, es universal, con independencia del tipo, clase o tamaño de las organizaciones. En todas ellas el proceso administrativo se agota en las siguientes funciones: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Como sabemos, todas estas actividades siguen constituyendo hoy el arquetipo de la función gerencial y, con mayor o menor fortuna, se aplican tanto en las administraciones modernas como en las privadas (De Puelles, 1986, p. 27).

A lo apuntado por De Puelles (1986) podrían sumarse las aportaciones de Max Weber a la escuela de la administración burocrática alemana anteriormente señalada por Sander (1996). En este sentido, los escritos del sociólogo alemán advierten sobre el surgimiento y consolidación de un cuerpo social —la burocracia— cuyo dominio se

fundamenta en la ley, pero que se instrumenta de manera impersonal y al margen de la política, de las disputas partidistas y de los vaivenes que éstas generan. Al respecto, particularmente importantes resultan las palabras de Weber al decir de la burocracia no es sólo el tipo más puro de dominación legal, sino que es también el más racional, ya que se fundamenta en su apego a la normatividad y de acuerdo a una serie de códigos que a través del tiempo han ido desplazando las formas tradicionales de administración, formas que históricamente se fundaron en la costumbre, la tradición o incluso en preceptos de tipo religioso.

La burocracia tiene un carácter “racional”: la norma la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta. Por lo tanto, su origen y su propagación han influido siempre en todas partes “revolucionariamente” [...], tal como suele hacerlo el progreso del *racionalismo* en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional en este sentido especial con que empleamos la palabra (Weber, 1964: 752).

Puede observarse que la tradición alemana se encuentra más cercana al terreno de la administración pública, aunque comparte un elemento fundamental con la administración empresarial: el hecho de que las labores administrativas pueden operar al margen de las disputas políticas y de las contradicciones sociales que otras tradiciones teóricas, específicamente el marxismo, tanto enfatizaban. En el ámbito de la administración pública, esta división fue claramente establecida por Wilson, aunque también encuentra su equivalente en la administración empresarial, sobre todo en las formulaciones de Taylor al escribir éste que la correcta organización empresarial dejaría de lado la lucha de clases señalada nuevamente por el marxismo.

Más adelante se señalará que hacia finales del siglo XX las demandas hacia la administración pública por alcanzar una mayor eficiencia, eficacia y calidad en sus distintos procesos trascendieron el ámbito empresarial para arraigar fuertemente en el dominio de lo público, dejando en claro que los aportes hombres de empresa han significado un importante referente para el surgimiento de la moderna gestión. Por ahora bastará con destacar algunos de los principales rasgos de la segunda raíz que ha dado pie a la moderna gestión: la planeación.

1.2 La planeación estatal

El segundo referente de la gestión es la planeación. Es bien sabido que ésta surgió en el campo de la administración pública como una forma de racionalización del dominio político: “Surgida bajo la dinámica del capitalismo moderno, la planeación se enmarca en el amplio proceso de redefinición político-económica que articularía de manera funcional el saber ante el poder” (Casanova, 1995: 16). Tal articulación pudo observarse claramente durante la segunda mitad del siglo XX, cuando la ideología del desarrollo que permeó el ambiente latinoamericano buscó hacer de la planeación estatal el principal instrumento para alcanzar la modernización de las sociedades en la región, especialmente al definir las funciones de cada uno de los ámbitos de la vida; incluida la educación superior, pues luego de que se postulara a la industrialización como el mejor camino para superar la dependencia de los países latinoamericanos con respecto a los del llamado “primer mundo”, la educación en todos sus niveles pasaría a cobrar un papel fundamental, principalmente económico, ya que proporcionaría los recursos humanos necesarios para el tan anhelado desarrollo nacional (Brunner, 2007; Casanova, 1995, entre otros).

Es así como se llega a postular de manera sistemática que la educación puede servir al desarrollo económico, ya no por medio de una conexión cualquiera sino, precisamente, mediante su contribución a incrementar el capital (humano) dentro de la sociedad” (Brunner, 2007, p. 20).

Claro que en el caso de la educación este no fue el único enfoque, otros autores han señalado que además de este, conocido como Planeación de Recursos Humanos (PRH), se le sumaron el de “Análisis de coste-beneficio” (ACB) o el de “Demanda social” (DS) (Casanova, 1995); fundamentalmente enfoques economicistas promovidos por la ideología del desarrollo cuya meta prioritaria fue el crecimiento del Producto Interno Bruto promovido por un estado planeador.

Asimismo, si bien el auge de la planeación supuso el fortalecimiento del Estado nacional, también pudo observarse a lo largo del siglo XX un incremento de la influencia de los organismos internacionales en los asuntos nacionales, incluida la educación, constituyéndose así programas supranacionales que, sea a través de la coerción o el franco convencimiento, irían marcando paulatinamente el devenir del ámbito educativo,

desde los niveles de gobierno hasta su dimensión más básica, pero asegurando siempre la coordinación centralizada por parte del Estado, ya que la puesta en marcha de políticas y programas educativos sería operada por éste. El siguiente esquema ejemplifica claramente esta circunstancia.

No obstante, como se verá a continuación, las crisis fiscales de los estados nacionales en la década de los ochenta, así como el ascenso de las ideologías neoliberales, dieron forma a un nuevo campo a la vez teórico y práctico, el cual, sobre la base de unas circunstancias totalmente diferentes a las de sus dos raíces, fue generando una herramienta que lenta pero progresivamente ha desbordado el mundo empresarial para situarse en la vida pública. Nos referimos a la gestión estratégica como modelo de conducción institucional.

1.3 El surgimiento de la gestión

A partir de la década de los ochenta la mayoría de los regímenes latinoamericanos experimentaron una serie de transformaciones profundas que se vieron reflejadas en los más distintos ámbitos de la vida social; por supuesto, el educativo no fue la excepción. Es bien sabido que dichas transformaciones, que abarcaron las instituciones políticas, fiscales y administrativas, tienen como trasfondo las crisis fiscales de los estados nacionales y la consecuente adopción de las doctrinas neoliberales que postulaban un “adelgazamiento” sistemático del Estado y la inserción de una lógica gerencial (proveniente de la administración privada) en la conducción de los asuntos públicos.

Esas transformaciones, sin embargo, no fueron exclusivamente latinoamericanas. Por el contrario, forman parte de una tendencia mundial que, en términos generales, significó el replanteamiento del papel de los estados nacionales y del modelo al que éstos se habían aferrado para alcanzar el tan anhelado desarrollo económico y social. Como apunta Aguilar Villanueva:

Las reformas administrativas de los años ochenta tuvieron su origen en las dificultades que de años atrás enfrentaban las diversas formas de Estados sociales para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el

bienestar y seguridad social de sus ciudadanos, tal como ocurría en los países europeos continentales, en los del Commonwealth y en los Estados Unidos. En un buen número de sociedades latinoamericanas, el impulso a las reformas administrativas provino de los daños sociales provocados por las crisis fiscales de los Estados desarrolladores y también debido a la democratización de los regímenes. En los países socialistas las reformas han sido parte de la respuesta obligada a su derrumbe y a la tarea de construir con rapidez gobiernos democráticos, sociedades civiles y mercados productivos. El movimiento de la globalización representa además otro impulso a las reformas administrativas, en tanto hizo descubrir a las comunidades políticas que sus economías nacionales se habían vuelto parte de procesos económicos, comunicativos y políticos de alcance planetario, que rebasaban las fronteras nacionales y que, sobre todo, escapaban al control de los instrumentos gubernamentales tradicionales de política económica y social interna (Aguilar Villanueva, 2006: 137).

Aunque aquí se hará referencia sólo a las reformas administrativas, cabe destacar que esta circunstancia de crisis y de nuevos paradigmas en las formas de gobernar y administrar trajo consigo dos tipos de respuestas diferenciadas. La primera de ellas, la generación de unas políticas públicas que, a diferencia de las del pasado, buscaron dotar de una mayor racionalidad las decisiones políticas e impactar de manera rápida los distintos ámbitos sociales a los que se dirigían, intentando superar así la discrecionalidad con que históricamente se habían manejado los gobernantes en México y demás países de América Latina.

La segunda de esas respuestas atañe más bien a la reestructuración interna del sector gubernamental, y más precisamente a la Administración Pública. En este caso, el referente teórico-práctico ha sido la llamada *New Public Management* o Nueva Gestión Pública, término acuñado por Christopher Hood para describir los cambios organizativos, directivos y operativos impulsados durante la década de los ochenta en la Gran Bretaña por Margaret Thatcher, pero que bien pronto se extendieron a otros países.

En este sentido, y más allá de las críticas “ideológicas” de que ha sido objeto la Nueva Gestión Pública, destaca el hecho de que ella fue la respuesta a las muchas veces señalada ineficiencia operativa de los gobiernos que confiaron su marcha en el funcionamiento de una burocracia estatal cada vez más amplia, aunque no necesariamente eficiente. A todo esto también habría que agregar la crisis económica por la que atravesaron los gobiernos nacionales durante la década de los ochenta; sus esfuerzos por sanear las finanzas públicas; las demandas internas y externas que planteaban su progresivo retiro de la economía y la liberación de la misma hacia las leyes del mercado. Aunque también

En su conjunto, los elementos anteriores permiten delinear conceptualmente a la Nueva Gestión Pública. Es en este sentido que Aguilar Villanueva la defina de la siguiente manera:

El cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas postburocráticas de organización, dirección y operación con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública (Aguilar Villanueva, 2006:147).

Se trata, sin embargo de una definición general y poco operativa, razón por la cual es necesario un concepto más preciso y que permita dar cuenta de los cambios instrumentados en el funcionamiento de la administración gubernamental, particularmente en lo que se refiere a la educación superior en México.

Es por eso que se hace necesario recurrir a un concepto más preciso, el cual puede definirse más o menos de la siguiente manera:

- a) El desplazamiento de la administración de los insumos y procesos hacia la de productos y resultados*
- b) El establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño*
- c) La preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, en vez de burocracias grandes y de numerosos propósitos;*
- d) La sustitución de relaciones jerárquicas por contratos con el personal;*

- e) El empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos;*
- f) La permeabilidad de las fronteras entre el sector público y privado; y*
- h) Un giro de valores administrativos hacia la eficiencia y el individualismo, en lugar o en complementación de los valores universalistas de la equidad y la certidumbre.*

Así, la introducción de la gestión ha buscado reducir costos, agilizar las decisiones, planear de acuerdo a fines previamente establecidos y evaluar los resultados de la acción gubernamental. Todo ello mediante el establecimiento de esquemas que, aunque variables en cuanto a su flexibilidad, buscan alcanzar de la manera más eficiente sus metas.

La gestión supone, como otros lo han señalado, la introducción de pautas de mercado en el sector público, pues ellas es el correlato de un proceso al que se le ha denominado como de “retiro del Estado”, pero sin que ello sea necesariamente negativo. Por ejemplo, entre los beneficios de su introducción en la vida pública está poder desconcentrar la toma de decisiones, dejando en manos de los agentes involucrados la conducción de los procesos, enfatizando así la necesidad de que éstos asuman una suerte de liderazgo institucional que asegure la calidad de esos procesos, aunque siempre siendo objeto de mecanismos de evaluación que verifiquen su marcha.

Puede observarse desde este momento algunas de las pautas de acción de la Gestión. Pero a qué nos referimos cuando hablamos de Gestión estratégica. Cuáles son sus particularidades.

1.4 La gestión estratégica

La gestión estratégica tiene sus orígenes en el mundo productivo. Básicamente, es la respuesta a un contexto totalmente diferente en el que se formularon los postulados de la administración clásica referida en el primer apartado, y en donde la principal intención era alcanzar la máxima productividad con el mínimo de recursos. Asimismo, la Gestión Estratégica constituye una respuesta al agotamiento de la planeación, que en el caso de la Administración Pública se caracterizó tanto por el protagonismo estatal como por la ausencia de un contexto político competitivo y democrático.

Como han señalado algunos autores (Aguilar Villanueva, 2006), en el ámbito empresarial el acceso generalizado a una serie de productos manufacturados, además de imposible fuera de un contexto de rápida industrialización, trajo consigo la consolidación de un mercado interno, con su característica dinámica de competencia y consecuente reducción de precios, haciendo que los hombres de empresa dieran un salto cualitativo en cuanto a la gerencia se refiere: la consideración del contexto. Dicho en otras palabras: las necesidades del cliente pasaron a formar una parte importante de la producción, pues a diferencia del pasado, en donde los planteamientos de la administración consideraban únicamente los factores internos, es decir, que atañían sólo a los procesos implicados en la producción, la incorporación de la gestión estratégica significó un punto de vista relacional. Como ha apuntado un autor:

El descubrimiento del entorno, la toma de conciencia de que el gobierno es un agente que se ubica dentro de un entorno mayor nacional e internacional que no les es disponible y accesible en todas sus dimensiones y evoluciones y que está poblado por numerosos actores, políticos y económicos, que no son sus aliados y ni sus subordinados fáciles, que tienen voz y opciones diversas a las de la política y del gobierno y que además poseen los recursos para oponerse a sus decisiones y eludirlas, saca al poder público y a la AP de su autointerpretación de omnisciencia y omnipotencia y lo vuelca al mundo exterior, lo sitúa en un mundo más amplio que él no ha creado necesariamente ni tampoco gobierna. Gobernar comienza a dejar de ser equivalente a previsión, mando y control universal, a decisiones en las alturas, a controles verticales, y comienza también a admitir la necesidad y dificultad de formular propósitos claros de utilidad para su

comunidad y a descubrir la conveniencia de construir asociaciones con actores sociales relevantes, “alianzas estratégicas”, para poder realizar las actividades de conducción que antes realizaba sin opugnaciones (Aguilar Villanueva, 2006: 240-241).

En el ámbito gubernamental las consecuencias de este cambio de perspectiva son por demás importantes.

Acostumbrada la administración pública a la formulación de políticas y programas contruidos de manera unilateral y sin tomar en cuenta los obstáculos e intereses característicos de una sociedad, la introducción de la gestión estratégica supuso importantes retos. El principal de ellos, la consideración de los distintos grupos y sectores que al tiempo que son componentes de una sociedad no necesariamente están a favor de su gobierno y que, bajo ciertas circunstancias, pueden presentar oposición real a los distintos proyectos que éste impulsa.

En este mismo sentido, la gestión estratégica plantea la posibilidad de incorporar en las formas de gobernar a otros actores, mismos que en tiempos de alternancia democrática y de amplitud hacia el debate público pueden ejercer una mayor influencia en determinados asuntos e incluso resultar más eficaces y eficientes que la propia burocracia gubernamental.

Antes de continuar más a detalles sobre estos dos puntos, cabe recordar que la tradicional forma de dotar de racionalidad a las decisiones de gobierno había sido la planeación, la cual se orientó fundamentalmente por una serie de criterios de tipo económico (de insumos y productos) que poco tenían que ver con la verdadera dinámica en que se tomaban las decisiones. Al respecto, el mismo Aguilar Villanueva (2006) ha señalado dos puntos importantes: el primero de ellos, que en la práctica las políticas y programas carecían de una perspectiva de largo plazo ya que sólo se abocaban a salir del paso dada la necesidad de legitimación en que se vieron la mayoría de los gobiernos que experimentaron alguna clase de estado social. Segundo, y estrechamente relacionado con lo anterior, está la llamada “centralidad del Estado”, la cual, si bien fue característica de los tiempos del estado planificador, en el caso de los países latinoamericanos también mantenía rasgos de autoritarismo y poca o nula tolerancia hacia puntos de vista diferentes. En muchos casos, la racionalidad de estado

llegó a ser la única forma de racionalidad y sólo una situación diferente, como aquella de transición democrática por la que atravesó la mayoría de estos países a partir de la década de los noventa, ha podido favorecer la apropiación de nuevos esquemas para la administración pública y que, en su conjunto, constituyen una nueva forma de ejercer la capacidad de gobernar.

Así, la planeación estratégica, definida como una serie de instrumentos capaces de formular planes de futuro, y de alto impacto, y ello a partir de una profunda consideración de los obstáculos y recursos con los que sin duda hay que contar, ha encontrado una serie de dificultades para su implementación plena en el ámbito de la administración pública. A continuación se hará una breve mención de esas dificultades para luego tratar los rasgos más característicos de la planeación estratégica.

Por otra parte, tampoco resulta imposible conocer las razones de porqué la gestión estratégica no surgió, al menos en el ámbito gubernamental, desde antes. Ello se debe, escribe Aguilar Villanueva, a que la planeación característica de la segunda mitad del siglo XX, tenía los siguientes factores:

Tanto en el sector privado como en el público la planeación de esos años era fundamentalmente operativa, de corto plazo, vinculada a los rendimientos económicos derivados del presupuesto y la programación anual, y las eventuales planeaciones de largo plazo de las grandes corporaciones o de los Estados (los planes socialistas o los planes de desarrollo, por ejemplo) eran asimismo operativas, pues no tenían razón alguna para suponer que existirán entornos realmente restrictivos a adversos que se tomaran en consideración, dada la posición de dominio político o de mercado de la que disfrutaban o, dicho de otro modo, dado el crecimiento de la legitimidad política que experimentaban los Estados sociales y dado el continuo crecimiento económico de las sociedades industriales, impulsado por las corporaciones privadas (Aguilar Villanueva, 2006, p. 248).

Mientras la planeación consiste fundamentalmente en definir y realizar objetivos/futuros deseados en condiciones de escasez de recursos, la estrategia, y más precisamente, la planeación estratégica (en su sentido original y genuino) consiste en definir y realizar objetivos/futuros deseados en condiciones adicionales de adversidad,

rivalidad o competencia y que son deseados precisamente por el hecho de que esos futuros representan superioridad y ventaja sobre competidores o rivales.

Sin embargo, ¿cuáles son los elementos o componentes de la Gestión Estratégica? ¿Puede establecerse un modelo único o universal al respecto a partir de los distintos trabajos que han abordado este tema? En este sentido, Aguilar Villanueva (2006) plantea que pueden identificarse algunos elementos que permanecen en la literatura sobre la gestión estratégica, aunque llevada ésta al ámbito gubernamental, el enfoque de sus postulados adquieren un sentido algo diferente, dado que los negocios, ámbito en el que como ya se dijo surgió la gestión estratégica se diferencia en puntos importantes con respecto a la Administración Pública.

Dicho lo anterior, los elementos o componentes de la Gestión Estratégica son los siguientes:

- Definición de la misión y visión de la organización
- Registro del interno y entorno de la organización
- Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas-Adversidades), que relaciona las situaciones del entorno (O, A) con las del interno (F, D) para identificar las cuestiones de valor estratégico y establecer la posibilidad, el costo, la agenda de realización de la misión/visión.
- Elaboración de las estrategias.
- Determinación del esquema de dirección estratégica: programación, presupuestación, seguimiento, acompañamiento, sistema de información y medición, evaluación, corrección, incentivos... (Aguilar Villanueva, 2006: 272).

Sin embargo, al tratarse la Gestión Estratégica de un marco proveniente del sector privado, es decir, del mundo de los negocios, habrá que considerar una serie de elementos que han caracterizado a la administración pública y que resultan fundamentales en el ámbito de la educación superior. A manera de complemento, se hará referencia a cuatro de los aspectos que, a decir de un destacado autor en este ámbito, pueden constituir un paradigma para su administración y gestión.

1.5 Un modelo de análisis para la gestión en la educación superior

No obstante, con la finalidad de lograr un mayor conocimiento de la gestión estratégica en la educación superior, especialmente de cómo ésta ha sido implementada por el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), se revisará detenidamente el trabajo de Sander (1996). Dicho autor trabaja de una forma interesante cuatro construcciones de la administración en la educación, mismas que además de significativas ayudarán a construir el concepto de gestión educativa. En tal sentido, a manera de preámbulo, Sander escribe:

A partir de esa perspectiva histórica de la teoría administrativa y de su presencia en la educación latinoamericana, es posible delinear cuatro construcciones distintas de gestión educativa: eficiente, eficaz, efectiva y relevante (Sander, 1996: 47).

A partir de un análisis sistemático de la historia de la teoría administrativa, Sander (1996) intenta construir un *paradigma multidimensional de administración de la educación*, el cual, veremos, retoma las cuatro dimensiones que subyacen a cada uno de los criterios de desempeño administrativo ya referidos: eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia. A continuación se presenta una breve síntesis de las corrientes o construcciones que históricamente se han sucedido en la administración educativa. Al final se describirá de una manera breve el “paradigma de Sander”, pues, a decir de su autor, éste ofrece herramientas básicas para la gestión educativa que habrán de analizarse a la luz de su puesta en marcha en contextos específicos.

1.5.1 Administración eficiente

En primer lugar está la administración eficiente, respecto a la cual Sander (1996) escribe:

Como construcción heurística de gestión educativa, la administración eficiente es una derivación conceptual de la escuela clásica de administración y una inducción analítica de la práctica de los administradores escolares y universitarios que pautan su conducta de acuerdo con los principios generales de organización y administración desarrollados a principios del siglo XX en el

contexto económico y racionalista de la consolidación de la Revolución Industrial (Sander, 1996: 48).

Ya se ha mencionado que el surgimiento de la administración científica, orientada exclusivamente por los principios de la eficiencia económica, no es otra cosa que la respuesta al incremento de la complejidad en las organizaciones industriales. La eficiencia se refiere tanto a la maximización de los recursos —lograr el máximo de productividad con el mínimo de los recursos— como a la estandarización de un *saber hacer*, y a cuyo cargo se encuentra el administrador; todo con independencia de la especificidad de las relaciones personales en el espacio de trabajo o la escuela, y de la dimensión ética y política que invariablemente éstas suscitan.

Entre los grandes referentes de esta perspectiva están los ya mencionados Taylor y Fayol, aunque el autor también hace referencia a Max Weber, quien veía en la burocracia moderna el mejor medio para lograr la eficiencia en el ámbito del gobierno.

Puede entenderse que la eficiencia tiene mucho que ver hasta con el cuidado de todo desgaste de la fuerza humana y el mismo tiempo. Lo anterior, lleva a señalar lo que se entiende por la administración eficiente, y se puede decir que la misma es la acción del administrador en la que busca, por todos los medios a su alcance, cuidar los recursos económicos, energéticos y de tiempo. En palabras de Sander (1996) la eficiencia es criterio de desempeño económico en la gestión educativa. En suma, escribe el autor:

Los protagonistas de una construcción de administración eficiente pautan sus concepciones y acciones por la lógica económica, la racionalidad instrumental y la productividad material, independientemente del contenido humano y la naturaleza política de la práctica educativa (Sander, 1996: 49-50).

1.5.2 Administración eficaz

La segunda de las cuatro construcciones de la gestión educativa es la administración eficaz. A este respecto, el autor escribe:

Como construcción heurística de gestión educativa, la administración eficaz es una derivación conceptual de la escuela psicosociológica de administración y una inducción analítica de la experiencia de los administradores escolares y universitarios que adoptan los principios y prácticas funcionalistas del enfoque conductista enraizado originalmente en el movimiento de las relaciones humanas. En la historia del pensamiento administrativo, la administración para la eficacia fue concebida en el seno del conductismo que se desarrolló a partir de la Gran Recesión que asoló al mundo a fines de los años veinte (Sander, 1996: 50).

El momento histórico en que surge esta perspectiva es el de la Gran Recesión a finales de la década de los veinte en Estado Unidos, pero cuyas repercusiones se extendieron por todo el mundo. Bajo estas circunstancias, sus defensores entendieron a las organizaciones como un todo orgánico y natural en donde el papel del administrador era lograr una articulación orgánica entre los componentes. El fin último, decían, era alcanzar los objetivos previamente trazados. Objetivos que, en el caso de la administración educativa, se entienden desde una perspectiva intrínseca, es decir, de naturaleza educativa y, por lo tanto, ligada a los aspectos pedagógicos de los sistemas educativos.

Para los educadores, quienes tradicionalmente parten del presupuesto de que la consecución de los objetivos pedagógicos del sistema educativo se sobrepone a los aspectos utilitarios y extrínsecos de tipo económico, el criterio de eficacia supera al de eficiencia en la administración de la educación. En esa línea, los protagonistas de una construcción de administración eficaz adoptan una orientación esencialmente pedagógica en sus esfuerzos conceptuales y analíticos y, a la luz de esa orientación pedagógica predominante, incentivan la eficiencia para lograr eficazmente los objetivos específicos de las instituciones educativas (Sander, 1996: 51).

1.5.3 Administración efectiva

En lo que respecta a la tercera de las cuatro construcciones de la gestión educativa, la de la administración eficaz, se lee lo siguiente:

Como construcción heurística de gestión educativa, la administración efectiva es una derivación conceptual de un conjunto de teorías contemporáneas de administración y una inducción analítica de distintas experiencias prácticas en la administración pública y la gestión educativa durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Sander, 1996: 51).

A grandes rasgos, por efectividad se entiende ejecutar o producir, se ejecuta a partir de ciertas demandas originadas de la comunidad externa y la política tendría la capacidad administrativa para resolver las situaciones que se presentaran en esas demandas. La administración efectiva surge de las teorías contemporáneas existentes en la administración después de la segunda guerra mundial. La administración efectiva es la acción del administrador que permite satisfacer aquellas demandas que realiza la comunidad.

1.5.4 Administración relevante

La última de las construcciones heurísticas que presenta Sander (1996) es la de la administración relevante, a la cual se la refiere en los siguientes términos:

Como construcción heurística de gestión educativa, la administración relevante es una derivación conceptual de formulaciones interaccionistas recientes y actuales en el campo de la teoría organizativa y administrativa preocupadas con las características culturales y valores éticos que definen el desarrollo humano sostenible y la calidad de vida en la educación y la sociedad (Sander, 1996: 53).

La administración relevante es la más reciente de todas. Deriva de formulaciones interaccionistas en donde el administrador identifica aspectos novedosos y elabora propuestas de suma relevancia en la vida cultural del ser humano. Esto en dos aspectos: sociedad y vida escolar. Ambos, dice, son parte esencial de la vida común entre los sujetos. En este sentido, la labor del administrador se ocupa de resaltar,

valorizar y alentar principalmente la cultura y los valores que caracterizan al desarrollo sostenible y la calidad de vida escolar.

También es interesante reconocer que esta teoría organizacional tiene especial preocupación por los valores que se proyecten en el desarrollo de las instituciones escolares.

1.6 Paradigma multidimensional de administración/gestión en educación

De esta forma, Sander (1996) llega a decir que subyacen a cada una de las construcciones antes referidas dimensiones fundamentales, las cuales quedan ejemplificadas como se observa en el cuadro 1.

A este respecto, el autor plantea una síntesis que intenta recuperar cada una de las cuatro dimensiones en que operan las diferentes construcciones administrativas. Dicha síntesis parte del reconocimiento de dimensiones subyacentes: sustantivas o instrumentales e intrínsecas o extrínsecas, pero estableciendo entre ellas una jerarquía bastante clara, es decir, en donde las dimensiones intrínsecas (cultural y pedagógica) están por encima de las extrínsecas (política y económica), y las sustantivas (cultural y política) de las instrumentales (pedagógica y económica) (Sander, 1996: 59).

CUADRO 1. Paradigma multidimensional de administración de la educación

Dimensiones	Sustantivas	Instrumentales
Intrínsecas	Dimensión cultural (Criterio de relevancia)	Dimensión pedagógica (Criterio de eficacia)
Extrínsecas	Dimensión política (Criterio de efectividad)	Dimensión económica (Criterio de eficiencia)

Fuente: Tomado de Sander (1996: 59).

Lo anterior implicaría, en suma, que el criterio de eficiencia (dimensión económica), si bien resulta fundamental, no es el principal criterio a considerar en lo que respecta a la gestión educativa, ya que las decisiones tomadas deben fundarse con

base en criterios intrínsecos, considerando las especificidades culturales y en apego a la dimensión pedagógica, así como también a partir de un criterio político de efectividad.

CAPÍTULO 2

Modernización de la educación superior mexicana y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional

EN MÉXICO, los primeros planteamientos gubernamentales sobre lo estratégico pueden encontrarse en el primer Plan Nacional de Desarrollo, el cual habría de implementarse entre 1983 y 1988, siendo presidente de la República el Licenciado Miguel de la Madrid.

Y aunque las labores de planeación en México se remontan hasta 1930, con la Ley sobre Planeación General de la República, y más claramente con la creación del Primer Plan Sexenal 1934-1950, está claro que la orientación estratégica se encuentra por primera vez en este documento en aquel Primer Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988:

El plan contiene la estrategia para enfrentar el período más severo de la crisis, manteniendo la unidad e identidad nacionales y simultáneamente iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad. [...] La complejidad de los retos derivados de la crisis y la incertidumbre acerca de la evolución de la situación externa, hacen necesario que el Plan mantenga la flexibilidad suficiente para responder con oportunidad y en el marco de la orientación estratégica deseada, a las cambiantes condiciones externas e internas. Lo fundamental es tener claridad de rumbo. El sistema político mexicano tiene capacidad de autocrítica y está preparado para enfrentar situaciones imprevistas. Por ello, el Plan constituye la guía para las transformaciones cualitativas que requiere el país; no representa una camisa de fuerza, ni establece metas cuantitativas rígidas. En una época como ésta, más que plantear un mapa de precisión y plantear compromisos en cifras inalterables, es necesario asegurar la orientación adecuada al esfuerzo colectivo y contar con la flexibilidad requerida (Poder Ejecutivo Federal, 1983: 124).

La importancia de este primer Plan no estriba en el hecho de ser el primero en su clase, sino en que él es el signo más claro de un proceso de cambio en la administración pública al que se le ha dado el nombre de “renovación nacional”.

Este proceso quedó plasmado en la reforma de los artículos 25, 26 y 27 constitucionales, así como en la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983. Nos referiremos a ésta y a aquellos artículos (25 y 26) más tarde, cuando se aborde el marco normativo dentro del que se ubica el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Por el momento, bastará con decir que a través de estos mecanismos se definió el papel del Estado en la conducción de la sociedad, se estableció como requisito para el gobierno federal la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo al que habrían de sujetarse cada uno de los programas de la administración pública federal y se conformó el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este sentido, cabe destacar que aun cuando los cambios más drásticos en materia de planeación y gestión de la educación superior fueron posteriores a la administración del Licenciado Miguel de la Madrid, es posible afirmar que dada la magnitud e importancia de las reformas, el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* constituye un punto de inflexión o parteaguas en la Administración Pública en México.

Con base en lo apuntado por algunos autores, puede decirse que en el caso de la educación superior la gestión estratégica ha seguido dos etapas: una discursiva, en la que se le ha enunciado como un propósito, pero que ha estado marcado principalmente por la planeación y por el protagonismo estatal, y una segunda etapa en donde puede observarse una apertura hacia la participación de otros agentes en la conducción de las instituciones y una consideración hacia los intereses de otros actores también involucrados en el desempeño de la educación superior (aunque sea indirectamente).

Una breve mirada a los intentos en materia de planeación de la educación superior, permitirá observar más claramente cuál ha sido el camino que ha llevado hacia la introducción de programas que enfatizan la gestión estratégica como principal instrumento en la modificación de las relaciones entre el gobierno y las instituciones,

pero sobre todo, en la reconfiguración de la dinámica de las propias instituciones con miras a lograr un mejor desempeño de sus funciones.

Al respecto, cabe mencionar que el ya mencionado *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* generó programas creados únicamente con el fin de modernizar la educación superior mexicana y sortear la crisis por la que ésta atravesaba. Éstos fueron el *Programa Nacional de Educación Superior* (PRONAES), aparecido en 1984, y que luego fue sustituido por el *Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior* (PROIDES). Y aunque ambos destacaban el propósito de alinearse con las metas del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, es decir, fomentar la planeación estratégica y la evaluación de los resultados alcanzados, la sobreestimación del papel del Estado como principal agente en la conducción institucional y la escasa participación de actores directamente involucrados llevaron a una situación unilateral y que, como se vio al abordar los postulados de la gestión estratégica, pocas veces ha tenido éxito.

Aunado a esto, la situación de crisis económica por la que atravesaba el país hacia finales de la década de los ochenta hizo muy complicado llevar a cabo esta tarea dada la escasez de fondos por parte del gobierno federal.

Fue así como la modernización de la vida académica vía la introducción de los programas que fomentaban la gestión tuvo que esperar mejores tiempos, ésta vendría hasta después, pero lo haría condicionada por los recursos extraordinarios y sujetos a concurso que se pusieron a disposición de las universidades durante la década siguiente, en los noventa, durante la administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari.

En este sentido, hay que recordar que los mecanismos de financiamiento habían experimentado cambios previos que anticiparon este nuevo periodo, siendo el primero y más importante la modificación de criterios para la asignación presupuestal, en 1988, cuando la matrícula de las instituciones dejó de ser el criterio fundamental, y siendo en adelante el número de personal contratado y aprobado por la entonces Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) (De Vries, 2000).

En segundo lugar, en 1989 se creó la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), misma que habría de servir de plataforma para los distintos programas que condicionaron la entrega de recursos extraordinarios a los resultados de las evaluaciones a lo largo de la década siguiente.

A continuación se presenta una breve descripción del contexto en el que surgió el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual —se ha dicho— es el principal referente de la gestión estratégica en el ámbito de la educación superior.

2.1 La modernización de la educación superior mexicana en los 90

Desde hace poco más de dos décadas la educación superior mexicana pública ha sido objeto de una serie de políticas a las que se les dio el nombre de “modernizadoras”. Básicamente, éstas surgieron como respuesta a la condición en que se encontraba la educación superior tras la crisis económica de los años ochenta, misma que, entre otras cosas, había producido una contracción del financiamiento gubernamental hacia este sector, produciéndose con ello la contención de su crecimiento, tanto de nuevas instituciones como de las ya existente, lo que a su vez repercutió en el deterioro de la infraestructura institucional, en la falta de equipamiento para las labores de docencia e investigación y en el estancamiento de los salarios de académicos y personal administrativo.

A todo lo anterior se le sumó el hecho de que mientras la matrícula en el nivel superior mantenía un alto grado de concentración geográfica e institucional, las tasas de cobertura seguían siendo bajas según los parámetros de los países más desarrollados. Según datos de la Secretaría de Educación Pública, en 1990 la población en edad de cursar la educación superior en México (de 18 a 23 años) era de 10,574,315 jóvenes, de los cuales sólo 1,252,027 estaban matriculados en alguna institución de educación superior (incluyendo el posgrado). En otras palabras, la tasa de cobertura en este nivel era de apenas 11.9% (SEP, 2014).

Así, de cara al nuevo milenio, la educación superior mexicana no había logrado cumplir las expectativas que los organismos de planeación nacionales se habían trazado durante las décadas anteriores; es decir, erigirse como un factor clave para el desarrollo nacional.

Frente a tal circunstancia, las políticas implementadas a partir de entonces se trazaron objetivos muy claros: crear un sistema de educación superior nacional cuya oferta sería cada vez más diversificada, con una importante participación del sector privado, y en el caso de las instituciones públicas, modificar sus relaciones con el Estado. Básicamente, al asumir éste un papel más directivo. Esto a partir de la introducción de nuevos mecanismos de financiamiento: mediante programas que han fomentado la gestión estratégica; programas que desde un principio se vincularon a una serie de recursos extraordinarios ofertados por el gobierno federal, aunque siendo la condición de acceso a éstos el que las instituciones educativas den cuenta de los esfuerzos desplegados y de los resultados obtenidos, es decir, a condición de sujetarse a un proceso de evaluación externa (Mendoza, 2010).

Sin embargo, antes de abordar de una manera más precisa el tema de estos programas, especialmente del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), habrá que hacer una breve presentación de los otros dos procesos que le acompañan y que, en su conjunto, dan forma a la llamada modernización de la educación superior mexicana. Nos referimos tanto a la diversificación como a la cada vez más importante participación del sector privado.

2.1.1 Diversificación

Hasta antes de la década de los noventa, la educación superior mexicana se constituía principalmente por universidades públicas, tanto federales como estatales. De hecho, en un importante trabajo el actual subsecretario de educación media superior, Rodolfo Tuirán, señala que no fue sino hasta ese momento que la educación superior nacional comenzó a ser objeto de un proceso de diversificación de la oferta (*Cf.* Tuirán y Muñoz, 2010). En términos generales, este proceso significó la consolidación de la educación tecnológica, particularmente de la educación técnica superior, la cual, compuesta por universidades tecnológicas y politécnicas, tiene la particularidad de brindar formación de tipo superior pero con una duración de dos años. Asimismo, durante los noventa se incrementó, aunque en menor medida, el número de universidades estatales y centros CONACyT.

Entonces, a grandes rasgos puede decirse que la diversificación de la oferta significó el incremento de las oportunidades desde un punto de vista tanto cualitativo como cuantitativo. Primero, porque el surgimiento de nuevas instituciones (universidades tecnológicas y politécnicas) trajo consigo la creación de carreras más acordes a las necesidades de un mercado laboral también en proceso de modernización. De igual forma, se ha beneficiado a un sector de la población que al mismo tiempo que aspira a una formación de nivel superior también pretende una inserción rápida en el mercado laboral.

Por otra parte, el impacto cuantitativo de la diversificación de la oferta puede verse en el relativamente rápido incremento de la cobertura en este nivel educativo, pues a decir de destacados expertos, ésta se ha elevado notablemente desde la década de los noventa. Y aunque es cierto que, tal y como se ha señalado en los diferentes planes nacionales de desarrollo y programas sectoriales educativo, la cobertura en educación superior está por debajo de los países más desarrollados, e incluso por debajo de algunos países latinoamericanos como Argentina y Chile, también es cierto que a lo largo de las últimas dos décadas se ha avanzado más que en los cincuenta años anteriores.

CUADRO 2. Evolución del sistema de educación superior

Período	Federal	Estatal	Institutos tecnológicos	Universidades tecnológicas	Universidades politécnicas	Conacyt	Privadas
1910-19	2	2	0	0	0	0	0
1920-29	2	5	0	0	0	0	0
1930-39	3	6	0	0	0	0	2
1940-49	4	11	2	0	0	0	6
1950-59	5	21	6	0	0	0	17
1960-69	5	28	17	0	0	0	52
1970-79	8	34	50	0	0	12	135
1980-89	9	35	65	0	0	20	341
1990-99	9	38	120	38	0	26	744
2000-08	9	38	120	61	23	27	1476

Fuente: Tuirán y Muñoz (2010: 364).

2.1.2 Privatización

Como se observa en el cuadro 2, a lo largo de la década de los ochenta, aunque más claramente en los años noventa, pudo observarse un crecimiento importante en el sector privado de educación superior. Tal crecimiento se vio acompañado por una cada vez mayor absorción del total de la matrícula. Al día de hoy, por ejemplo, un porcentaje importante de la misma se inserta dentro del sector privado, y en el caso de algunos niveles como el posgrado, la concentración en instituciones privadas es ya superior a las de carácter público.

Sin embargo, la privatización de la educación superior mexicana se ha operado en dos formas: el estímulo al sector privado; y la introducción de los códigos de la

administración privada en las instituciones públicas, proceso éste al que Guerrero (2003) denomina “endoprivatización”.

Respecto a esta última, interesa destacar que la introducción de esos códigos, fenómeno conocido como “gerencialismo” dada su articulación con el ya referido *New Public Management*, ha significado la apropiación de términos como “calidad”, “productividad” y “eficiencia”, pero también la puesta en marcha de programas que buscan propiciarlas. Uno de esos programas es el PIFI. Nos referiremos a éste un poco más adelante. Por ahora, sólo se señalarán los principales rasgos de la primera forma de la privatización: el impulso a un sector privado de educación superior.

En lo que a esa privatización se refiere, hay que decir que tanto alumnos como escuelas privadas han crecido hasta alcanzar importante participación en la educación superior mexicana. En este sentido, Casanova y López (2013) señalan que la distribución entre los sectores público y privado se ubicaba en 2010 en 68% y 32% en el caso de los alumnos, y en 42% y 58% en lo que a las escuelas se refiere; es decir que el porcentaje de escuelas privadas es ya superior a las de tipo público.

Esas diferencias, continúan los autores, es más marcada en dos de los niveles de la educación superior. Es el caso de la licenciatura, pero sobre todo del posgrado, en donde el número de alumnos en instituciones privadas es incluso superior (Casanova y López, 2013), en tanto que la educación técnico superior y la Normal han permanecido en su mayoría en el ámbito de lo público.

CUADRO 3. Educación superior por tipo de sostenimiento, 2000-2010
(incluye posgrado)

Año	Público			Privado		
	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas
2000	69%	64%	50%	31%	36%	50%
2010	68%	60%	42%	32%	40%	58%

Fuente: Casanova y López (2013).

En resumen, tanto la diversificación de la oferta de la educación superior como el estímulo al sector privada forman parte de un proceso de modernizador iniciado en los años noventa que ha tenido por objetivo construir un sistema de educación superior que responda a las necesidades del mercado laboral pero también a las expectativas de un número cada vez mayor de estudiantes.

Sin embargo, como se ha señalado desde el capítulo anterior, la introducción de programas encaminados a propiciar la gestión estratégica dentro de las instituciones de educación superior han buscado superar estas necesidades de adecuación al mercado y a las expectativas de los estudiantes, sino que han intentado ir más allá. Se han desplazado a un territorio hasta ahora inédito en la educación superior: la calidad de los servicios que las instituciones proporcionan, así como la producción de la información necesaria para evaluar su desempeño, los cuales, veremos en el capítulo siguiente, repercute en el producto final: el alumno, y permite tomar decisiones cuando el rumbo no es el adecuado.

2.2 La gestión estratégica en la educación superior mexicana

Vimos en el capítulo anterior que una de las principales características de la gestión estratégica ha sido el delegar las responsabilidades de conducción institucional en los actores directamente involucrados. En el caso de la educación superior mexicana pública, la manera en que esto se ha llevado a cabo ha sido a través de programas específicos que a su vez buscan introducir dentro de las propias instituciones los instrumentos de la gestión estratégica.

El principal de esos programas, se ha venido diciendo, es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, comúnmente conocido como PIFI. Sin embargo, será necesario hacer un breve recuento de su antecedente: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).

2.2.1 Antecedentes: el FOMES

Quizás el principal antecedente del PIFI sea el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Creado en 1990, éste fue el primer programa basado en la lógica de lo estratégico, el cual intentó fomentar el ejercicio de una suerte de planeación estratégica al interior de las instituciones de nivel superior. Al crearse en un contexto de crisis económica, el FOMES constituyó el primer programa que ofreció recursos de tipo extraordinario sujetos a concurso.

Será necesaria una breve revisión del modelo de financiamiento de la educación superior para dejar en claro esta circunstancia. Una explicación exhaustiva de su funcionamiento y desarrollo puede verse en Mendoza (2011). Aquí sólo se dirá que a lo largo de las últimas dos décadas los distintos gobiernos han buscado consolidar un modelo que supere el mecanismo tradicional de “asignación inercial” en donde la determinación de los montos se fundaba en el “incremento anual de los presupuestos inerciales en el marco de negociaciones de tipo político que se realizaban entre los funcionarios gubernamentales y cada una de las universidades” (Mendoza, 2010: 397).

Entonces, a grandes rasgos, el modelo de financiamiento actual se compone por un subsidio ordinario y otro extraordinario. El subsidio público ordinario cubre el gasto corriente de las instituciones y se calcula en función de los costos, previamente homologados, de la nómina y de los gastos de operación. En el caso de las universidades públicas estatales, su procedencia fue, en promedio, del 65.1% federal y 34.9% estatal, según cifras de 2010, aunque las aportaciones de los estados van desde el 6 hasta el 56% (Mendoza, 2011: 44).

Por su parte, el presupuesto extraordinario se destinó desde un principio a la mejora y el aseguramiento de la calidad de la educación superior, aunque luego vinieron fondos creados con el propósito de incrementar la matrícula y atender el problema de los pasivos financieros de las instituciones de educación superior. El primer fondo de financiamiento extraordinario fue justamente el FOMES, aunque ya en 2010 se contaban 16 fondos, ocho de los cuales se compactaron en cuatro durante el año siguiente (*Ibidem*: 19). Una vez integrados el subsidio ordinario y extraordinario, en el conjunto de la educación superior (en todos y cada uno de sus niveles y tipos de

servicio) mantiene las siguientes proporciones: federal 82%, estatal 18%, y las variaciones a lo largo de la última década han sido mínimas (*Ibidem*: 78-79).

En suma, programas como el FOMES y aquellos después se vincularon a la gestión estratégica, adquirieron toda su fuerza de su liga con estas nuevas formas de financiamiento extraordinario implementadas para inducir el cambio institucional.

Al respecto, cabe destacar que aunque la intención de introducir apoyos extraordinarios y condicionar su renovación a la evaluación de resultados puede ubicarse unos años antes, en un programa que llevó por nombre Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), el FOMES estableció por vez primera como condición de acceso a los recursos: a) la elaboración y entrega oportuna de un informe de autoevaluación por parte de las instituciones concursantes a esos recursos; b) la definición de sus proyectos prioritarios; y c) la evaluación externa por parte de la entonces Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) respecto a la calidad y pertinencia de esos proyectos.

Así, los recursos del FOMES, y de los programas que vendrían después, tuvieron como propósito la mejora y el aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, mismas que tendrían que demostrarse a través del cumplimiento de una serie de indicadores cuantitativos.

Los recursos del FOMES se distribuyeron en once rubros y en áreas diversas, entre las que destacan:

- Actualización curricular
- Mejoramiento del perfil del profesorado
- Revisión y readecuación de la oferta educativa
- Definición de la identidad institucional
- Ampliación y modernización de la infraestructura académica (laboratorios, talleres, etc.)
- Establecimiento de sistemas de información
- Mejoramiento de los procesos de gestión
- Diversificación de las fuentes de financiamiento
- Difusión de la cultura (Díaz Barriga, 2008; Mendoza, 2011: 61).

Al ser el antecedente inmediato del PIFI (Díaz Barriga, 2009; 2008), el FOMES es sin duda uno de los referentes paradigmáticos en lo que a la introducción de lo estratégico se refiere. En este sentido, Rollin Kent escribe:

La creación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior constituyó —quizá— la primera herramienta de políticas que prohijó un nuevo acercamiento productivo entre la SESIC y las universidades y acabó por dejar una huella duradera en la metodología de la asignación de fondos adicionales al subsidio ordinario mediante el concurso de propuestas de desarrollo sometidas a evaluación (Kent, 2009: 47).

En suma, a partir del FOMES la elaboración de proyectos estratégicos a mediano plazo y sujetos a evaluación externa es el medio para acceder a los recursos de tipo extraordinario. Esta lógica continua vigente hasta el día de hoy en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual, además absorber a otros programas — incluido el FOMES—, ha buscado una articulación entre los planes de desarrollo elaborados por las instituciones y los de las entidades donde éstas se ubican, contemplando además las recomendaciones de algunas agencias internacionales (Cf. Porter, 2004), lo que, a decir de Neave y van Vught (1994), constituye la primera de dos formas en que se ha ido consolidando una tendencia mundial hacia la reconfiguración de las relaciones entre el gobierno y las instituciones de educación superior; es decir, incorporando a actores externos en la determinación de sus metas, aproximándose así al tan anhelado vínculo entre la educación superior y el mundo productivo.

2.2.2 El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional

Es en el marco de la modernización de la educación superior mexicana que surge el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). En concordancia con su antecedente más importante, el FOMES, el programa fue creado como parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006; originalmente para atender algunas universidades públicas estatales y dos universidades e instituciones federales, sin embargo, al día de hoy, la convocatoria se ha extendido hasta alcanzar al conjunto de las instituciones de educación superior públicas: Universidades Públicas Estatales

(UPE), Universidades Públicas de Apoyo Solidario (UPEAS)¹ y las correspondientes al nivel técnico superior (tanto universidades tecnológicas como politécnicas), principalmente.

Mediante la creación del PIFI, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, impulsó la reagrupación y reorientación de los recursos que anteriormente se asignaban de manera atomizada mediante otros programas, incluyéndolos total o parcialmente desde entonces. Tal es el caso del propio FOMES, pero también del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), hoy llamado Programa de Apoyo a la Educación Superior (PADES), y el Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Programas Evaluados y acreditados (FIUPEA).

De esta forma, el PIFI ha establecido como sus objetivos los siguientes, los cuales se han tomado de la página electrónica del programa y se citan íntegramente:

1. Consolidar los procesos de autoevaluación institucional, de evaluación externa y de mejora continua de la calidad, para:

I. Promover y contribuir a la mejora y al aseguramiento de una educación superior de calidad que forme técnicos superiores, profesionistas, especialistas y profesores-investigadores que contribuyan a la sociedad del conocimiento al aplicar, innovar y transmitir conocimientos actuales, académicamente pertinentes y relevantes en las distintas áreas y disciplinas, con responsabilidad social.

II. Consolidar en las Universidades Públicas Estatales (UPES) y de Apoyo Solidario (UPEAS), estructuras organizacionales académicas y procesos de planeación estratégica participativa que den lugar a esquemas de mejora continua y aseguramiento de la calidad académica que permita:

a) Conservar la acreditación de Programas Educativos (PE) del nivel Técnico Superior Universitario (TSU) o Profesional Asociado y Licenciatura que haya sido otorgada por organismos especializados reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)² y/o conservar la clasificación

¹ El grupo de universidades públicas de apoyo solidario (UPEAS) son aquellas que se agrupan bajo un régimen que implica subsidio paritario con fondos federales y estatales. Se les asigna un apoyo solidario cada año, mediante convenio con los gobiernos estatales respectivos. Las UPEAS dependen jurídica y administrativamente de los estados. Para una descripción más precisa de estas instituciones, *Cf.* Mendoza (2011, especialmente cap. IV).

² El Copaes es la única instancia validada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para conferir reconocimiento formal a favor de las organizaciones cuyo fin sea acreditar programas de educación superior, profesional asociado y técnico superior universitario, previa valoración de sus capacidades técnicas, operativas y estructurales.

en el nivel 1 del Padrón de Programas Evaluados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).³

- b) Mejorar y asegurar la calidad y permanencia de los PE de posgrado que lograron su ingreso al Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC).
- c) Certificar los procesos académico-administrativos.
- d) Consolidar la rendición de cuentas a la sociedad sobre su funcionamiento.

2. Fortalecer modelos educativos centrados en el aprendizaje de los estudiantes y en el desarrollo de su capacidad de aprender a lo largo de la vida (Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, 2014).

Por otra parte, el programa también se ha planteado objetivos específicos, mismos que se citan a continuación:

El Programa tiene como propósito contribuir con las instituciones para:

- a) Lograr la visión y las metas que se han fijado las Instituciones de Educación Superior en su Plan de Desarrollo Institucional.
- b) Coadyuvar a la consolidación de los Cuerpos Académicos (CA)⁴ reconocidos por la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP.

La autorización le fue conferida el 8 de noviembre del año 2000 mediante el convenio de concertación firmado con la Secretaría.

Las principales funciones del Copaes son: A) Garantizar que las organizaciones que acreditan programas de educación superior, cumplan con mecanismos que aseguren rigor académico e imparcialidad, el profesionalismo de los evaluadores, la pertinencia de los procedimientos, la imparcialidad de la evaluación y, en general, todo lo que propicie su actuación de acuerdo con los principios éticos correspondientes. B) Fungir como órgano de consulta de la SEP, en materia de acreditación de la educación superior. C) Realizar investigación relacionada con su objeto: La calidad de la educación superior. D) Informar a la sociedad acerca de los organismos reconocidos formalmente por el Copaes y sus actividades, así como de los programas de educación superior acreditados en el país. E) Interactuar con organismos análogos internacionales (Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C., 2010).

³ En 1990 la CONAEVA (*Vid supra*: 27) puso en marcha un sistema de evaluación que incluía tres actividades fundamentales: la evaluación del sistema y subsistemas de educación superior en su conjunto (metaevaluación); la evaluación hecha por las propias instituciones (autoevaluación); y la evaluación interinstitucional de programas académicos y funciones de las instituciones mediante la evaluación de pares calificados por la comunidad académica. Esta última se puso en manos de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). “Los ciees realizan sus tareas a través de grupos interinstitucionales colegiados, cuyos integrantes son pares representativos de la comunidad académica nacional. Se cuenta con un comité de evaluación por cada una de las áreas del conocimiento en las que está organizada la educación superior [...] El principal objetivo de la evaluación que realizan los comités consiste en contribuir a mejorar la calidad y eficiencia de la educación superior en el país. Es importante precisar que no se trata de una evaluación fiscalizadora ni tiene propósitos de administración externa. Su tarea se inscribe en la búsqueda de modelos de educación superior que respondan no solo a la evaluación del conocimiento y la cultura, sino a las exigencias y necesidades sociales del país” (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior A.C.).

⁴ Un Cuerpo Académico (CA) es un “grupo de profesores-investigadores que desarrollan una o más líneas de generación o aplicación innovadora del conocimiento (LGAC), líneas innovadoras de investigación aplicada y

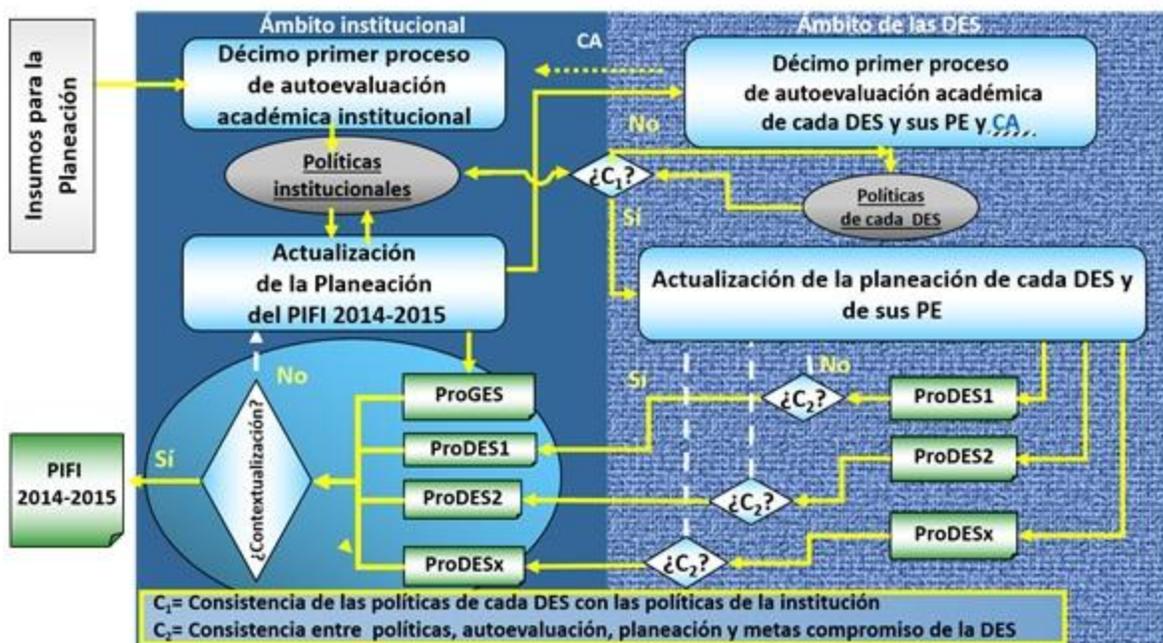
- c) Atender las recomendaciones académicas de los organismos evaluadores y acreditadores externos reconocidos por la SES (CIEES, COPAES, CONACyT, CENEVAL).
- d) Optimizar los sistemas e instrumentos para la evaluación de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes.
- e) Fomentar la pertinencia y flexibilidad curricular, con apoyo en los resultados de estudios de seguimiento de egresados y empleadores.
- f) Impulsar y fortalecer la internacionalización de la educación superior, la innovación educativa y la formación integral y valoral del estudiante.
- g) Fortalecer la vinculación de las IES con el entorno social y productivo.
- h) Impulsar la educación ambiental para el desarrollo sustentable a través de la oferta educativa relacionada con el medio ambiente.
- i) Fortalecer los programas institucionales de acompañamiento al estudiante para su permanencia, egreso y graduación oportuna.
- j) Revisar y en su caso adecuar la normativa institucional, acorde con sus procesos de mejora continua.
- k) Ampliar y modernizar los sistemas integrales de información y la infraestructura académica de laboratorios, aulas, talleres, plantas piloto, centros de lenguas extranjeras, cómputo y bibliotecas de conformidad con el modelo académico.
- l) Considerar reformas de carácter estructural en la IES que incidan en un mejor funcionamiento y viabilidad institucional.
- m) Fomentar una política transversal de equidad de género entre personal administrativo, profesores y estudiantes.
- n) Impulsar el fortalecimiento junto con el CONACyT y las demás IES fundadoras, el Consorcio Nacional de Recursos de Información Científica y Tecnológica que busque optimizar recursos para que las IES participantes sean beneficiadas para acceder a bases de datos y revistas electrónicas, con el propósito de fomentar la cultura digital y tener acceso al conocimiento de vanguardia (Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, 2014).

desarrollo tecnológico (LIIDAT). A la vez, comparten un conjunto de objetivos, intereses y metas académicas comunes” (Secretaría de Educación Pública, 2013a). La política de los Cuerpos Académicos fue implementada por el PROMEP desde 2001 (*Vid supra*: 36), integrándose desde entonces en lógica de operación del PIFI.

Para participar de los recursos del PIFI es necesario llevar a cabo un proceso de Planeación Estratégica, la cual debe contar con la participación de la comunidad, ya que debe articularse a partir las diferentes Dependencias de Educación Superior (DES)⁵ de que se componen las instituciones.

En caso de que las instituciones no cuenten con Dependencias de Educación Superior (DES), como son las Universidades tecnológicas, politécnicas o interculturales, el proceso de Planeación se elabora a partir de sus respectivos programas escolares y de los agentes directamente involucrados en su instrumentación: los académicos; en este caso, en aquellos que han alcanzado el reconocimiento de Cuerpos Académicos por uno de los programas absorbidos por el PIFI desde 2001, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

ESQUEMA 1. Proceso de Planeación del PIFI



Fuente: Página electrónica del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (<http://pifi.sep.gob.mx/>).

⁵ En la terminología utilizada por el PIFI, las Dependencias de Educación Superior (DES) son el conjunto de departamentos, escuelas o facultades y/o unidades académicas en Universidades Públicas Estatales (Secretaría de Educación Pública, 2013a).

Esta suerte de proceso de planeación “desde abajo” debe ser consistente con las políticas de la institución, con su visión, misión, y estrategias de desarrollo académico e institucional para el plazo que establece el programa; en el caso de la convocatoria más reciente del PIFI, para 2014-15, los procesos involucrados deben contemplar una temporalidad hasta el año 2018, lo que en la lógica del Programa suele denominarse como de “mediano plazo”. El esquema 1 muestra a grandes rasgos el proceso de planeación referido.

Pero, ¿cuáles son los elementos que debe integrar la planeación? Y todavía más importante: ¿cómo se vinculan esos elementos con la gestión estratégica? Para poder dar respuesta a estas preguntas será necesaria una somera revisión a la Guía establecida por el Programa. En este sentido, cabe destacar que una revisión exhaustiva rebasa por mucho las posibilidades de esta tesis, es por eso la referencia será breve y por demás esquemática.

La planeación debe integrarse por dos elementos fundamentales: *el académico o sustantivo, y el administrativo o de gestión*. En ambos casos el procedimiento es el mismo. Primero, se procede a una tarea de autoevaluación o diagnóstico en varios niveles. El cuadro 4 proporciona un ejemplo de los diferentes rubros evaluados para la elaboración del PIFI.

CUADRO 4. Rubros a cubrir en el proceso de autoevaluación para el PIFI

AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL	AUTOEVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PARA FORMULAR PROGES
Pertinencia de los programas y servicios académicos	Evaluación de la gestión
Programas educativos de posgrado	Capacidad física instalada y su grado de utilización
Innovación educativa	Problemas estructurales de la institución
Cooperación académica nacional e internacionalización	Requerimiento institucional, en su caso, de nuevas plazas de PTC
Impulso a la educación ambiental para el desarrollo sustentable	Equidad de género universitaria
Vinculación	Atención a las recomendaciones de los CIEES a la gestión
Atención a las recomendaciones de los CIEES y los organismos reconocidos por la COPAES	Cumplimiento de las Metas Compromiso de la Gestión
Resultados de los Exámenes Generales para el Egreso de la Licenciatura	
Capacidad académica	
Competitividad académica	
Relación entre capacidad y competitividad académicas	
Brechas de capacidad y competitividad académicas	
Atención y formación integral del estudiante	
Cumplimiento de las metas compromiso académico	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía PIFI 2014-15, disponible en <http://pifi.sep.gob.mx/>.

Posteriormente, con base en el trabajo de autoevaluación, las instituciones deben actualizar sus respectivos programas con base en el presentado el año anterior. Así, una vez elaborada la planeación estratégica por parte de las instituciones, sus respectivos PIFIs son evaluados por un comité, el cual pone especial atención en si éstos son capaces de impactar en la calidad de la educación.

Dado que, como señaló, el PIFI contempla tanto la dimensión académica como la de gestión, la evaluación contempla los siguientes aspectos:

Estar debidamente articulado como se indica en el diagrama de elaboración de un proyecto.

Incidir significativamente en el fortalecimiento de la capacidad y competitividad académicas a partir de los nuevos énfasis que se incorporan en este proceso de planeación y que se refrendan en la viñeta anterior.

Propiciar el cierre de brechas de calidad entre CA y PE de la DES.

Proteger las fortalezas y aprovecharlas en la solución de los problemas identificados en el ámbito de la institución o de la DES, según sea el caso.

Contribuir de manera significativa al cumplimiento de las Metas Compromiso.

Mostrar que sus metas sean congruentes con los objetivos y las políticas de la institución y de la DES, así como la factibilidad de su realización.

Contener de manera explícita la priorización de metas, acciones y recursos asociados y su calendarización.

Justificar los recursos solicitados en términos de logros académicos (no se evaluará el proyecto cuyo objetivo sólo sea adquirir infraestructura).

Contener objetivos particulares relacionados con el fortalecimiento de la capacidad académica, la atención y formación integral de los estudiantes, la mejora de la competitividad de TSU y Licenciatura, así como la competitividad de los PE de posgrado y que:

Estén justificados con base en los resultados de un diagnóstico objetivo de la capacidad académica de la DES y su relación con la competitividad respectiva, realizada en la fase de autoevaluación.

Incidan en la mejora del nivel de habilitación del profesorado, el incremento del porcentaje de PTC con el reconocimiento del perfil deseable y profesores adscritos al SNI, así como el desarrollo y fortalecimiento de los CA .

Atiendan el proceso de mejora continua de los programas educativos de TSU y Licenciatura.

Atiendan las recomendaciones de los CIEES y los organismos reconocidos por el COPAES.

Mejoren los resultados del EGEL.

Apyen el ingreso de los PE de posgrado al PNPC SEP-CONACyT y se asegure la permanencia de los que lograron su ingreso.

Fomenten la innovación de los procesos educativos.

Mejoren la pertinencia de los PE y servicios académicos.

Fomenten la cooperación académica nacional y la internacionalización.

Fomenten la educación ambiental y el desarrollo sustentable.

Fomenten la educación en valores, la prevención de la salud, la formación cultural y deportiva.

Fomenten la vinculación.

Apoyen acciones de trayectoria escolar, seguimiento de egresados y empleadores.

Fomente la evaluación de la gestión y la equidad de género universitaria.

En suma, que proporcionen la atención y formación integral del estudiante.

Entre otros aspectos.

En el proceso de evaluación de los proyectos se considerará de manera importante su carácter integral. Es decir, la atención holística de los problemas de la DES o de la gestión, la incorporación en un mínimo de objetivos particulares de las diversas situaciones a atender evitando redundancias y dispersiones, buscando la complementariedad y las soluciones sinérgicas. Asimismo, el conjunto de metas y las acciones a realizar deben expresarse en forma resumida.

La autoevaluación institucional que requiere el PIFI opera en la lógica del análisis FODA al que se hizo referencia en el primer capítulo de esta tesis, ya que se requiere completar la autoevaluación a partir de una consideración tanto de las fortalezas como de los problemas u obstáculos institucionales y académicos para alcanzar las metas trazadas.

Sin embargo, ¿qué debe contener el Plan de Desarrollo Institucional? Sin entrar en mayores detalles, pues está claro que el análisis del PIFI en su totalidad desborda en mucho las capacidades de esta tesis, puede decirse que la integración del Plan de Desarrollo Institucional debe contemplar además las necesidades del entorno, ya que su articulación debe ser coherente con los planes estatales y regionales de desarrollo, así como también deben considerarse a otros agentes, como son los de tipo internacional. En este sentido, cabe apuntar las descripciones presentadas por un autor respecto a las reuniones entre funcionarios de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) y autoridades de instituciones de educación superior con el propósito de brindar recomendaciones sobre el PIFI; al respecto, cabe destacar que aunque el autor mantiene una mirada crítica respecto a este programa, vale la pena hacer la cita para advertir la mirada integral que éste mantiene:

Después de la información básica producida internamente, el insumo más importante para el PIFI son las recomendaciones externas: SESIC dice qué hacer, CIEES también. Los organismos acreditadores se agregan a esta contraloría: FOPAES, las organizaciones certificadoras de procesos, ANUIES, UNESCO, OUI, etc. [El discurso, textual, continúa advirtiendo:] Son múltiples las fuentes externas que se deben considerar, incluyendo el Plan de Desarrollo Estatal, o del gobierno de Estados colindantes [...] Insumos como el resultado de la aplicación del examen general de egreso de licenciatura hecho por el CENEVAL: aunque se tengan datos hay que contextualizar: ¿cómo estamos respecto al promedio nacional? (Porter, 2004: 601).

CAPÍTULO 3

Fundamentos normativos y programáticos del PIFI

AUNQUE NO SIEMPRE se haga referencia a los fundamentos normativos y programáticos de los programas de gobierno, en este caso del PIFI, está claro que su implementación debe operar dentro de una serie de disposiciones previamente establecida. Es por eso que este capítulo hace referencia a esos fundamentos.

En primer lugar se señala el marco normativo. Aquí pueden observarse al menos dos tipos de disposiciones claramente diferenciadas pero igualmente importantes: por un lado, las que se refieren al ámbito educativo, es decir, el artículo tercero constitucional y una serie de leyes específicas que buscan precisar el papel del Estado en esta materia; por otro, el artículo 26 constitucional y la Ley General de Planeación, es decir, disposiciones que marcan las obligaciones del Estado en materia de planeación y que plantean la necesidad de planes y programas de alcance nacional y sectorial que señalen las aspiraciones y los objetivos del gobierno en turno.

Posteriormente se abordan esos planes y programas. Concretamente el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial Educativo. La intención es mostrar, con base en lo señalado en el primer capítulo, en qué medida ambos contemplan los postulados de la planeación estratégica.

3.1 El marco normativo: su dimensión educativa

Las bases normativas de la educación superior en México, y de los programas implementados en este nivel educativo, concretamente del PIFI, están sustentadas tanto en la Carta Magna como en una serie de leyes específicas que resultan fundamentales para dar mayor concreción a los propósitos del Estado en la tarea de conducir y dar mayor racionalidad a la educación superior mexicana.

En primer lugar el artículo tercero constitucional, el cual establece el carácter público, laico y democrático de la educación en su totalidad. Sin embargo, en lo que respecta a la educación superior se refiere, dicho artículo señala, además de su importancia para el desarrollo nacional, el papel del Estado en la promoción de este nivel educativo:

Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, *el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3º, cursivas por el autor).

No obstante, el artículo tercero constitucional también plantea los límites de la intervención del Estado en la educación superior, particularmente en las instituciones a las que éste otorga autonomía, aunque esto se aclarará de una manera más precisa en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

En términos por demás generales, y sin aspirar a la exhaustividad en materia jurídica, puede decirse que el artículo tercero señala las responsabilidades del Estado para con la educación, definida ésta como fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del país, y estableciendo el marco normativo dentro del cual puede actuar.

Este mismo sentido, al cobijo de la carta magna deben señalarse tres instrumentos jurídicos adicionales: la Ley general de Educación, la Ley para la coordinación de la educación superior y la Ley de Ciencia y Tecnología.

3.1.1 Ley General de Educación

La primera de esas leyes específicas es la Ley General de Educación. Expedida el 13 de julio de 1993 como parte del primer gran impulso modernizador de la educación mexicana, esta ley vuelve a enfatizar y define de una manera más precisa el papel del Estado en lo que respecta a la promoción de la educación superior y de las actividades de investigación e innovación científica y tecnológica que en ésta intervienen (Artículo 9).

De igual forma, la ley, en sus artículos 10 y 37, reconoce a la educación superior como parte del sistema educativo nacional, aunque sin contar carácter de obligatoria. En este sentido, el cuadro siguiente (Cuadro 5) muestra la estructura del sistema educativo al día de hoy.

CUADRO 5. Estructura del Sistema Educativo Mexicano

TIPO EDUCATIVO	NIVEL EDUCATIVO	SERVICIO EDUCATIVO
EDUCACIÓN BÁSICA	Preescolar	General Cursos comunitarios Indígena
	Primaria	General Cursos comunitarios Indígena
	Secundaria	General Técnica Telesecundaria
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	Profesional Técnico	CET, Cecyte, CONALEP y otros
	Bachillerato	General Tecnológico
EDUCACIÓN SUPERIOR	Técnico superior	Universidades tecnológicas Otros
	Licenciatura	Normal Universitaria y tecnológica
	Posgrado	Especialidad Maestría Doctorado

Fuente: SEP (2012).

Particular importancia reviste el artículo 25 de dicha ley, relativo al financiamiento de la educación superior:

El monto anual que el Estado —Federación, entidades federativas y municipios— destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible (Ley General de Educación, artículo 25).

Ya antes se ha hecho referencia al sistema de financiamiento en la educación superior. Cabe destacar, sin embargo, que los recursos extraordinarios de los que forma parte el PIFI no están considerados dentro del presupuesto anual asignado, lo cual, a decir de algunos autores (Labra), representa un incumplimiento a lo establecido por la ley en el artículo ya citado, el cual se reformó en 2003 para impulsar el desarrollo de la educación superior.

3.1.2 Ley para la coordinación de la educación superior

Aunque la Ley para la coordinación de la educación superior ha permanecido un tanto ajena a los procesos modernizadores de la educación superior mexicana, ello debido a que, como se ha venido mencionado, la introducción de la gestión estratégica requiere cambios prácticos y no necesariamente jurídicos, cabe destacar lo establecido por dicha ley. Principalmente en lo que a la autonomía universitaria y al financiamiento se refiere, ya que las principales críticas a los programas de financiamiento extraordinario, incluido el PIFI, han señalado que la implementación de estos programas pone en jaque a una condición y a un sistema de asignación de recursos históricamente constituidos.

En este sentido, hay que decir que desde su publicación en 1978, esta ley no ha sufrido modificación alguna. Siendo presidente el Licenciado José López Portillo, la ley responde a una situación histórica por demás conocida, por lo que no será necesario

hacer una referencia precisa. Baste decir que ella es consecuencia de una serie de problemáticas que comenzaron luego de los trágicos sucesos de 1968 y que a lo largo de la década siguiente generaron descontento entre la comunidad universitaria; razón por la cual el gobierno mexicano

En términos generales y como su nombre lo dice, la ley busca establecer las bases para la coordinación de la educación superior, la cual, dice el texto, tiene por funciones a la investigación, la docencia y la difusión de la cultura. Enfatiza el protagonismo estatal al señalar que éste —el Estado— debe planear el desarrollo de la educación superior a partir de las necesidades nacionales; necesidades, sin embargo, definidas desde la órbita gubernamental (véase principalmente el artículo 12).

Asimismo, la ley señala el hecho de que, independientemente de la condición autónoma de algunas instituciones de educación superior (instituciones descentralizadas), su funcionamiento debe acoplarse a las necesidades nacionales, regionales y estatales.

Finalmente, dados los propósitos de esta tesis, cobra relevancia el hecho de que la ley establece las responsabilidades del Estado en materia de financiamiento de la educación superior. A esta situación, se dijo desde el capítulo anterior, se le conoce como “financiamiento ordinario”; sin embargo, la importancia de la Ley para la coordinación de la educación superior estriba en que, por vez primera, reconoce la posibilidad de otorgar recursos extraordinarios:

Cuando las instituciones requieran desarrollar proyectos adicionales de superación institucional y carezcan de fondos para ello, el Ejecutivo Federal podrá apoyarlas con recursos específicos, previa celebración del convenio respectivo y, en su caso, atendiendo al desarrollo de los convenios anteriormente celebrados (Ley para la coordinación de la educación superior, Artículo 26).

Se trata, pues, del primer fundamento normativo para el tipo de programas que más tarde vendría a cambiar el funcionamiento de las instituciones de educación superior públicas, en particular del más importante de esos programas: el PIFI.

Hay, sin embargo, una serie de consideraciones que vale la pena hacer antes de abordar los artículos que dan pauta al establecimiento del marco programático del PIFI. Por un lado, aunque en la Ley para la coordinación de la educación superior se vislumbran elementos que pudieran parecer acordes a los postulados de la gestión estratégica, en su conjunto la ley dista mucho de ajustarse a esos postulados. Ya se ha mencionado el excesivo protagonismo del Estado en materia de planeación y coordinación de la educación superior, pues aunque la ley hace referencia a la necesidad de que las instituciones se acoplen a los intereses nacionales, regionales y estatales, en los momentos en que se formuló la ley (y que como se dijo no se ha modificado hasta el día de hoy) no se contempló la activa participación de éstas —las instituciones— en la definición de sus propias metas.

De igual forma, nada se dice en ley sobre el sector privado, el cual, visto desde el enfoque de la gestión estratégica, se convierte cada vez más en un agente importante en el desarrollo de la educación superior.

Al respecto, tal vez sea el momento de poner al día a esta ley que en teoría debería ser fundamental y el principal marco normativo para los programas de la educación superior. En este sentido, en las conclusiones se hablará sobre la importancia de que ciertos aspectos contemplados por los postulados de la gestión estratégica sean considerados dentro del marco normativo al que se sujetan los programas que se sirven de ellos.

3.1.3 Ley de Ciencia y Tecnología

Aunque la Ley de Ciencia y Tecnología es en cierta forma accesoria, no puede pasarse por alto dado que se encuentra estrechamente relacionada con las funciones definidas para la educación superior, sobre todo con la investigación. En este sentido, es necesario destacar una serie de puntos por demás importantes. El primero de ellos, el que dicha ley establece el compromiso del Estado para impulsar la investigación en las instituciones de educación superior y promover o favorecer los vínculos entre éstas y el sector productivo, tanto público como privado.

Por otra parte, la ley también contempla la creación de una red entre grupos y centros de investigación y las universidades e instituciones de educación superior, así como la consolidación del posgrado como elemento fundamental para el impulso a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico.

Sin embargo, quizás el punto más importante señalado en la ley de Ciencia y Tecnología sea el tema del financiamiento, ya que desde su publicación en 2002, durante la administración del Licenciado Vicente Fox, se estableció la necesidad de asignar el 1% del PIB a las labores de investigación.

El Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico. El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley (Ley de Ciencia y Tecnología, Artículo 9 BIS).

Lo anterior resulta importante, y no sólo debido al hecho ampliamente señalado de que el 1% del PIB no se ha alcanzado desde la publicación de la ley, sino sobre todo porque, en el caso del PIFI, una parte de los recursos asignados se han destinado a las labores de investigación y divulgación contempladas en el texto. En este sentido, hay que destacar las palabras de Rubio Oca respecto al hecho de que, a diferencia del presupuesto ordinario, en su mayoría destinado al gasto corriente, los fondos de extraordinarios han permitido desarrollar las actividades o funciones sustantivas de las instituciones de educación superior.

3.2 El marco normativo: su dimensión administrativa

Se ha dicho que el PIFI se sustenta en un marco normativo que a su vez se compone de dos dimensiones claramente diferenciadas: la educativa y la administrativa. Esta última se fundamenta los artículos 25 y 26 constitucionales, los cuales prevén el llamado sistema de planeación democrática y establecen la obligatoriedad por parte del ejecutivo federal para elaborar planes y programas sectoriales, entre los que obviamente se incluye el educativo.

Ya se mencionó que ambos artículos fueron reformados como parte de un proceso histórico al que se le conoció como de “Renovación Nacional”, durante la administración del Licenciado Miguel de la Madrid.

El artículo 25 establece la rectoría del Estado en materia de desarrollo, principalmente económico. Sin pretender entrar en detalles, es necesario señalar que la última reforma a este artículo ha incorporado un criterio estratégico, al señalar a la competitividad como motor de cambio, aunque también ha introducido un criterio de equidad:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25).

Por su parte, el artículo 26 constitucional es, desde esta dimensión administrativa, el más importante en lo que concierne al marco normativo del PIFI y de los programas de gobierno en general. Su importancia estriba en el hecho de que este artículo obliga al Estado, primero, a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que, acorde con la cita anterior del artículo 25, imprima “solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para

la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 26).

En segundo lugar, el artículo en cuestión señala la necesidad de que la planeación incorpore las opiniones y demandas de la sociedad mexicana, siendo este el principal rasgo de la planeación el que se incorporen mecanismos de participación que aseguren en carácter democrático del proyecto de nación que habrá de plasmarse en un Plan Nacional de Desarrollo, a cuya formulación también está obligado el poder ejecutivo, y al que habrán de plegarse los diferentes programas federales:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 26).

Y más adelante, un tanto *ad hoc* con los postulados de la gestión estratégica, especialmente con lo referente a la evaluación de los programas de gobierno, el artículo 26 establece:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales (*Ibidem*).

Un par de cosas deben decirse acerca de este artículo. Por un lado, el hecho de que el llamado período de “Renovación Nacional” llevado a cabo en la década de los ochenta abrió las puertas para la participación de otros actores en la determinación de las metas nacionales, llevando así al ámbito constitucional los instrumentos para superar el monopolio de Estado característico de la era de la planeación estatal.⁶ Para esto, el artículo 26 establece como una de las obligaciones del gobierno federal la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo en el que habrán de plantearse las aspiraciones de los concurrentes a la consulta popular que asegurará el carácter democrático de dicho plan y en el que deberán plasmarse no sólo las metas, sino los medios necesarios para alcanzarlas y los mecanismos o procedimientos para evaluar si esto realmente se logró. En este sentido, cabe destacar que la Constitución incorpora un elemento fundamental para cualquier programa moderno de gobierno: la posibilidad de evaluar sus resultados. Se trata, como se dijo arriba, de una característica propia, aunque no exclusiva, de la gestión estratégica y que constituye uno de sus momentos fundamentales. Hay que decir, sin embargo, que este rasgo no formó parte de aquel movimiento de “Renovación Nacional” al que se ha hecho referencia, sino que se introdujo como parte de la reforma al artículo 26 que tuvo lugar a lo largo de las dos últimas décadas, siendo la última reforma en el año 2013.

Ya en el capítulo anterior se hizo referencia a la importancia de la evaluación como un elemento fundamental de la implementación de programas de gobierno. Baste señalar que este constituye un elemento fundamental para realizar un juicio, lo más objetivo posible, respecto a los resultados arrojados por el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

Sin embargo, al igual que como se vio en el apartado anterior, aquí también existe una ley específica que precisa el papel del Estado en materia de planeación: se trata de la Ley de Planeación. Nuevamente hay que decir que, sin pretender exhaustividad en materia jurídica, dicha ley plantea nuevamente el Sistema Nacional de

⁶ A decir de Luis Aguilar Villanueva (2006), este es un elemento fundamental para arribar hacia una nueva era en la conducción de las sociedades, y al que el autor, juntos con otros destacados estudiosos, le han denominado “Gobernanza” y que, en términos generales no es otra cosa que la capacidad de gobernar, pero sirviéndose de los recursos (materiales, intelectuales y demás) de otros actores diferentes del gobierno. Como podrá observarse en las conclusiones de este trabajo, el tema al que se refiere esta tesis, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), busca establecer un vínculo con el tema de la gobernanza, ya que ésta debe poder manifestarse en los más distintos niveles de conducción de la sociedad, incluida la educación.

Planeación Democrática, orientada al desarrollo nacional. También precisa las atribuciones, responsabilidades y obligaciones del poder ejecutivo en torno a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, así como el hecho de que todos los programas de la administración federal habrán de sujetarse al mismo.

Es respecto a este último punto que se cita lo que, a consideración del autor, son los principales artículos de la Ley de Planeación:

Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Sobra decir que, en materia de educación superior, el Programa Sectorial Educativo constituye, junto con el Plan Nacional de Desarrollo, el marco programático del PIFI. Se hará referencia a ambos en el siguiente apartado, por ahora bastará con decir que es aquel —el Programa Sectorial Educativo— es el marco inmediato del programa del que se ocupa este tesis. Con el propósito de ilustrar esta circunstancia se presenta el esquema [insertar número], el cual busca ejemplificar de una manera sencilla el marco normativo y programático del PIFI, reconociendo además las dos dimensiones (la educativa y la administrativa) entre las que éste se conforma.

3.3 El marco programático

Ya se dijo que son dos los elementos principales que dan forma al marco programático del PIFI. En orden de importancia, éstos son el *Plan Nacional de Desarrollo* y el *Programa Sectorial de Educación*, ambos presentados por el gobierno federal para el período 2013-2018.

3.3.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Tal y como se ha venido mencionando, el Plan Nacional de Desarrollo (PND, en adelante) constituye una hoja de ruta en el complejo ejercicio de conducción la sociedad. Ésta, sin embargo, no es producto de una decisión exclusivamente gubernamental (unilateral), como había sido la característica de la administración pública hasta antes del período de “Renovación Nacional”. Por el contrario, como se vio al referirse al artículo 26 Constitucional y a la Ley de Planeación, el PND debe ser, al menos en teoría, el producto de una amplia consulta popular, en donde las aspiraciones de la sociedad quedan plasmadas. “Este documento traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitan medir los valores obtenidos” (Gobierno de la República, 2008: 9).

Los planes nacionales de desarrollo suelen componerse por una presentación general en donde se muestra la visión de país, un diagnóstico y las metas generales. Posteriormente, este ejercicio suele repetirse en cada uno de los puntos o ámbitos que se consideran prioritarios, es decir, en torno a los cuales girarán los objetivos particulares, las metas y estrategias delineadas, así como los indicadores que permitirán evaluar el desempeño del gobierno al respecto. En este sentido, el PND que corresponde a la presente administración, y presentado el año pasado (2013), se ha trazado como Objetivo General: “Llevar a México a su máximo potencial”. Se trata, como puede advertirse, de un objetivo por demás amplio y hasta ambiguo, pero que en la lógica del PND se va descomponiendo y adquiriendo mayor concreción conforme se observa la forma en que éste se plasma en las cinco metas nacionales y a partir de las estrategias trasversales que se muestran en el cuadro.

Sin entrar en detalles, puede observarse que las metas establecidas apuntan hacia aspectos coyunturales que durante las consultas fueron considerados como prioritarios. Destaca, por ejemplo, el tema de la violencia desatada lo largo de los últimos años y que, a decir del propio PND, es la condición necesaria para alcanzar el desarrollo del país.⁷

En lo que respecta a la educación, Meta III, el PND plantea su necesidad:

[...] para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano. Esta meta busca incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito. El enfoque, en este sentido, será promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida. En la misma línea, se buscará incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como nuestra capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado (Gobierno de la República, 2008: 22).

⁷ Cabe apuntar que al, igual que en la administración pasada, la violencia ha cobrado un lugar cada vez más importante.

ESQUEMA 2. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 (Poder Ejecutivo Federal, 2013).

No se hará gran referencia al diagnóstico presentado en el PND sobre la situación de la educación mexicana. Esto debido al nivel de generalidad en que se mueve todavía este documento, el cual, se dijo anteriormente, constituye sólo una “hoja de ruta” en lo que a la conducción de la sociedad se refiere, en este caso del sistema educativo nacional. Así pues, dado que ya en el capítulo anterior se mostró un panorama general sobre el estado de la educación superior en México, bastará con señalar que los principales elementos contenidos en el diagnóstico sobre la educación mexicana:

1. El PND establece la necesidad de crear políticas que aseguren tanto el derecho como el acceso a una educación de calidad, fortalezcan la articulación entre los niveles del sistema educativo y entre éste —especialmente en sus niveles superiores— y el quehacer científico tecnológico y el mundo productivo.

2. Superar los bajos resultados de las evaluaciones internacionales, especialmente de las pruebas PISA,⁸ ya que éstas constituyen el mejor referente respecto a la posición de México con respecto a otros países (los países de la OECD) en materia del desempeño de los alumnos y, por tanto, de la calidad de los servicios educativos.
3. La ausencia histórica de un capital humano desarrollado y verdaderamente acoplado a las necesidades del país.
4. El escaso desarrollo tecnológico, el cual no sólo se plasma en el escaso presupuesto destinado a este sector, sino también en el número de patentes registradas en nuestro país en comparación con otros con mayor desarrollo científico y tecnológico, ya que este ámbito —el científico-tecnológico— se ha vuelto una pieza fundamental para el desarrollo de las naciones.

Es respecto a estos puntos que el Plan de Acción establecido por el PND es claro y relativamente simple en su formulación: *Articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera.*

Este Plan de Acción contiene objetivos, estrategias y líneas de acción, algunas de las cuales atañen directamente al ámbito de la educación superior, y que, podrá observarse más adelante, encuentran expresión concreta en el Programa Sectorial de Educación y, finalmente, en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, alineándose progresivamente. Se trata, pues, de cinco objetivos fundamentales y veintiuna estrategias, las cuales se muestran en el cuadro siguiente. La razón por la que en este caso se han omitido las “líneas de acción” es debido a que se dará prioridad a las líneas establecidas en el Programa Sectorial de Educación, ya que éste es todavía más específico.

⁸ Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés).

CUADRO 7. Objetivos y Estrategias del PND 2013-2018 correspondientes a la Meta 3: México con Educación de Calidad

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
<p>3.1 DESARROLLAR EL POTENCIAL HUMANO DE LOS MEXICANOS CON EDUCACIÓN DE CALIDAD.</p>	<p>3.1.1. Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico.</p>
	<p>3.1.2. Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.</p>
	<p>3.1.3. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.</p>
	<p>3.1.4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.</p>
	<p>3.1.5. Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro.</p>
	<p>3.1.6. Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación.</p>

<p>3.2. GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y LA EQUIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO.</p>	<p>3.2.1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.</p> <p>3.2.2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.</p> <p>3.2.3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.</p>
<p>3.3. AMPLIAR EL ACCESO A LA CULTURA COMO UN MEDIO PARA LA FORMACIÓN INTEGRAL DE LOS CIUDADANOS.</p>	<p>3.3.1. Situar a la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social.</p> <p>3.3.2. Asegurar las condiciones para que la infraestructura cultural permita disponer de espacios adecuados para la difusión de la cultura en todo el país.</p> <p>3.3.3. Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional.</p> <p>3.3.4. Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias culturales y vinculando la inversión en cultura con otras actividades productivas.</p> <p>3.3.5. Posibilitar el acceso universal a la cultura mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y del establecimiento de una Agenda Digital de Cultura en el marco de la Estrategia Digital Nacional.</p>
<p>3.4. PROMOVER EL DEPORTE DE MANERA INCLUYENTE PARA FOMENTAR UNA CULTURA DE SALUD.</p>	<p>3.4.1. Crear un programa de infraestructura deportiva.</p> <p>3.4.2. Diseñar programas de actividad física y deporte diferenciados para atender las</p>

	diversas necesidades de la población.
3.5. HACER DEL DESARROLLO CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN PILARES PARA EL PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL SOSTENIBLE.	3.5.1. Contribuir a que la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel de 1% del PIB.
	3.5.2. Contribuir a la formación y fortalecimiento del capital humano de alto nivel.
	3.5.3. Impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación locales, para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente.
	3.5.4. Contribuir a la transferencia y aprovechamiento del conocimiento, vinculando a las instituciones de educación superior y los centros de investigación con los sectores público, social y privado.
	3.5.5. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica del país.

Fuente: elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Como podrá observarse, los objetivos 3.1, 3.2 y 3.5 se encuentran estrechamente vinculados con el ámbito de la educación superior. Básicamente, los tres buscan incrementar la calidad de los servicios educativos, promover el acceso y la permanencia en el sistema, especialmente entre las regiones y los sectores más desfavorecidos, y generar vínculos entre instituciones de educación superior, la investigación científica y tecnológica y el sector productivo.

Asimismo, cada uno de estos tres objetivos promueve acciones que contemplan no sólo la dimensión sustantiva (interna) del ámbito académico, sino también una serie de condiciones externas que, sin ser propiamente sustantivas, plantean la necesidad de

un enfoque estratégico respecto al entorno para así alcanza lo más posible el éxito del “Plan de acción” trazado.

3.3.2 El Programa Sectorial de Educación 2013-2018

Ya se mencionó que el *Programa Sectorial de Educación* (PSE) se deriva del *Plan Nacional de Desarrollo*, tal y como se estipula en el artículo 26 Constitucional.

Al igual que el PND, el Programa Sectorial de Educación elabora un diagnóstico previo sobre el estado de la educación nacional en cada uno de los niveles que la constituyen: la educación básica, media superior y superior. Y en el caso particular de esta última, el diagnóstico —a diferencia del PND— tiene un mayor grado de especificidad. Por ejemplo, se reconocen los avances logrados tras la puesta en marcha del proceso modernizador en la década de los noventa (proceso al que se hizo referencia en el capítulo anterior), como que al día de hoy se cuenta con un sistema de educación superior diversificado capaz de absorber a un número cada vez más grande de jóvenes. Sin embargo, el PSE también plantea la necesidad de alcanzar un mayor porcentaje de cobertura en este nivel, la consolidación de una educación más sensible a las demandas de mercado laboral y que posibilite una inserción natural en el mismo; así como la ausencia de vínculos claros entre la educación superior, el ámbito de investigación científica y tecnológica y el sector productivo.

Por otra parte, en lo que al incremento de la calidad en la educación superior se refiere, el PSE reconoce el papel del financiamiento extraordinario, siendo el PIFI el principal de los programas que se mueven en este ámbito. Al respecto, puede leerse lo siguiente:

Habrá que continuar con la ampliación y el impulso al mejoramiento de la calidad de la educación superior. Los fondos extraordinarios, adicionales al presupuesto regularizable, han probado ser un valioso mecanismo para formar y mejorar al profesorado, corregir problemas estructurales de las universidades, apoyar el desarrollo institucional, fortalecer el trabajo académico y favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional (Secretaría de Educación Pública, 2013b: 28).

Posteriormente, el PSE presenta sus objetivos a lo largo del sexenio, así como las estrategias y líneas de acción para alcanzarlos. Al igual que en el caso del PND, sólo haré referencia a los que atañen de manera directa a la educación superior, una buena parte de los cuales, podrá observarse después, han intentado concretarse en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

En este sentido, cabe destacar que al día en que se redacta este tesis, la página electrónica institucional del PIFI (<http://pifi.sep.gob.mx/>) no ha señalado aún la manera en que el programa se articula con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial Educativo, razón por la cual una buena de lo que parte de lo que se presenta constituye una interpretación original del autor.

CUADRO 8. Objetivos y estrategias del Plan Sectorial de Educación

Objetivos	Estrategias
<p>1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.</p>	<p>1.1 Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines.</p> <p>1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes.</p> <p>1.3. Garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos.</p> <p>1.4. Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno.</p> <p>1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes.</p> <p>1.6. Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar.</p> <p>1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral.</p>

<p>2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.</p>	<p>2.1. Orientar y asegurar la calidad de los aprendizajes para fortalecer la formación integral en la educación media superior].</p> <p>2.2. Consolidar el Sistema Nacional de Bachillerato, universalizar el Marco Curricular Común y fortalecer la profesionalización docente y directiva.</p> <p>2.3. Continuar el desarrollo de los mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas e instituciones de educación superior.</p> <p>2.4. Fomentar la investigación científica y tecnológica y promover la generación y divulgación de conocimiento de impacto para el desarrollo del país.</p> <p>2.5. Fortalecer la pertinencia de la capacitación para el trabajo, la educación media superior y la educación superior para responder a los requerimientos del país.</p> <p>2.6. Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para el fortalecimiento de la educación media superior y superior.</p> <p>2.7. Ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de la educación media superior, educación superior y capacitación para el trabajo.</p>
<p>3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.</p>	<p>3.1. Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos.</p> <p>3.2. Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior.</p> <p>3.3. Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables.</p> <p>3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias.</p> <p>3.5. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las</p>

	<p>personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos.</p> <p>3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.</p> <p>3.7. Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo.</p>
<p>4. Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.</p>	<p>4.1. Apoyar las acciones para el fortalecimiento de la infraestructura deportiva en el sistema educativo.</p> <p>4.2. Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las instituciones de educación.</p> <p>4.3. Promover la realización de actividades deportivas para niñas, niños y jóvenes en horarios extraescolares.</p> <p>4.4. Impulsar el desarrollo de los deportistas en las instituciones de educación.</p>
<p>5. Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral</p>	<p>5.1. Fomentar la educación artística y cultural y crear mayores oportunidades de acceso a la cultura, especialmente para el sector educativo.</p> <p>5.2. Dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos.</p> <p>5.3. Fortalecer la identidad nacional a través de la difusión del patrimonio cultural y el conocimiento de la diversidad cultural.</p> <p>5.4. Reforzar los canales de generación y acceso a bienes y servicios culturales para la población estudiantil.</p> <p>5.5. Fortalecer el acceso de la población estudiantil y docente a la cultura, con el uso de las tecnologías digitales.</p>
<p>6. Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento</p>	<p>6.1. Fortalecer la capacidad analítica y creativa de los mexicanos con una visión moderna de la ciencia y la tecnología.</p> <p>6.2. Incrementar la inversión en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) en las instituciones de educación superior y centros públicos de investigación.</p> <p>6.3. Incrementar en el país el número de personas con estudios de posgrado</p>

	<p>culminados en Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>6.4. Ampliar, con visión regional, la oferta de posgrados de alta calidad y pertinencia a través del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).</p> <p>6.5. Incrementar y renovar el personal dedicado a la investigación en las instituciones generadoras de conocimiento científico y tecnológico.</p>
--	---

Fuente: Plan Sectorial de Educación (Secretaría de Educación Pública, 2013b).

De esta forma, sin pretender exhaustividad en el análisis de los objetivos del PSE, puede decirse que, en lo que respecta a la educación superior, las estrategias pueden dividirse en dos tipos, las que enfatizan la dimensión externa a la dinámica propiamente sustantiva de las instituciones de educación superior, y las que priorizan la dimensión interna o sustantivo:

Externas

- Asegurar el acceso a la educación superior al mayor número de jóvenes. Esto mediante dos formas:
 - Incrementar el número de instituciones y aumentar la capacidad de las ya existentes.
 - Fomentar políticas que aseguren el ingreso y permanencia de los jóvenes a la educación superior en todas las regiones y entre todos los sectores, pero dando especial prioridad a los más desfavorecidos.
 - Fomentar el acceso de las mujeres

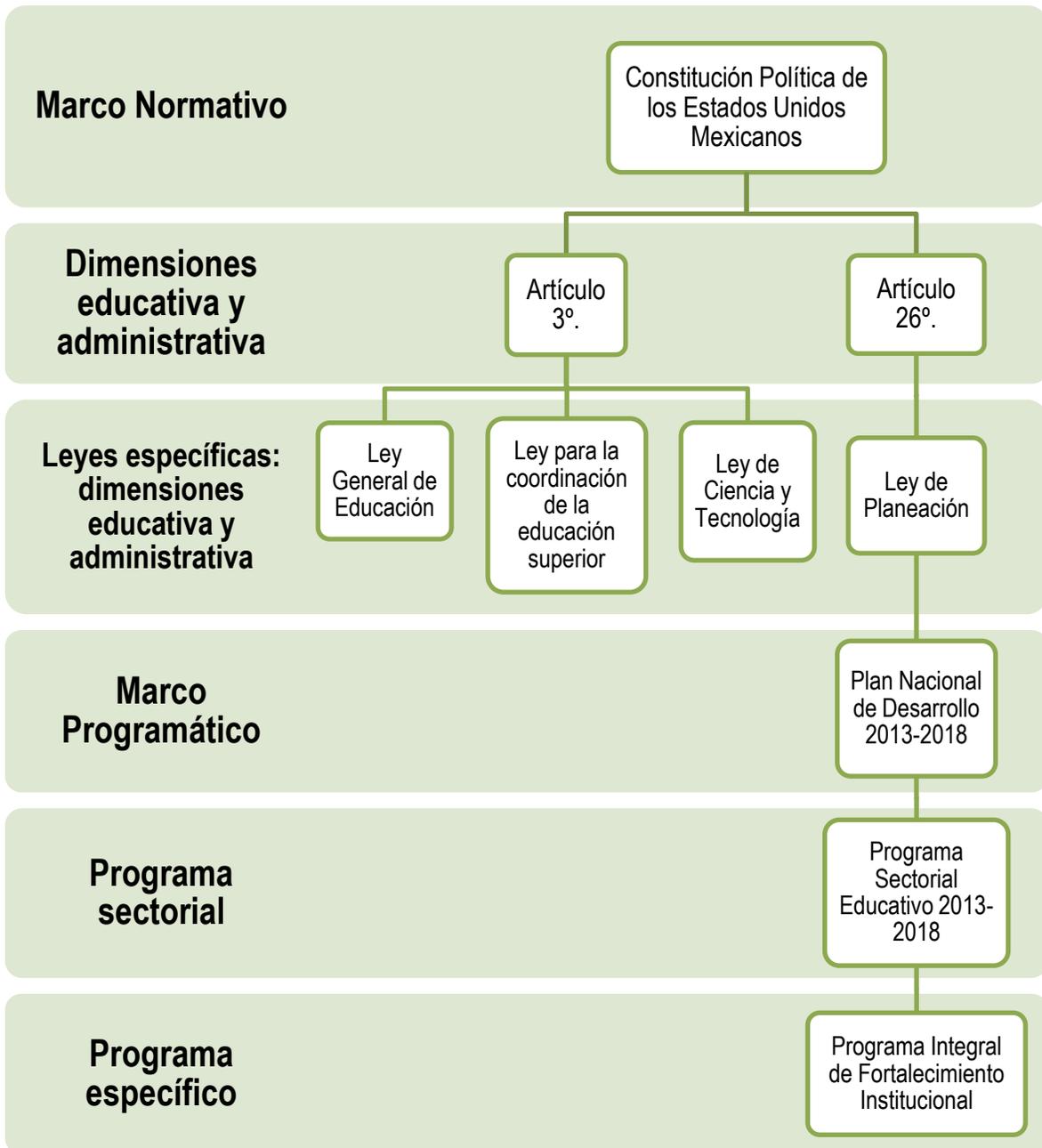
Internas

- Adecuación del sistema educativo superior a las nuevas necesidades del país.
 - Revisión de los planes de estudio
 - Consolidación de un sector tecnológico que permita una rápida inserción en el mercado laboral
- Mejorar el perfil del profesorado
- Creación de sistemas de información que permita dar seguimiento de egresados para mejorar las fallas en los servicios

Algo similar puede decirse del objetivo 6 trazado en el PSE: *Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.*

Por un lado, las estrategias externas buscan establecer vínculos con el mundo productivo, ya que la ausencia de esta clase de vínculos ha sido uno de los principales síntomas del déficit científico y tecnológico en nuestro país, y que a decir del diagnóstico elaborado tanto en el PND como en el PSE representa uno de los más importantes obstáculos para logara el desarrollo nacional deseado. En tanto que a las estrategias internas o sustantivas, quizás las más importante sea la de fortalecer el posgrado como el elementos indispensable para alcanzar el desarrollo científico y tecnológico que el país requiere y que la llamada sociedad del conocimiento demanda.

ESQUEMA 3. El marco normativo y programático del PIFI



Fuente: Elaboración propia.

Puede observarse, entonces, que en el caso de la educación superior, la aspiración por una educación de calidad atañe a diferentes elementos: los contenidos de programas educativos que respondan a los intereses de los jóvenes (la pertinencia, señalada en el capítulo I), la capacidad y grado de habilitación de los profesores, la infraestructura adecuada, el acceso a los jóvenes (cobertura), pero con un contenido de género (prioridad al rezago de las mujeres) y un sistema de información que pueda dar seguimiento a los egresados (evaluación del producto final).

Se trata, sin embargo, de una meta complicada tomando en cuenta que, tal y como se señaló en el capítulo anterior, pese a que la matrícula en educación superior ha venido creciendo año tras año, las tasas de cobertura siguen siendo bajas, de apenas 29%. Lo que en otros términos significa que 3 de cada 10 jóvenes en edad de cursar la educación superior lo hacen realmente; en tanto que siete permanecen fuera del sistema.

Así, para finalizar, el esquema 3 busca ejemplificar de una manera más clara el marco normativo y programático al que se ha hecho referencia en este capítulo.

CAPÍTULO 4

Evolución del PIFI: consideraciones para su evaluación

ANTES DE COMENZAR, cabe destacar que el PIFI ya ha sido objeto de una evaluación, en 2011 (Subsecretaría de Educación Superior, 2011). Esto como parte de los elementos que constituyen a la gestión estratégica y que se revisaron en el primer capítulo de esta tesis. De tal forma, las consideraciones a las que se hará referencia a lo largo de este capítulo toman como base el documento producido tras esa evaluación hecha al PIFI para el período 2001-2011.

Asimismo, es necesario recordar que una valoración integral de la eficacia del programa debe atender las dos dimensiones en las que éste actúa y que fueron señaladas en el segundo capítulo: *la académica o sustantiva y la administrativa o de gestión*. Sin embargo, una valoración de este tipo también requiere de la información necesaria, mucha de la cual no es de fácil acceso.

Es por eso que este capítulo sólo se ocupará de la dimensión académica o sustantiva del PIFI, pues dado el método que se ha elegido para formular una valoración del programa, abordar la dimensión administrativa o de gestión del programa resulta por demás complicado dada la ausencia de información al respecto.

Así, a lo largo del presente capítulo se atenderán tres puntos concernientes a la dimensión académica o sustantiva considerada por el PIFI, tomando como referencia aquella evaluación institucional hecha al programa en 2011 y en donde, como ya se señaló, se evaluaron sus resultados a partir del año de su creación.

Esos puntos son los siguientes: 1) evolución del número de Cuerpos Académicos (CA) en las instituciones de educación superior en el periodo considerado (2001-2011); 2) evolución del número de académicos que han pasado a formar parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en ese mismo período. Finalmente, se hará un señalamiento sobre los cambios en el perfil de los académicos universitarios,

especialmente de los de tiempo completo, y a los que el PIFI sin duda ha contribuido a lo largo de la última década, tanto directa como indirectamente.

Empero, si el PIFI ya ha sido evaluado antes, y si la información al respecto está disponible en los informes del programa (de fácil acceso en su página institucional), ¿en qué radica la novedad de este capítulo? ¿Cuál es su contribución al conocimiento administrativo? A juicio de quien esto escribe, la novedad, tanto del capítulo como de la tesis en general, estriba en que la información correspondiente se actualiza hasta el día de hoy, pues ni los datos correspondientes al número de Cuerpos Académicos ni al número de miembros del SNI lo están. No se encuentran disponibles aún.

Respecto a estos últimos, los académicos miembros del SNI, también se podrá observar en el tiempo la evolución situándose en un rango de tiempo más largo, también hasta el día de hoy.

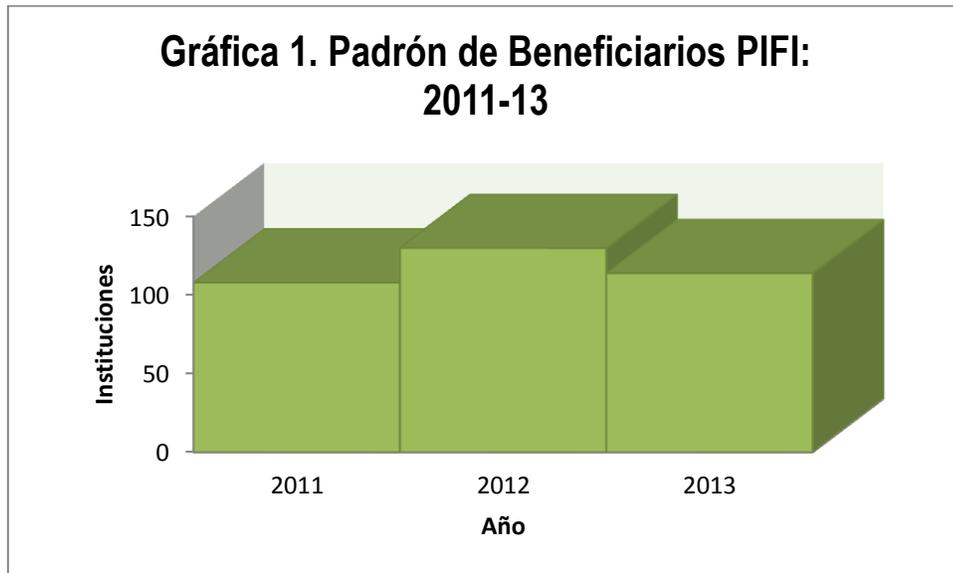
Sin embargo, el trabajo se abocará sólo a las Universidades Públicas Estatales y afines (es decir, de Apoyo Solidario, principalmente), pues no sólo son éstas la mayoría de las instituciones que absorben los recursos del PIFI, sino que además son sus académicos los que mayores posibilidades tienen de participar de otros programas como el PROMEP y el Sistema Nacional de Investigadores

*

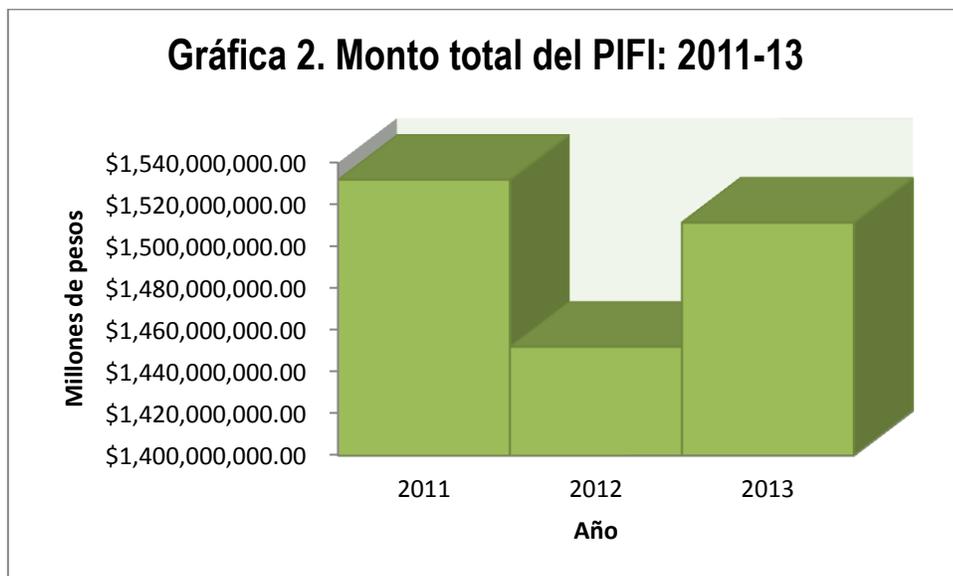
No obstante, comenzará este capítulo con un elemento no considerado por la evaluación interna del PIFI. Tal es el caso de la concurrencia de las instituciones a la convocatoria del programa. En este sentido, hay que decir que existen variaciones significativas en cuanto al padrón de beneficiarios del programa a lo largo de los tres años que han transcurrido desde la última evaluación en 2011. Tres años fundamentales (2011, 2012, 2013), ya que en ellos se presentó la transición política que significó el regreso del PRI a la administración pública federal.

Así por ejemplo, como se muestra en la gráfica 1, el número de instituciones que han accedido a los recursos del programa muestra variaciones notables, pues si bien los dos últimos años del gobierno del Licenciado Felipe Calderón muestran un incremento, al pasar de 108 a 130 instituciones que entre 2011 y 2012 integraron el Padrón de Beneficiarios del PIFI, el primer año de la administración actual ha significado una disminución de instituciones beneficiarias, situándose apenas por

encima del número registrado en 2011: 114 instituciones, según el Padrón de Beneficiarios para el año 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de los Padrones de Beneficiarios del PIFI correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, disponibles en la página electrónica del PIFI (<http://pifi.sep.gob.mx/>).



Fuente: elaboración propia a partir de los Padrones de Beneficiarios del PIFI correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, disponibles en la página electrónica del PIFI (<http://pifi.sep.gob.mx/>).

Por otra parte, algo un tanto diferentes ocurre cuando se observa la evolución del PIFI a partir de los montos totales otorgados durante estos mismos tres años. En efecto, como se muestra en la gráfica 2, el 2012 —año en que se verifica el mayor número de instituciones beneficiarias del programa— es también el año en que el monto total destinado al PIFI fue el menor en el periodo considerado. De hecho, visto desde un punto de vista puramente financiero, el primer año de la administración actual (2013) ha significado una recuperación con respecto al año anterior, aunque no con respecto al 2011.

Los datos anteriores desbordan sin duda los propósitos de esta tesis. Baste decir que las variaciones en cuanto a los montos destinados al PIFI constituyen un tema complejo y que su estudio implicaría la introducción de otras variables, las cuales no son necesariamente cuantificables: el análisis político, por ejemplo, particularmente el énfasis que éste pone en la búsqueda de la legitimidad por parte del gobierno.

Por otra parte, está claro que la sola concurrencia institucional y la evolución de los montos del PIFI no pueden ser los únicos factores para determinar la efectividad de este programa cuyos objetivos, por demás ambiciosos, desbordan por mucho el tema del número de instituciones que están en condiciones de acceder a los recursos extraordinarios que él ofrece.

Partiendo del análisis de las condiciones en que se encontraba la educación superior mexicana durante el período inmediatamente anterior a la puesta en marcha del PIFI, condiciones que fueron explicitadas en el árbol de problemas formulado como parte del programa (ver Anexo), está claro que su principal objetivo no es hacer llegar los recursos al mayor número de instituciones, sino, y sobre todo, modificar su lógica de funcionamiento (Cf. Árbol de objetivos en el Anexo). A lo largo del capítulo II se hizo referencia a esos objetivos. Toca el turno de valorar, en la medida de lo posible, qué tanto se han alcanzado.

4.1 Cuerpos Académicos

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional señaló desde un principio como una de los principales problemas de la educación superior mexicana, la mediana consolidación de la habilitación de la planta académica de las instituciones de educación superior públicas, ya que, en términos prácticos, las áreas abocadas a la labor conjunta de docencia e investigación requiere de un personal académico cuya formación sólo puede proporcionarse en el posgrado y desenvolverse mediante el trabajo colectivo, de pares.

En este sentido, un buen indicador de la capacidad académica lograda tras la implementación del PIFI es el número de los grupos de académicos que han alcanzado el reconocimiento institucional de Cuerpos Académicos por parte del PROMEP en alguna de sus tres modalidades o grado de consolidación: Cuerpos Académicos en Formación (CAEF), Cuerpos Académicos en consolidación (CAEC) y Cuerpos Académicos Consolidados (CAC).

CUADRO 9. Evolución de los Cuerpos Académicos, 2002-2014

Grado de Consolidación	2002		2010		2011		2014	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Cuerpos Académicos en Formación	2, 155	91.35	1, 276	52.51	1391	49.87	1, 412	40.96
Cuerpos Académicos en Consolidación	170	7.21	756	31.11	868	31.12	1, 133	32.87
Cuerpos Académicos Consolidados	34	1.44	398	16.38	530	19.00	902	26.17
Total	2, 359	100.00	2430	100.00	2, 789	100.00	3447	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la siguiente información: para los años 2002, 2010 y 2011 se utilizaron los datos disponibles en Subsecretaría de Educación Superior (2011), para los datos correspondientes a 2014, se utilizaron los datos sobre cuerpos académicos proporcionados en la página electrónica del PROMEP (<http://promep.sep.gob.mx/>).

Según los datos reportados tras la evaluación al PIFI, entre 2002 y 2011 el número de Cuerpos Académicos se incrementó, al pasar el total de éstos de 2,359 a 2,789, siendo los CAEC los que presentaron el avance más notable: de 170 a 868 en el período, lo que en términos porcentuales significa que pasaron del 7 al 31% del total de los Cuerpos Académicos (Cuadro 9).

Las cifras reportadas hasta 2011 mostraban una reconfiguración del número y la composición de los CA a lo largo de una década. De hecho, esa evolución ha sido constante a lo largo de los últimos tres años en los que la actualización ha corrido a cargo del autor. A grandes rasgos, esta puede describirse no sólo por el hecho de que hasta el presente año el número de Cuerpos Académicos se ha incrementado en 658 desde 2011, sino —y sobre todo— porque desde 2002 el número de Cuerpos Académicos que han alcanzado el grado más alto de consolidación (CAC) se ha ido incrementando, lo que significa tanto el avance de los primeros Cuerpos Académicos por los diferentes grados de consolidación hasta alcanzar el más alto de ellos, como también la incorporación de nuevos Cuerpos Académicos que cuentan ya con el mayor grado de consolidación (Cuadro 9).

4.2 Académicos en el Sistema Nacional de Investigadores

A pesar de que, a diferencia del PROMEP y sus Cuerpos Académicos, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI)⁹ es anterior y no forma parte de los programas integrados dentro del PIFI, él se ha vuelto un importante indicador de la capacidad académica de las instituciones de educación superior. Capacidad, en suma, que además de ser considerada en autodiagnóstico institucional, constituye un elemento decisivo para lograr una evaluación externa favorable y así acceder a los recursos del programa.

⁹ “El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) fue creado por Acuerdo Presidencial el 26 de julio de 1984 para reconocer la labor de las personas dedicadas a producir conocimiento científico y tecnología. El reconocimiento se otorga a través de la evaluación por pares y consiste en otorgar el nombramiento de investigador nacional. Esta distinción simboliza la calidad y prestigio de las contribuciones científicas. En paralelo al nombramiento se otorgan estímulos económicos cuyo monto varía con el nivel asignado” (Página electrónica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: <http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/sistema-nacional-de-investigadores>).

Es por eso que aun estando fuera de la órbita del PIFI, el SNI ha resultado ser un gran incentivo, pues además de los beneficios individuales (tanto simbólicos como económicos) que trae a aquellos que logran acceder al sistema, los beneficios institucionales son considerables, haciendo que las instituciones de educación superior motiven a sus académicos a alcanzar el reconocimiento del SNI.

El mejor ejemplo de esta circunstancia es que, desde 2002 y hasta el año pasado, el número de académicos de tiempo completo pertenecientes a las Universidades Públicas Estatales (UPE) que han ingresado al SNI se ha incrementado en un 271%, al pasar de 1778 a 6597 (Cuadro 10).

Lo que en términos porcentuales significa que, entre 2002 y 2011, los académicos de tiempo completo de las UPE pertenecientes al SNI han pasado del 7.73% al 16.93% del total de los académicos de tiempo completo en las UPE (Cuadro 10).

CUADRO 10. Académicos de tiempo completo de las UPE pertenecientes al SNI, 2002-2013

AÑO	2002		2011		2012		2013		% de crecimiento 2002-2013
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
UPE	1778	7.73	5341	16.93	6146	s.d.*	6597	s.d.*	271.03

* No existen datos, pues la fuente utilizada para actualizar el cuadro en estos años no los contempla. Fuente: elaboración propia con base en la siguiente información: para los años 2002 y 2011, se ha tomado la información proporcionada en el documento de evaluación del PIFI (Subsecretaría de Educación Superior, 2011); para los datos correspondientes a 2012 y 2013 se tomaron los datos proporcionados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2013 y 2014).

Estos datos, tanto los de la evolución de los CA como de los académicos de las UPE que han logrado el ingreso al SNI, resultan todavía más significativos cuando se la mira a la luz de los cambios que el PIFI ha logrado en la configuración del perfil del académico universitario y de educación superior, especialmente de los de tiempo completo (aunque no sólo de ellos).

CUADRO 11. Evolución de los académicos de tiempo completo de las UPE según grado máximo de estudios, 2002-2011.

Grado	2002	%	2011	%	Crecimiento
Licenciatura y otro	8154	35.5	3920	12.4	-51.9%
Maestría y especialidad	10730	46.7	15678	49.7	46.1%
Doctorado	3421	14.9	11850	37.6	246.4%
Grado no reportado	682	3.0	94	0.3	-86.2%
TOTAL	22987	100.0	31542	100.0	37.2%

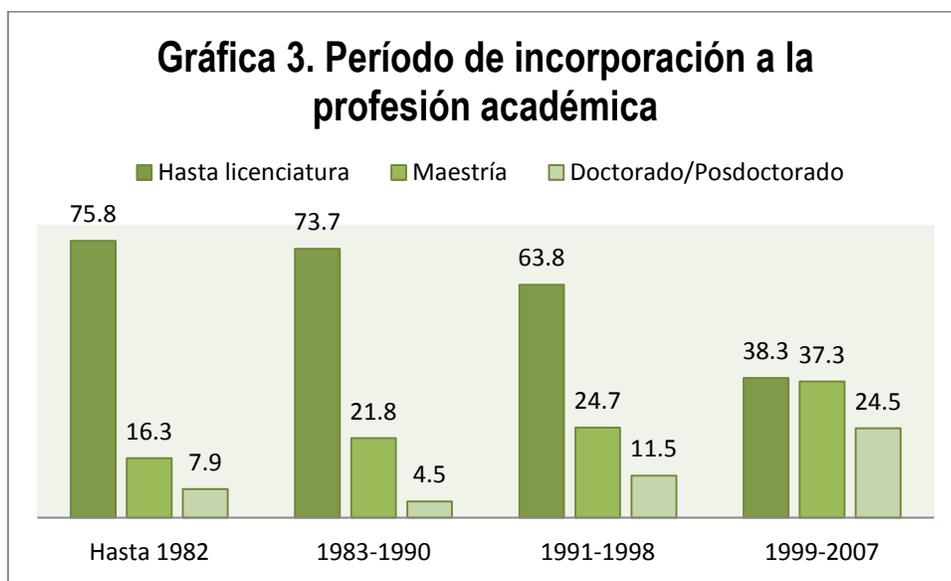
Fuente: elaboración propia a partir de los datos reportados como parte de la evaluación al PIFI para el período 2001-2011 (Subsecretaría de Educación Superior, 2011).

El principal indicador respecto a este punto es, sin duda, el máximo nivel de estudios de los académicos de tiempo completo, el cual, según puede observarse en el documento de evaluación del PIFI para el período 2001-2011 (Subsecretaría de Educación Superior, 2011), se ha modificado notablemente, ya que más allá del hecho de que los académicos de tiempo completo de las UPE se han incrementado incremento en un 37% (de 22,987 en 2002 a 31,542 en 2011), lo que más llama la atención es la tendencia a alcanzar el máximo grado de habilitación: el doctorado (cuadro 11).

Más todavía: una mirada a los datos reportado por Galaz Fontes y Gil Antón (2009) sobre el perfil de los académicos de tiempo completo desde la década de los ochenta y hasta el año 2007, permitirá observar la magnitud de los cambios operados desde entonces, pero sobre todo, proporcionará mayores herramientas para valorar, sobre la base de los datos reportados, y no a partir de especulaciones y opiniones subjetivas, el verdadero impacto producido por el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional tras su puesta en marcha en 2001; en este caso, al menos en materia de lo que el propio PIFI denomina como “Capacidad Académica”.

En las conclusiones se intentará una valoración de este tipo. Aquí sólo se finalizará el presente capítulo con una breve síntesis de la evolución del perfil de los académicos de tiempo completo, y particularmente de los cambios ocurridos desde 2001 con la implementación del PIFI.

Al respecto, la gráfica 3 permite observar cómo no fue sino hasta la década de los noventa que la tendencia hacia la obtención de estudios de posgrado, particularmente del doctorado, por parte de los académicos de tiempo completo avanzó de una manera más rápida que en las dos décadas anteriores, pues luego de que hasta 1990 casi tres cuartas partes de los académicos de tiempo completo de las UPE contaran con la Licenciatura como el máximo grado de estudios, esta situación se ha ido revirtiendo, siendo el período que va de 1991-1998 y 1999-2007 el de mayor dinamismo.



Fuente: Galaz Fontes y Gil Antón (2009).

Sin embargo, cuando los datos de la gráfica 3 se comparan con los del cuadro 11, puede observarse que si bien los cambios más drásticos ocurrieron en entre finales de los noventa y mediados de esta última década, la consolidación del proceso de habilitación de la planta de académicos de tiempo completo ha ocurrido a lo largo de los últimos cuatro años: entre el 2007, año hasta el que abarca el análisis de Galaz Fontes y Gil Antón (1999) y 2011, último año al que se refiere la evaluación del PIFI a la que ya se ha hecho referencia (Subsecretaría de Educación Superior, 2011).

En efecto, los académicos de tiempo completo de las UPE que cuentan con grado de licenciatura ocupan, por vez primera en la historia de la educación superior mexicana, el menor porcentaje con respecto al total (38.3 en 2007 y 12.4% en 2011), siendo el grado de maestría el que ocupaba en 2011 el mayor porcentaje (con 49.7%, y 37.3 en 2007), aunque es claro que existe una tendencia previsible hacia la “doctorización” de las UPE (24.5 en 2007 y 37.6% en 2011).

CONCLUSIONES:

Algunas consideraciones en torno al PIFI

HAY QUE COMENZAR por hacer un breve recuento de lo visto hasta este momento. Es entonces que en un primer momento dijimos que este trabajo tiene el propósito de mostrar el impacto de la gestión estratégica en México a partir del análisis del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual, es sin duda el más importante referente de la gestión estratégica en el ámbito de la educación superior. En este sentido, a lo largo de la tesis se mencionó que la importancia del PIFI no sólo estriba en el hecho de que se ha mantenido a lo largo de los últimos tres sexenios, sino también en lo ambicioso de sus objetivos. Básicamente, dinamizar la educación superior nacional; situación que debería poder corroborarse en la serie de indicadores cuantificables generados por el propio programa.

De tal forma que, luego de una breve revisión teórica en torno a los antecedentes de la nueva gestión y de sus principales rasgos (primer capítulo), se mostró cómo la llamada “Renovación Nacional” llevado a cabo en la década de los ochenta bajo la administración de Miguel de la Madrid constituyó la base para el proceso de modernización de la educación superior mexicana en el que se enmarca el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Pudo observarse que ese proceso de Renovación tuvo fundamentalmente una base administrativa, pero que planteó los cimientos para la introducción de la gestión en la administración pública. En este mismo sentido, se abordaron las principales características del PIFI, enfatizando el hecho de que a través suyo el gobierno federal no sólo ha introducido la gestión estratégica en las instituciones de educación superior públicas, sino que además se sentaron las bases para una reconfiguración de las relaciones entre éstas y el Estado; básicamente a partir de la utilización de los recursos económicos extraordinarios y sujetos a concurso como principal medio para reconfigurar esas relaciones.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se hizo referencia al marco normativo y programático dentro del que se inserta el PIFI, revisando la línea de continuidad que se establece entre la Carta Magna —con las dimensiones educativa y administrativa que ella plantea al ámbito educativo—, una serie de leyes específicas, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Educación (PSE) y el propio PIFI. Al respecto, pudo observarse cómo los programas de gobierno se sujetan, parafraseando al sociólogo alemán Max Weber (1964), a un control cada vez más racional y menos a la voluntad de los gobernantes. Es decir, que la puesta en marcha del proceso de Renovación Nacional ya referido ha tenido resultados importantes desde el punto de vista de que los gobiernos están obligados a trazar sus metas y objetivos en una serie de planes y programas válidos para un período específico, a explicitar los medios necesarios para alcanzar esas metas y objetivos y, quizás lo más importante, a evaluar si cumplieron o no con lo establecido para este período.

Es cierto que la crítica política apunta hacia otro tipo de cuestiones. Por ejemplo: si los planes y programas se han elaborado a partir de una consulta democrática, tal y como lo plantea, según se observó en el tercer capítulo, el artículo 26 de nuestra Constitución. Es claro que a partir de la respuesta a esta pregunta pueden derivarse otras igual de importantes: ¿son las metas y los objetivos gubernamentales relevantes para el conjunto de la sociedad o, por el contrario, sólo obedecen a los intereses de una minoría? Sin embargo, a pesar de la validez de esta clase de cuestionamientos, y a los que el propio PIFI no ha escapado, el énfasis administrativo al que aquí se ha hecho referencia no juega un papel menor, pues la democratización de planes y programas gubernamentales no implica la desaparición de este proceso de racionalización en la que la administración pública ha entrado desde hace ya algunas décadas. De hecho, a juzgar por la evolución reciente, es bastante probable que los procesos de inclusión de diferentes actores (e intereses) en la conducción institucional desemboquen en metodologías de planeación, gestión y evaluación cada vez más complejas, como sucede en el caso de PIFI, en donde la participación de diversos actores, situados en los más distintos niveles de la vida universitaria, ha significado la incorporación de instrumentos —el análisis FODA, por ejemplo— que antes eran desconocidas en este medio.

Asimismo, la incorporación de los actores en la determinación de los objetivos de las instituciones de las que forman parte, en este caso de las universidades públicas a través de los planes de desarrollo que plantea el PIFI, también ha supuesto producción detallada de información respecto a los resultados obtenidos. La relevancia de esto desborda por mucho el que esta información sea la condición de acceso a los recursos del PIFI, pues constituye un instrumento de verificación y control interno mediante el cual puede determinarse “quién hace qué y con cuánto” a lo largo de un período determinado.

En este sentido, y aunque programas como el PIFI no han estado exentos de cuestionamientos críticos sobre sus fines —el “qué” de los programas—, ello no significa que pueda descalificarse de antemano el “cómo” de los mismos. Como puede leerse a lo largo del texto, esta tesis ha buscado enfatizar esta última dimensión, la del “cómo” del PIFI, para así superar las inercias con las que el programa se ha tenido que enfrentar desde su creación e implementación.

Es respecto a este último punto que el cuarto capítulo presenta una serie de consideraciones y que darán pauta a las conclusiones finales de esta tesis.

Si el análisis del PIFI gira en torno a los mecanismos que éste ha puesto en marcha y no a partir de consideraciones sobre la legitimidad de sus fines (consideraciones igualmente válidas, pero que al atañer a la ciencia política y a la sociología, desbordan los intereses administrativos de esta tesis), qué puede decirse respecto a su éxito. ¿Cuál es la distancia entre los objetivos trazados y los resultados obtenidos?

Se trata de preguntas fundamentales, pero respecto a las cuales es necesario establecer un par de precisiones.

Primero, se señaló desde el principio, aunque quedó más claramente ejemplificado en el capítulo anterior (capítulo cuarto), que el PIFI se mueve en dos dimensiones: la académica o sustantiva y la administrativa o de gestión, intentando fortalecerlas al interior de las universidades públicas, pues resultan complementarias.

Segundo, sin embargo, al ser escasa mucha de la información referente a la dimensión administrativa es escasa, en buena medida debido al peso que la dimensión académica ocupó y sigue ocupando en la formulación del programa (Ver Árbol del

problema, en el Anexo al final), el trabajo abordó sólo los datos referentes a la dimensión académica del PIFI, y particularmente de aquellos que han medido el incremento de la capacidad académica.

En este sentido, y a pesar de que los resultados son todavía parciales, dado que se han tenido que actualizar algunos de ellos a partir de fuentes secundarias (señaladas puntualmente en cada uno de los cuadros del capítulo anterior), es posible decir que efectivamente el programa ha incrementado la capacidad académica de las instituciones universitarias públicas, al elevarse el número de cuerpos académicos que este mismo programa ha impulsado, y a los que desde un principio se definió como fundamentales para elevar la capacidad académica de las instituciones, y con ello la calidad de la educación superior en su conjunto.

De igual forma, además de este incremento cuantitativo puede observarse uno de tipo *cualitativo*, pues al crecimiento del número absoluto de cuerpos académicos a lo largo de las universidades públicas se le suma el hecho de que éstos avanzan hacia un mayor grado de consolidación.

Por otra parte, aunque el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) no forma, como el PROMEP (encargado de los cuerpos académicos), parte de los programas integrados dentro del PIFI, él se también se ha constituido en un importante indicador de la capacidad académica en las universidades públicas. En este sentido, pudo constatar que también aquí el PIFI ha representado un avance con respecto a la situación previa a su creación; al haber impulsado de manera notable el número de académicos de las universidades públicas que han logrado alcanzar el reconocimiento de investigador nacional en cualquiera de sus diferentes niveles.

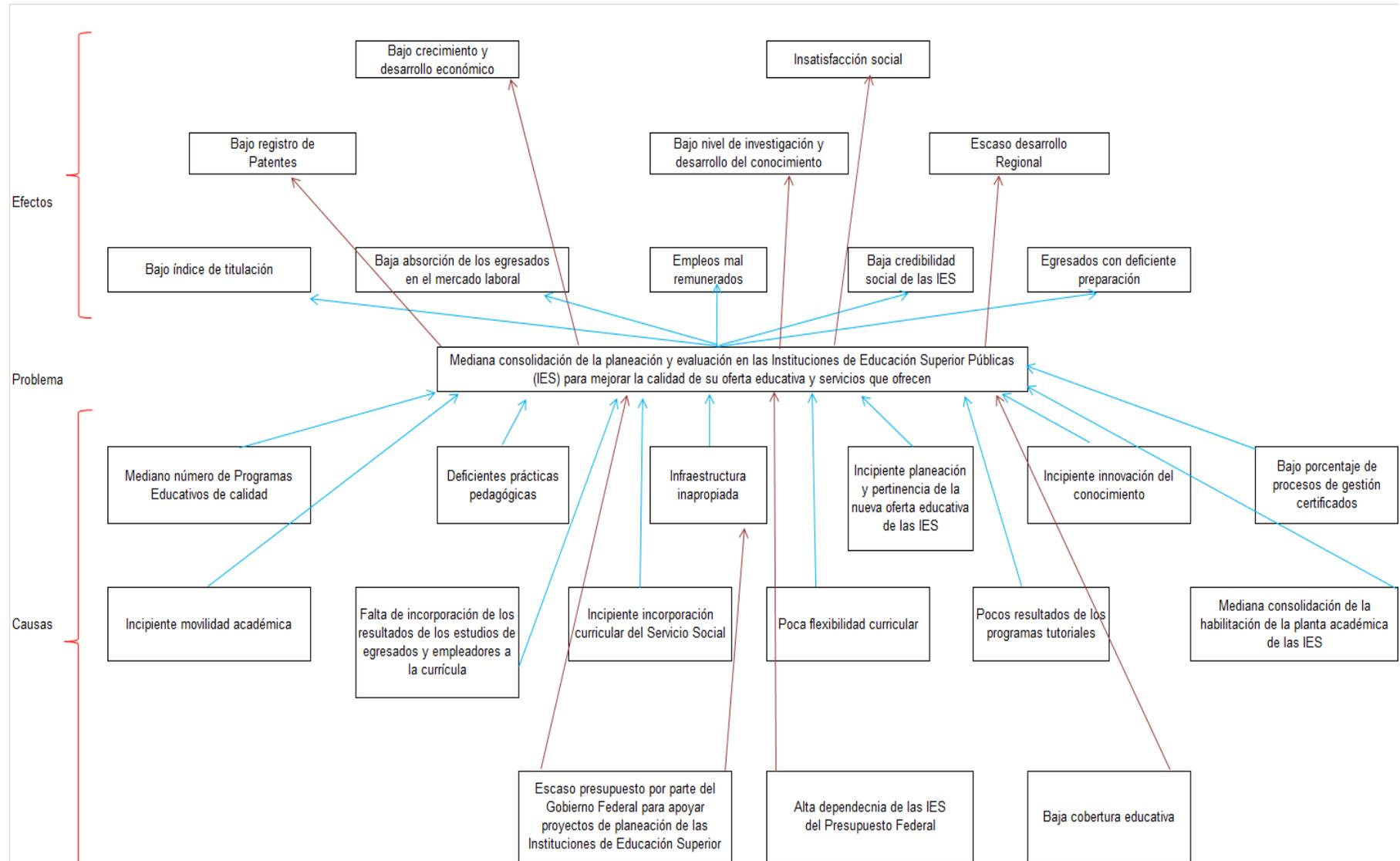
Finalmente, al preguntarse por qué de un programa gubernamental como el PIFI ha perdurado a lo largo de los últimos tres sexenios, es probable que el argumento más sólido radique en esa suerte de control tanto jurídico como normativo al que se sujetó desde un principio y que pudo observarse a lo largo de este trabajo.

Es así que además de la combinación entre normatividad jurídica y programática a la que se hizo referencia, no puede olvidarse que el éxito del PIFI parece radicar en el hecho de haber delegado a los diferentes actores de las universidades públicas la capacidad de determinar el destino de sus propias instituciones; a partir del

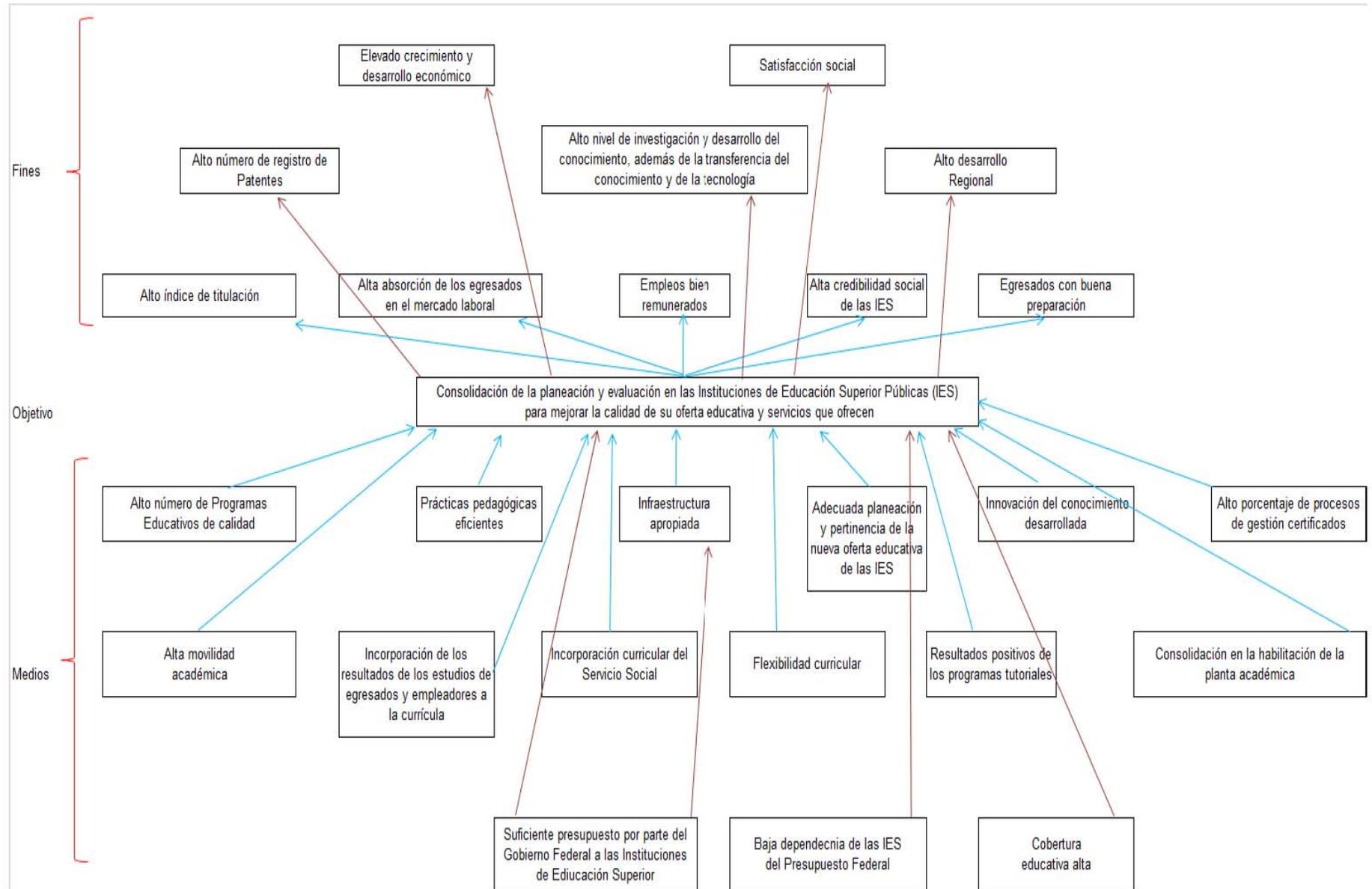
establecimiento de programas de desarrollo y mecanismos de evaluación que les permite tener un mayor control sobre la distancia entre lo planeado y los resultados obtenidos. Aquí la gestión estratégica juega un papel fundamental, ya que ésta se articula de manera importante con la toma de decisiones y no sólo con la administración en su sentido más técnico.

Anexo 1

1.1 PIFI: ÁRBOL DEL PROBLEMA (tomado de la página electrónica del programa: <http://pifi.sep.gob.mx/>)



1.2 PIFI: ÁRBOL DE OBJETIVOS (tomado de la página electrónica del programa: <http://pifi.sep.gob.mx/>).



GLOSARIO (tomado íntegramente de *Secretaría de Educación Pública, 29 de diciembre de 2013a: 3-8*).

- 1. Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF):** Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal con autonomía técnica y de gestión, encargado de la prestación de servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de las maestras y los maestros de educación básica en el ámbito del Distrito Federal. Los derechos y obligaciones contenidos en estas reglas que se mencionan y resultan aplicables a las AEL, le serán aplicables a la AFSEDF.
- 2. AEL:** Autoridad Educativa Local (Secretaría de Educación o su equivalente en los Estados).
- 3. ANUIES:** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- 4. ASF:** Auditoría Superior de la Federación.
- 5. Capacidad académica:** Se asocia con la fortaleza de la planta académica de las IES y el grado de consolidación de sus cuerpos académicos (CA). Es posible determinarla a partir de una serie de indicadores vinculados al porcentaje de profesores de tiempo completo (PTC) que tienen estudios de posgrado, los que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y los que poseen el perfil deseable reconocido por el PROMEP.
- 6. Capacitación Docente:** Se refiere a las políticas y procedimientos planeados para preparar a las y los profesores dentro de los ámbitos del conocimiento, actitudes, comportamientos y habilidades, cada uno de éstos necesarios para cumplir sus labores docentes.
- 7. CENEVAL:** Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C.
- 8. CIEES:** Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, A.C, organismo autónomo que determina sus propios procedimientos de evaluación diagnóstica.
- 9. Comités de Evaluación (CE):** Comités integrados por expertos(as) del más alto nivel y prestigio académico del país, convocados por la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para evaluar los proyectos formulados en el marco del PIFI presentados por las IES.
- 10. Competitividad académica:** Se determina a partir de un conjunto de indicadores asociados con el número de programas educativos en el nivel 1 del Padrón de Programas Evaluados por los CIEES o acreditados por organismos reconocidos por el COPAES; con el número de programas registrados en el Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACYT; con la eficiencia terminal; con los egresados titulados que obtienen

empleo en los primeros seis meses después de su egreso, entre otros. La competitividad académica está relacionada íntimamente con la capacidad académica y da cuenta directamente de la calidad de los servicios que ofrece la institución.

11. CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

12. CONAEDU: Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

13. CONEVAL: El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

14. Convenio: Instrumento consensual por virtud del cual, dos o más sujetos establecen derechos y obligaciones, así como acciones a desarrollar con un fin común.

15. COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C., organismo autónomo que determina sus propios procedimientos para la acreditación de los programas educativos.

16. CONSORCIO: Consorcio Nacional de Recursos de Información Científica y Tecnológica. El objeto del CONSORCIO es fortalecer las capacidades de las Instituciones de Educación Superior y los centros de investigación, para que el conocimiento científico y tecnológico universal sea del dominio de las y los estudiantes, académicos, investigadores y otros usuarios, ampliando, consolidando y facilitando el acceso a la información científica en formatos digitales.

17. CGUTyP: Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas de la SEP.

18. Cuerpo académico (CA): Grupo de profesores-investigadores que desarrollan una o más líneas de generación o aplicación innovadora del conocimiento (LGAC), líneas innovadoras de investigación aplicada y desarrollo tecnológico (LIIDAT). A la vez, comparten un conjunto de objetivos, intereses y metas académicas comunes.

19. Cuerpo académico consolidado (CAC): Casi la totalidad, o la totalidad de sus integrantes poseen la máxima habilitación académica (doctorado) y la mayoría están adscriptos en el SNI, que los capacita para generar y/o aplicar innovadoramente el conocimiento de manera independiente. Sus integrantes cuentan con amplia experiencia en las actividades docentes y en la formación de recursos humanos. La casi totalidad o la totalidad de sus integrantes cuenta con el reconocimiento del perfil deseable de un profesor universitario por parte de la SEP. Sus integrantes colaboran entre sí y sus actividades académicas son evidencia de ello. Sus integrantes tienen un alto compromiso con la institución y llevan a cabo una intensa vida colegiada. Demuestran, además, una importante actividad académica manifiesta en la organización y/o asistencia a congresos, seminarios, mesas y talleres de trabajo, etcétera. El cuerpo académico participa activamente en redes de colaboración o intercambio académico con otros cuerpos académicos, así como con organismos e instituciones nacionales y extranjeras.

20. Cuerpo académico en consolidación (CAEC): Más de la mitad de sus integrantes poseen la máxima habilitación académica (doctorado) y algunos están adscriptos en el SNI. Más de la mitad de las y los profesores que lo integran cuentan con amplia experiencia en docencia y en la formación de recursos humanos. Sus integrantes participan conjuntamente en el desarrollo de líneas bien definidas de generación o

aplicación innovadora del conocimiento. La mayoría de sus integrantes cuenta con el reconocimiento del perfil deseable de un profesor universitario por parte de la SEP. Existe evidencia de vida colegiada y de acciones académicas que se llevan a cabo en colaboración entre los integrantes del cuerpo académico. El cuerpo académico colabora con otro(s) cuerpo(s) académico(s).

21. Cuerpo académico en formación (CAEF): Al menos la mitad de sus integrantes cuenta con el reconocimiento del perfil deseable de un profesor universitario por parte de la SEP. El trabajo del cuerpo académico se articula por líneas bien definidas de generación y/o aplicación del conocimiento. Sus integrantes tienen identificados algunos cuerpos académicos afines de otras instituciones del país o del extranjero con quienes desean establecer esquemas de colaboración académica.

22. Curso: Unidad educativa en la que se ofrece un conjunto estructurado de conocimientos teóricos y/o prácticos.

23. DES: Dependencia(s) de Educación Superior. Conjunto de departamentos, escuelas, facultades y/o unidades académicas en Universidades Públicas Estatales y de Apoyo Solidario con afinidad temática o disciplinaria, que se asocian para el óptimo uso de recursos humanos y materiales. Puede o no corresponder a una dependencia orgánica de la institución.

24. DGESE: Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación.

25. DGESE: Dirección General de Educación Superior Universitaria.

26. DGICO: Dirección General de Innovación, Calidad y Organización.

27. Diplomado: Estudios que tienen como propósito la profundización en temas específicos de las áreas de conocimiento o la actualización de la información sobre innovaciones en las mismas. Se estructura en unidades de enseñanza-aprendizaje, sobre determinado tema y tiene suficiente extensión y formalidad para garantizar la adquisición y desarrollo de un conocimiento teórico y/o práctico válido.

28. Economías o remanentes: Corresponde a recursos sobrantes una vez que la institución beneficiaria adquirió la totalidad de las unidades o servicios de los conceptos de gasto que fueron programados con los recursos asignados en un ejercicio fiscal, una vez cumplidas las acciones y metas autorizadas.

29. Entidades Federativas: Los 31 Estados y el Distrito Federal.

30. Escuela Normal Pública: Escuela pública que ofrece una o varias de las siguientes Licenciaturas en modalidad escolarizada y mixta: en Educación Preescolar, Plan 1999; en Educación Primaria, Plan 1997; en Educación Secundaria, Plan 1999; en Educación Física, Plan 2002; en Educación Especial, Plan 2004; Educación Primaria Intercultural Bilingüe, Plan 2004; en Educación Preescolar, Plan 2012; en Educación Primaria, Plan 2012; en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe, Plan 2012; en Educación Primaria Intercultural Bilingüe, Plan 2012; publicados mediante los Acuerdos Secretariales 259, 268, 269, 284, 322, 349, 492, 649, 650, 651 y 652 en el Diario Oficial de la Federación los días 2 de agosto de 1999, 11 de mayo de 2000, 21 de septiembre de 2000, 30 de enero de 2003, 3 de diciembre de 2004, 31 de agosto de 2009 y 20 de agosto de 2012.

- 31. Estudiante normalista:** Educando que cursa una licenciatura para ejercer la docencia en los distintos niveles de educación básica del Sistema Educativo Nacional.
- 32. Examen General de Conocimientos:** Instrumento de evaluación especializado que aporta información del nivel de logro alcanzado por las y los estudiantes de nivel licenciatura, con respecto a algunos conocimientos y habilidades esenciales establecidos en el plan de estudios. El examen está dirigido a todos las y los estudiantes que cursan *el sexto y octavo semestres* de las diversas licenciaturas que cuentan con este tipo de instrumento de evaluación.
- 33. Examen Intermedio de Conocimientos:** Instrumento de evaluación especializado que aporta información del nivel de logro alcanzado por las y los estudiantes de las Licenciaturas en Educación, con respecto a algunos conocimientos y habilidades esenciales establecidos en el plan de estudios. El examen está dirigido a todos las y los estudiantes que cursan *el cuarto semestre* de las licenciaturas en educación.
- 34. FAC:** Fondo de Apoyo a la Calidad del Subsistema de Universidades Tecnológicas.
- 35. FAM:** Fondo de Aportaciones Múltiples para Educación Superior.
- 36. Fideicomiso:** Contrato constituido por cada una de las IES beneficiadas con recursos federales extraordinarios con una institución de crédito legalmente autorizada, con el fin de administrar los recursos aportados a cada IES por el Gobierno Federal, para cada uno de los apoyos establecidos por el PROGRAMA.
- 37. Guía PEFEN 2014 - 2015:** Documento metodológico orientador para quienes coordinan y participan en la elaboración del PEFEN 2014 y 2015, que se puede consultar en la siguiente liga:
<http://www.dgespe.sep.gob.mx/pefen/guiapefen2014.pdf>.
- 38. Guía PFCEN 2014:** Documento metodológico orientador para quienes coordinan y participan en la definición de acciones para el fortalecimiento de la calidad educativa de las escuelas normales públicas, que se puede consultar en la siguiente liga:
<http://www.dgespe.sep.gob.mx/pfcen/guiapfcen2014.pdf>.
- 39. Guía PIFI 2014-2015:** Documento metodológico que contiene los lineamientos para que las UPES, UPEAS, UUTT, UUPP y Universidades Interculturales formulen y/o actualicen su PIFI, en apego a las presentes Reglas de Operación y que se puede consultar en la siguiente liga:
(http://pifi.sep.gob.mx/ScPIFI/GPIFI_2014/guia).
- 40. IES:** Institución(es) de Educación Superior Pública(s), que para efectos de las presentes Reglas de Operación, comprenden: Universidades Públicas Estatales (UPES), Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS), Universidades Politécnicas (UUPP), Universidades Tecnológicas (UUTT), Universidades Interculturales y Escuelas Normales.
- 41. INMUJERES:** Instituto Nacional de las Mujeres.
- 42. Lineamientos Internos de Coordinación:** Acto jurídico que suscriben la SEP y la AFSEDF, con el propósito de establecer los compromisos que permitan el cumplimiento de objetivos y metas definidas en los mismos lineamientos.

43. Oficio de liberación (anexo 11): Documento que expide la SEP y la AEL en el ámbito de sus atribuciones y competencias, para dar por concluidos los compromisos contraídos en el Convenio de Coordinación o en el Convenio de desempeño para el desarrollo del PROGRAMA operado por la DGESE.

44. Maestro normalista: Docente cuya función es la enseñanza a uno o más grupos de educandos en los distintos niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

45. PA: Nivel Educativo de Profesional Asociado.

46. PE: Programa Educativo. Conjunto estructurado de elementos que interactúan entre sí con el objetivo de formar egresados con el perfil establecido. Consiste en: Personal académico, alumnado, infraestructura, plan de estudios, actividades académicas, resultados y procesos administrativos entre otros. Programa que ofrece una institución de educación superior con el objeto de instruir y habilitar a las personas que lo cursen para ejercer una cierta actividad profesional ya sea práctica o académica; suele identificarse por el nombre de la disciplina o actividad profesional respectiva.

47. Perfil deseable: Se refiere al nivel de habilitación que posee un profesor universitario de tiempo completo y a las funciones que con tal nombramiento realiza de manera equilibrada (docencia, generación o aplicación innovadora del conocimiento, gestión académica y tutorías).

48. PEF 2014: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

49. Perspectiva de género: Permite identificar las diferencias entre hombres y mujeres para establecer acciones tendientes a promover situaciones de equidad, justicia y no discriminación. Para el ámbito de la educación superior y, particularmente para los procesos de evaluación de los proyectos PIFI que elaboran las UPES y UPEAS, la perspectiva de género tiene que ver con las acciones que se llevan a cabo para fomentar la cultura de equidad de género asimismo, tienen que ver con los servicios de atención y apoyo para los hijos de estudiantes a través de la creación de estancias y guarderías.

50. Pertinencia del PE: Un programa educativo pertinente se distingue por ser útil al estudiante y a la sociedad; proporciona al estudiante una formación integral y de calidad, es decir, brinda los conocimientos, metodologías, aptitudes, actitudes, destrezas, habilidades, competencias laborales y valores, que vinculados con la ética profesional y el compromiso social, contribuirán al mejor diseño de un futuro exitoso. Es importante destacar que la calidad y la pertinencia constituyen un binomio indisoluble, que le permitirá al egresado insertarse con mejores posibilidades en el mercado de trabajo y en general, en los diferentes ámbitos profesionales de la sociedad. Cabe mencionar que la pertinencia del programa es posible constatarla, a partir de la opinión que tiene la sociedad acerca de los egresados, pero particularmente de la que externan los propios empleadores en torno al desempeño de éstos.

51. PFCEN: Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales.

52. Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN): Es una estrategia para impulsar la capacidad de planeación estratégica y participativa de las Entidades Federativas y Escuelas Normales Públicas, de modo que favorezca la integración y consolidación de un sistema estatal de educación normal de buena calidad, así como el mejoramiento de los servicios educativos y de la gestión de las instituciones formadoras de las maestras y los maestros.

53. PIFI - Programa Integral de Fortalecimiento Institucional: Es una estrategia para la mejora de la calidad de la educación superior pública que ofertan Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario, Universidades Tecnológicas y Universidades Politécnicas, a través del fomento de ejercicios de planeación estratégica participativa.

54. Plan de estudios: Documento que contiene el planteamiento de las acciones específicas de aprendizaje contempladas en un programa educativo, consta de justificación, lista de firmas y otras acciones específicas de aprendizaje, perfil de egreso, perfil de ingreso e integración vertical y horizontal de las asignaturas.

55. Programa de estudios: Es la descripción sintetizada de los contenidos de las asignaturas o unidades de aprendizaje, ordenadas por secuencias o por áreas relacionadas con los recursos didácticos y bibliográficos indispensables, con los cuales se regulará el proceso de enseñanza-aprendizaje.

56. ProDES: Programa de Fortalecimiento de la DES en el marco del PIFI para Universidades Públicas Estatales y de Apoyo Solidario.

57. Profesionalización: Desarrollo y consolidación de las competencias necesarias para la práctica de una profesión, para lo cual se requiere organizar los conocimientos, habilidades y actitudes que son específicos de la profesión.

58. PROFOCIE: Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas que corresponde al programa presupuestario S245.

59. ProGES: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional en el marco del PIFI para Universidades Públicas Estatales, de Apoyo Solidario, Tecnológicas y Politécnicas.

60. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal (ProGEN): Es el primer nivel de concreción del PEFEN, en el que se describen las estrategias y acciones que la entidad implementará para atender los problemas académicos comunes o transversales de las escuelas normales públicas, y elevar la eficiencia y eficacia de la gestión del sistema estatal de educación normal.

61. Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN): Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.

62. ProFOE: Programa de Fortalecimiento de la Oferta Educativa para Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario, Tecnológicas y Politécnicas.

63. PROMEP: Programa de Mejoramiento del Profesorado.

- 64. PRONABES:** Programa Nacional de Becas para la Educación Superior.
- 65. PNPC:** Programa Nacional de Posgrado de Calidad.
- 66. PNP:** Padrón Nacional de Posgrado.
- 67. PFC:** Programa de Fomento a la Calidad.
- 68. Proyectos beneficiados:** Son aquellos proyectos que han sido evaluados favorablemente por un Comité de Evaluación, conforme a criterios de imparcialidad, objetividad, calidad y transparencia, que reciben apoyo económico.
- 69. Proyecto Integral:** Conjunto de objetivos particulares, metas y acciones interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios de infraestructura, equipamiento, materiales didácticos y académicos y ser capaces de satisfacer necesidades y resolver problemas de las Escuelas Normales Públicas y del sistema de educación normal en su conjunto.
- 70. PTC:** Profesor(es) de Tiempo Completo.
- 71. Réplica:** Procedimiento a través del cual las entidades ejercen su derecho a presentar su inconformidad sobre los resultados de la evaluación del PEFEN y del PIFI, específicamente en aquellos subrubros de cierre que hayan obtenido una evaluación en los escenarios 1 o 2.
- 72. Rubros o conceptos de gasto:** Se refiere a los aspectos o requerimientos en los cuales se aplica el recurso económico otorgado por el PROGRAMA.
- 73. SEP:** Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal.
- 74. SES:** Subsecretaría de Educación Superior.
- 75. SFP:** Secretaría de la Función Pública o instancia correspondiente que para tal efecto determine el Gobierno Federal.
- 76. SICS:** Sistema Informático de Contraloría Social responsabilidad de la SFP.
- 77. SNI:** Sistema Nacional de Investigadores.
- 78. SNCA:** Sistema Nacional de Creadores de Arte.
- 79. TSU:** Nivel educativo de Técnico Superior Universitario.
- 80. TESOFE:** Tesorería de la Federación.
- 81. SPEPE:** Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
- 82. UNIVERSIDAD INTERCULTURAL:** Las Universidades Interculturales son proyectos educativos estratégicos que han sido impulsados por la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública. Su propósito es explorar modalidades de atención educativa pertinente para jóvenes que aspiren a cursar el nivel de educación superior, tanto de origen indígena como de otros sectores sociales, interesados en impulsar fundamentalmente el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y en aplicar los conocimientos construidos a contextos diversos. A través de estas instituciones se brindan nuevas perspectivas de desarrollo profesional y científico que conjugan saberes y conocimientos desde diferentes perspectivas culturales que serán de gran valor para impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas y de la sociedad, en general.
- 83. UPES:** Universidades Públicas Estatales.

- 84. UPEAS:** Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario.
- 85. UUPP:** Universidades Politécnicas.
- 86. UUTT:** Universidades Tecnológicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (2007). *Universidad y sociedad en América Latina*. Xalapa: Universidad Veracruzana-Instituto de Investigaciones en Educación.
- Casanova, H. (1995). *Planeación universitaria en México. La administración pública y la UNAM, 1970-1976*. México: CESU-UNAM.
- Casanova, H., y López, J.C. (2013). Educación superior en México: los límites del neoliberalismo (2000-2010). *Linhas Críticas*, 19(38), 109-128.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2013). *Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. México 2012*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- De Puelles, M. et al (1986). *Elementos de la administración educativa*. Madrid: Ministerio de la Educación y Ciencia.
- De Vries, W. (2000). La evaluación en México: una década de avances y paradojas. En H. Casanova et al., *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior* (págs. 79-106). México: CESU-UNAM.
- Díaz Barriga, Á. (2008). El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y su impacto en la dinámica de las instituciones de educación superior. En Á. Díaz Barriga (coord.), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales* (págs. 39-128). México: IISUE-UNAM/ANUIES/Plaza y Valdés.
- Díaz Barriga, Á. (2009). La era de la evaluación en la educación mexicana. La gestación de un sistema burocrático de control bajo la bandera de la calidad. En T. Bertussi (coord.), *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva 2006*. México: Universidad Pedagógica Nacional/Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

- Galaz, J. F., y Gil Antón, M. (2009). La profesión académica en México: Un oficio en proceso de reconfiguración. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11(2).
- Guerrero, O. (2003). Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin Política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 8(23), 379-395.
- Guerrero, O. (2010). El legado administrativo Novohispano, en R. Uvalle Berrones (coord.), 200 años de Administración Pública en México (págs. 133-155). México: Secretaria de la Función Pública/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Kent, R. (2009). La economía política de la educación superior durante la modernización. En R. Kent (coord.), *Las políticas de educación superior en México durante la modernización. Un análisis regional* (págs. 39-91). México: ANUIES.
- Mendoza, J. (2010). Tres décadas de financiamiento de la educación superior. En A. Arnaut, y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México* (Vol. VII. Educación, págs. 391-417). México: El Colegio de México.
- Mendoza, J. (2011). Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de información y cifras del período 2000 al 2011. *Cuadernos de trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, 1(5).
- Neave, G., y van Vught, F. A. (1994). Conclusión. En G. Neave, y F. A. van Vught (comps.), *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 377-399). Barcelona: Gedisa.
- Poder Ejecutivo Federal (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México: Secretaria de Programación y Presupuesto.
- Poder Ejecutivo Federal. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en el sitio electrónico: <http://pnd.gob.mx/>.
- Porter, L. (2004). La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa de Fortalecimiento Institucional (PIFI). *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(22), 585-615.
- Rodríguez, R. (2002). Continuidad y cambio de las políticas de educación superior. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(14), 133-154.
- Rubio Oca coord., J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*. México: Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública.
- Sander, B. (1996). *Gestión educativa en América Latina. Construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Troquel.

Secretaría de Educación Pública. (2012). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*. México: Dirección General de Planeación y Programación, Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Educación Pública. (29 de Diciembre de 2013a). ACUERDO número 710 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Educación Pública. (2013b). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Disponible en el sitio electrónico: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.U7uUR_I5OVM.

Subsecretaría de Educación Superior. (2011). Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Impacto del programa. Evaluación interna 2011. Documento disponible en el sitio web del PIFI: <http://pifi.sep.gob.mx/>.

Tuirán, R., y Muñoz, C. (2010). La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros. En A. Arnaut, y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México* (Vol. VII. Educación, págs. 359-390). México: El Colegio de México.

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última actualización realizada el 7 de Julio de 2014. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

Ley de Planeación (5 de Enero de 1983). Diario Oficial de la Federación DOF. Última reforma pública en el DOF el 09-04-2012.

Ley General de Educación (13 de Julio 1993). Diario Oficial de la Federación DOF. Última reforma publicada en el DOF el 20-05-2014.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior (29 de Diciembre 1978). Diario Oficial de la Federación DOF.

Ley de Ciencia y Tecnología (5 de Junio de 2002). Diario Oficial de la Federación DOF.
Última reforma publicada en el DOF el 20-05-2014.

Páginas electrónicas

Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior A.C. (s.f.).

¿Qué son los CIEES?: Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior A.C. Recuperado el 4 de Julio de 2014, de <http://www.ciees.edu.mx/>.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2014). Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación. Recuperado el 8 de Julio de 2014, de ANEXO ESTADÍSTICO DEL INFORME GENERAL DEL ESTADO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA, 2012: <http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/cms/paginas/IndCientifTec.jsp>

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (2010). *Perfil Institucional: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C.* Recuperado el 3 de Julio de 2014, de <http://www.copaes.org.mx/FINAL/inicio.php>.

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (2014). *Guías para formular el PIFI.* Recuperado el 30 de Junio de 2014, de <http://pifi.sep.gob.mx/>.

SEP. (2014). *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.* Recuperado el 15 de Febrero de 2014, de Sistema Nacional de Información Estadística Educativa: http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html.