



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas
II Promoción
2006-2008

Título de tesis

Explorando la implementación. Los efectos del gobierno universitario en la evaluación externa como política pública en las Universidades de Guanajuato y Autónoma del Estado de México

**Tesis que para obtener el grado de Maestro en
Políticas Públicas Comparadas
Presenta:**

Ramiro Medrano González

Directora de tesis: Dra. Gloria Del Castillo Alemán

México D.F., Abril de 2008

INDICE GENERAL

	Pág.
PRESENTACIÓN	1
CAPÍTULO 1. Diseño de la investigación y contextos de la educación superior	4
1.1 Diseño de la investigación	4
1.1.1 Problema de la investigación	4
1.1.2 Justificación	7
1.1.3 Hipótesis	12
1.1.4 Objetivos	13
1.1.5 Metodología	13
1.1.5.1 Eje comparado: método y técnicas de investigación	14
1.1.5.2 La muestra del estudio	16
1.1.5.3 Tipo de estudio: <i>policy research</i>	19
CAPÍTULO 2. Contextos de la política de educación superior	22
2.1 Internacional: la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO	22
2.2 Nacional: la ANUIES y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	22
2.3 Estatal: los Planes de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 y Guanajuato 2000-2006	32
2.4 Los criterios de las evaluaciones de los CIEES y COPAES	34
2.5 La educación superior en la perspectiva de política pública	40
CAPÍTULO 3. Enfoques de implementación en políticas públicas y estudios de caso	46
3.1 Estado del arte (enfoque teórico)	46
3.1.1 La implementación como decisión	47
3.1.2 La implementación como aprendizaje	52
3.2 Estado del arte (estudios de caso)	56
3.2.1 El gobierno en los sistemas de educación superior en Burton R. Clark	56
3.2.2 Las IES como organizaciones del conocimiento	62

CAPÍTULO 4. La evaluación externa en la Universidad de Guanajuato y la Uaemex	64
4.1 Los gobiernos universitarios en la UG y la Uaemex y naturaleza de las evaluaciones externas	64
4.1.1 Órganos de gobierno universitario y Planes de Desarrollo Institucionales	64
4.1.1.1 El caso de la Universidad de Guanajuato	64
4.1.1.2 Los Planes de desarrollo institucionales y la evaluación externa	70
4.1.1.3 El caso de la Universidad Autónoma del Estado de México	73
4.1.1.4 Los Planes de desarrollo institucionales y la evaluación externa	79
4.1.3 Resultados cuantitativos de las evaluaciones externas	81
4.2 Reconstrucción empírica de la evaluación externa: perspectiva comparada	84
4.2.1. Los motivos: ¿por qué adoptaron institucionalmente la evaluación externa?	84
4.2.2 Los actores: ¿quiénes definieron el enfoque y estrategias de la implementación?	86
4.2.3 Instrumentos de implementación y planeación estratégica	91
4.2.4 PIFI: el financiamiento de la calidad y la evaluación externa	97
 CAPÍTULO 5. Conclusiones	 103
 BIBLIOGRAFÍA	 121
 ANEXO GUIÓN DE ENTREVISTA APLICADA A 22 ACADÉMICOS Y FUNCIONARIOS UNVIERSITARIOS	

PRESENTACIÓN

Con frecuencia se sostiene que un objeto de estudio puede ser observado con diferentes anteojos, esto es, puede ser analizado desde diferentes perspectivas y este es el caso de la educación superior, la cual exploramos en esta investigación desde el enfoque de la política pública. Esta disciplina ha permanecido por su renovada capacidad descriptiva y explicativa acerca de los procesos políticos vinculados con la toma de decisiones. Pero la noción *policy* también se refiere a la racionalidad, a la posibilidad del gobierno para intervenir en la resolución de problemas públicos, tal como ha ocurrido, desde la década de los noventa, con la evaluación externa de pares académicos cuyo propósito es promover la calidad de los programas educativos en el nivel superior.

Ante la pregunta general: ¿cómo se configuran las decisiones, en términos de los actores institucionales y sus relaciones, para implementar una política pública?, nuestro estudio pretende aportar evidencia al explorar el proceso decisorio, esto es, describir cómo el gobierno universitario toma decisiones para implementar una política en las Instituciones de Educación Superior (IES). Como parte del llamado ciclo de las políticas, la implementación implica un proceso: la habilidad para convertir un estado de promesas en un estado de producto de políticas. Más que la repetición de actividades (rutinas) o bien de procedimientos organizacionales, la implementación de la evaluación externa supone un conjunto de acciones interconectadas que pretenden cumplir ciertos objetivos educativos para el interés de la institución, por lo que previo a la implementación existe una decisión, la cual es necesaria examinarla académicamente.

Desde el punto de vista del nivel de la investigación, este trabajo se ubica en el analítico-descriptivo, mientras que desde la selección del método, utilizamos el comparado como instrumento para verificar, controlar nuestras generalizaciones y revisar la validez de nuestra hipótesis en dos universidades públicas estatales: la Universidad de Guanajuato (UG) y la Autónoma del Estado de México (Uaemex). En ellas, se asumió deliberadamente la lógica argumentativa del gobierno federal, sosteniendo que el principal motivo de la adopción de la evaluación externa ha sido la promoción de la calidad, entendida como la

pertinencia social de los currículos a partir del desarrollo de competencias específicas en los estudiantes para un mejor desempeño profesional.

Hay dos referentes que nos permiten responder lo que ocurrió en esas universidades: primero, los contextos nacionales e internacionales influyeron decisivamente para que hayan hecho suya tal política y segundo, esa decisión tuvo ritmos diferentes según la configuración institucional de cada universidad. El sentido común podría sugerir que como el origen de la política viene de agentes externos, nacionales o internacionales, entonces en las IES de manera automática se aplicaron el enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) para implementarlo. No es así de sencillo, la realidad en las universidades arrojan otros resultados.

Las dos instituciones son diferentes en cuanto al número de autoridades universitarias: en la UG existen siete (cinco colegiadas y dos unipersonales), mientras que en la Uaemex son cuatro (dos colegiadas y dos unipersonales). El estudio prueba que el número de autoridades universitarias no dicen mucho respecto de qué tan colegiado o unipersonal es al momento de tomar decisiones en toda la IES. Describimos cómo se construyen las decisiones, lo que impacta en la relación entre las distintas autoridades universitarias, es decir, el tipo de estrategias que sirven de base para la implementación de una política. En ambas, la adopción de la evaluación externa no fue consecuencia de una iniciativa directa de las autoridades colegiadas, sino de la autoridad ejecutiva representada en el Rector como consecuencia del amplio margen que tienen en la formación de la agenda en la institución.

Efectivamente, hay una participación activa de la autoridad unipersonal representada en la autoridad ejecutiva, entonces ¿cómo influye la trayectoria académica del Rector en ese proceso? Semejante a la UG, en la Uaemex la trayectoria de esta autoridad ha jugado un papel central para implementar determinadas políticas debido a que el mensaje es más contundente cuando los representantes encarnan en su propia vida el relato o discurso que buscan socializar. Un hallazgo de la investigación es que a pesar de la posición proactiva del Rector en una IES, el proceso decisorio en torno a los enfoques y estrategias de implementación de una política, como la evaluación externa, no siempre es de arriba hacia

abajo, nuestro estudio sugiere que también se recurre al enfoque de abajo hacia arriba e incluso al mixto o ecléctico. En otras palabras, aunque en la formación de la agenda de las IES (donde la evaluación externa es prioridad institucional), el Rector tiene suficientes facultades normativas para decidir cómo llevarla al cabo, también es posible que recurra a otros actores institucionales para tomar decisiones respecto de las estrategias de implementación de la política pública referida.

Así, describimos cómo las políticas públicas no se instrumentan en el vacío, su aplicación está marcada de manera considerable por la fisonomía institucional de la organización; esto valida la importancia de conocer el proceso decisorio en torno a la implementación de la evaluación externa en las dos IES que estudiamos. Ambas son diferentes no sólo en número de autoridades, sino en el procedimiento y actores para elegir a sus titulares, así como en los mecanismos internos para desplegar sus estrategias de rendición de cuentas sobre los avances de las políticas. En las dos universidades se comparte un mismo origen o punto de arranque: el uso de los planes de desarrollo institucionales y no necesariamente reformas a la Ley Orgánica o algún reglamento.

CAPÍTULO 1. Diseño de la investigación y contextos de la educación superior

En este capítulo presentamos el tema de la evaluación externa de los programas académicos en el marco del proceso de implementación de las políticas públicas que el gobierno federal diseñó y que las universidades han hecho suyas aunque con rasgos distintos según su configuración institucional. En primer lugar, problematizamos el tema para traerlo al campo de la investigación académica, definimos las variables de la hipótesis y sugerimos algunas respuestas provisionales; con ello expresamos el objetivo general de la investigación ubicándola, según la disciplina de la política pública, en la dimensión del *policy research*, esto nos da claridad respecto del terreno en el que nos moveremos pues a partir de la definición del método de estudio –el comparado- buscaremos las respuestas respecto de cómo ante una misma política pública de evaluación externa, existen diferentes enfoques y estrategias de implementación y en la que algunas autoridades universitarias tienen una función trascendente.

1.1 Diseño de la investigación

1.1.1 Problema de la investigación

A finales de la década de los ochenta tuvo lugar en América Latina la transformación de políticas más importante después de la segunda mitad del siglo XX, por medio de un conjunto de reformas estructurales que hicieron transitar a los países de una economía cerrada a otra abierta, de una dominada por el Estado a otra con eje en la industrialización (Stallings y Peres, 2000; Newby, 2001). Los encargados de formular las políticas previeron que esos cambios acelerarían formas distintas de planear y evaluar. En materia de educación superior, algunos especialistas (Waks, 2007; Bridges, 2006) han dicho que las nuevas condiciones obligaron a reconceptualizar el llamado “cambio educativo fundamental” ya no sólo como consecuencia de los efectos del ambiente, sino también ante los necesarios cambios en las prácticas intraorganizacionales.

Para el caso mexicano, el antecedente estuvo en la segunda mitad de los setenta cuando experimentó una intensa expansión de nuevas Instituciones de Educación Superior (IES) como consecuencia de la creciente demanda y necesaria oferta de carreras de nivel licenciatura. Esa demanda registró un crecimiento paulatino, por lo que el concepto masificación empezó a formar parte del lenguaje de las universidades. Para la década de los ochenta, ese comportamiento continuó ante los procesos de globalización y regionalización como el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Muy

rápido se contó con evidencia de que las finanzas públicas sufrieron una aguda crisis cuyas consecuencias se reflejaron no sólo en la economía sino también en el desarrollo de las IES. Se cuestionaron los resultados de la docencia y la investigación en las universidades públicas, ya que se sostuvo que su producción, con frecuencia, estaba distante de las aspiraciones sociales.

Las nuevas circunstancias provocaron en las universidades una amplia discusión, no exenta de serios disensos respecto de temas como la autonomía, la cobertura, el financiamiento, el acceso y la calidad académica. Respecto de esta última, en la década de los noventa, a la evaluación externa de pares académicos se le concibió como una política estratégica en educación superior ya que buscaba incidir en las decisiones de las IES para promover la calidad en los programas académicos. Ese carácter “estratégico” fue otorgado por el gobierno federal al menos teniendo presente tres consideraciones: primero de tipo financieras segundo, de formación de recursos humanos y tercero, de calidad en los productos educativos (Rubio *et. al.*, 2006). En la primera consideración, el ocaso del estado de bienestar en México produjo una crisis económica ante la insuficiencia, entre otros factores, de recursos financieros de los gobiernos lo que obligó a racionalizar e invertir de mejor manera en la provisión de bienes públicos; en la segunda consideración, es decir, en la formación de recursos humanos, se diagnosticó que la ausencia de calidad en los programas académicos también obedecía a la débil formación en el capital humano, pues muchos de los docentes e investigadores no contaban con estudios de posgrados para desempeñarse adecuadamente sus actividades; finalmente de la calidad de los productos, con frecuencia se consideró que la universidad no estaba generando profesionistas con una formación acorde a la demanda del mercado laboral por lo que obligaba a replantear los métodos de trabajo y orientaciones en la universidad. Estas consideraciones provocaron el carácter estratégico de la política de evaluación externa como instrumento para mejorar la calidad de los procesos y resultados académicos.

Ante esas condiciones, el problema de investigación que da origen a este estudio se relaciona con el hecho de que los factores exógenos que impactan en las universidades, como las prescripciones de políticas, con frecuencia generan reacciones y tensiones internas, provocando en los actores de la universidad cierta desconfianza respecto de ellas,

pues suponen la incorporación de nuevos criterios de operación en el sistema de educación superior.

Es así como los órganos decisionales de cada IES cobran relevancia, pues les corresponde definir la agenda y el método de la adopción e implementación de la política de evaluación externa, la cual no sólo se le concibe como instrumento de cambio, sino como aprendizaje institucional a fin de cumplir sus objetivos de desarrollo académico.

Podemos identificar al menos tres consideraciones que problematizan el tema. Primero, existe la presunción de que hay variaciones de una universidad a otra respecto de la implementación, es decir, mientras algunas han logrado hacer suya con cierta facilidad la política pública en sus sistemas de educación superior, en otras universidades han experimentado resistencias a tales decisiones, argumentando que se ha promovido desde agentes externos que desconocen la dinámica interna de la universidad, en alusión al gobierno federal.

Segundo, el hecho de que mientras algunas universidades públicas estatales pueden implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas de evaluación externa, en otras el tipo de implementación ha arrojado resultados distintos a los esperados por la propia institución. Finalmente, se trata de la preocupación de que algunas IES buscan mantener la orientación básica de las políticas durante largos periodos a fin de crear un entorno predecible y estable para los actores que participan en ella (Kent, 1996; Mendoza, 1997; Gago, 2000).

Hechas estas consideraciones, a continuación se enuncia la pregunta de investigación que busca dar certidumbre al curso del trabajo: **¿En qué medida los rasgos de las autoridades universitarias, ya sean colegiadas o unipersonales, configuran el tipo de enfoque y estrategias de implementación de la evaluación externa como política pública?**

Compararemos la Universidad de Guanajuato (UG) y la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex). No obstante que ambas han adoptado los criterios de política pública que el gobierno federal ha institucionalizado, en ellas existen diferentes enfoques de la implementación: ¿cuáles son esos enfoques y qué características tienen?, ¿qué órganos de gobierno, colegiados o unipersonales, los adoptó? La comparación en las universidades nos permitirá responder esas preguntas y examinar las variaciones de ciertos

componentes, lo que nos facilitará conocer las semejanzas o diferencias en el comportamiento institucional.

Hemos elegido dos casos porque, como lo sostienen algunos autores, al decidir cuántos y cuáles casos vamos a estudiar, se determina la dimensión horizontal de la comparación, lo que incide en pasos posteriores (Morlino, 2002). También podemos añadir que tal decisión no está exenta de dificultades para el investigador, por lo que desde la lógica de la comparación se sugiere hacerlo con pocos casos, pues si se incrementa su número puede también aumentar el número de variables relevantes de las hipótesis que estamos trabajando.

La definición de la pregunta se apoya en la perspectiva del diseño de la investigación que sostiene que el avance en la producción de conocimiento inicia con una pregunta para la investigación y continúa con las etapas de diseño y realización. King *et al.*, (2000), de igual manera sostienen que desde el punto de vista de la aportación a las Ciencias Sociales, las razones personales no son necesarias ni suficientes para justificar la elección de un tema. A la comunidad científica sólo le interesa lo que podemos demostrar; para estos autores, lo ideal es que se cumplan dos condiciones: primero, el proyecto debe plantear una pregunta importante, y en segundo lugar, tiene que hacer una aportación concreta a lo escrito en un área académica.

Así, nuestro problema también se relaciona con el hecho de que en materia de educación superior, la participación de los gobiernos universitarios van acompañados de paradigmas que buscan explicar o describir su participación en los resultados de las políticas que ha promovido el gobierno federal (tal es el caso de la revisión de la calidad en los programas académicos), situación que observaremos en este proyecto desde la perspectiva de cómo participan los gobiernos universitarios en la adopción e implementación de una política pública específica.

1.1.2 Justificación

¿Por qué estudiar la implementación de la evaluación externa en educación superior?, ¿qué aportará un estudio de esta naturaleza? Una investigación de este tipo nos permitirá conocer cuáles son las autoridades universitarias en las IES que adoptan institucionalmente la evaluación externa y en qué medida moldean y configuran el enfoque

de implementación de tal política en el nivel de licenciatura. Justificadamente, muchos estudios se centran en examinar la política pública a partir de sus resultados, de los bienes públicos medibles que puede proveer pero en menor medida se le examina por su proceso de implementación; no obstante, antes referiremos los tipos de estudios que se han realizado en educación superior, los cuales -a manera de síntesis- los presentamos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Estudios de educación superior en América Latina

Tipo de estudios	Periodo	Enfoque	Interés de las investigaciones
1. Historiográficos	Década de los sesenta	Histórico	*Documentar el origen y desarrollo de las IES
2. Relaciones Estado-universidad-sociedad	Década setenta y ochenta	Sociológico	*La masificación de las universidades *La burocratización de las IES *Actores y conflictos en la universidad *Sindicalismo universitario
3.Reforma estructural y educación superior	Década de los noventa	Instrumental	*La educación en el contexto de la reforma estructural del Estado *El financiamiento de la educación superior *La gobernabilidad de las instituciones *Universidad pública <i>versus</i> universidad privada *El acceso, la calidad y equidad
4. Resultados de las políticas públicas	Final de los noventa y principios del siglo XXI	Políticas públicas	*Cómo ocurre el cambio en las universidades *Las políticas estratégicas de la educación superior *Resultados cuantitativos y cualitativos de las políticas *Redes e internacionalización *Los usos de la tecnología en la educación superior

Fuente: Elaboración propia con base en información de Acosta Silva (2000), Kent (2002) y Levy (1995).

Atendiendo la información presentada en el cuadro, observamos que son recientes los estudios respecto de cómo se están implementando las políticas públicas en educación superior, incluso qué tipo de factores internos y externos condicionan los enfoques que se adoptan. Ese es el vacío que atiende esta investigación y que busca coadyuvar para hacer descripciones que mejoren la comprensión de lo que ocurre en ese campo disciplinar. Por esa razón, nuestra investigación se ubica en el cuarto tipo, según el cuadro presentado “Resultados de las políticas públicas” pues tenemos como propósito dar cuenta cómo se están implementando las prescripciones promovidas por el gobierno federal alineadas con aquellas de los organismos internacionales como la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial.

Esta ubicación está acompañada del supuesto de que en los sistemas de educación superior (SES) como organizaciones del conocimiento (Miranda López, 2001), también

identificamos cuatro elementos para comprender su funcionamiento: primero, la organización de las tareas y actividades; segundo, las creencias y valores inmersos en tales sistemas; tercero, la distribución del poder legítimo y, cuarto la forma y condiciones en qué ocurren los cambios institucionales (Clark, 1983). Nos interesa fundamentalmente el tercer elemento, pues indagaremos cómo la forma en que se organiza y ejerce el poder legítimo influye en el tipo de decisiones y mecanismos institucionales para ejecutar los programas y políticas en las IES.

Pero si particularizamos nuestro tema, es decir si nos referimos a la evaluación externa, los estudios en la materia se reducen considerablemente. Las investigaciones que existen tienen las siguientes características:

Cuadro 2. Estudios de la evaluación externa en educación superior en México

Perspectiva analítica	Alcances y limitaciones	Autores
1. La evaluación externa como parte de la reforma estructural	*Revisa el nuevo rol del Estado en la educación *Considera que hay límites a la cobertura *Sostiene que limita la autonomía universitaria *La evaluación externa es una expresión de control del nuevo estado liberal	Didriksson y Yáñez (1997), Pacheco y Díaz Barriga (2000), Kent (2000)
2. La evaluación externa como instrumento de cambio institucional	*Los cambios se explican a partir de factores externos e internos * Argumenta la existencia de la llamada fisiónomía institucional, del isomorfismo burocrático y disciplinar	Del Castillo (2003 y 2006)
3. La evaluación externa como instrumento de redistribución del financiamiento público	*Reivindica la creación de alternativas de financiamiento *Aboga por la reducción del gasto público e incremento de la inversión privada *Propone sumar agentes externos a la evaluación y la medición a partir de estándares internacionales	Casas (1997), Mendoza (1997), Brunner (2002)

Fuente: Elaboración propia con base en información de Didriksson y Yáñez (1997), Pacheco y Díaz Barriga (2000), Del Castillo (2003 y 2006) y, Casas (1997).

Nuestro estudio está más cerca de la segunda perspectiva analítica ya que busca encontrar inferencias descriptivas sobre cómo ante una señal externa (evaluación externa), los órganos de gobierno de las universidades reaccionan y actúan para adoptar e implementar tal política. Detrás de esta idea radican los argumentos, con suficiente evidencia, de que las políticas públicas no se adoptan ni se aplican en el vacío sino que operan en contextos institucionales específicos de las organizaciones (Stein *et al.*, 2006). También debemos recordar que hay estudios que, justificadamente, se centran en la evaluación de impacto o *ex post*, pero cuantitativamente son menos aquellos que se refieren a la evaluación de procesos o también llamada evaluación formativa, la cual analiza las especificidades de su ejecución (*Cfr.* Martínez, 2000; Gago, 2000; De Vries, 2000; Casas,

1997). También nos basamos en la idea de que la implementación, antes de ser experiencia, es decisión. Por lo tanto, examinar el proceso decisorio en torno a los enfoques de ejecución es campo de estudio de la disciplina de la política pública. Como ventaja, y esto es otra distinción con otro tipo de estudios (por ejemplo, Díaz Barriga, 2003), la investigación aportará evidencia empírica sobre la naturaleza de las estrategias específicas de implementación, los instrumentos y actores decisionales de la evaluación externa en las IES. Revisaremos el número de órganos de gobierno en la universidad, ya sean colegiados o unipersonales, funciones que tienen cada uno para diseñar o adoptar políticas, instrumentos que se valen para llevarlas a cabo.

Pero ¿por qué centrarse en el gobierno universitario?, ¿de dónde deriva el interés en ese aspecto? Primero porque la vigencia de una política no es ajena a las condiciones en las que se desarrolla internamente una organización segundo; el gobierno puede influir en cuáles políticas se adoptan y qué tipo de instrumentos se definen para implementar y tercero; suponemos que existe algún tipo de efecto en la forma de implementación.

¿Cuáles son los motivos que justifican que el presente estudio se realice en esas dos universidades? Nuestra respuesta la podemos enunciar en los siguientes términos: hasta julio de 2007, observamos que de los 62 planes de nivel de licenciatura en la Uaemex, se imparten 128 programas de estudio; de ellos, 90 están evaluados por los CIEES en el nivel 1, lo cual representa el 70 por ciento. Por su parte, la Universidad de Guanajuato cuenta con 51 planes, y en total 89 programas de estudio, de los cuales 36 están evaluados también en nivel 1 por los CIEES, es decir, el 40 por ciento.

¿Qué ocurre a nivel de área de conocimiento? Siguiendo con las diferentes respuestas institucionales que reportan ambas IES, hay otro dato a considerar: de las siete áreas de conocimiento donde los CIEES agrupan los programas educativos, salvo en un área (Ingeniería y Tecnología), en términos relativos la Uaemex tiene un mayor número de programas evaluados que en la UG; así observamos que hay un resultado más o menos permanente por área, por eso es necesario saber si el tipo de gobierno universitario incide en el enfoque que se adopta para implementar la política, de ser así ¿cuáles son las estrategias a las que han recurrido?

A partir de estas referencias cuantitativas podemos suponer que hay una respuesta distinta de la autoridad universitaria para adoptar la evaluación externa como política

pública. Son comparables nuestros casos porque las dos universidades han adoptado la evaluación externa pero los ritmos para evaluar sus programas han sido distintos. Nuestro interés en la investigación no es explicar los resultados de la evaluación externa, sino examinar las estrategias de las autoridades universitarias para la implementación de la evaluación de pares académicos.

Nuestra investigación ha decidido concentrar sus esfuerzos en un área: Ciencias Sociales y Administrativas donde, en general se repite la tendencia referida, ya que de los 62 programas de estudio en la Uaemex, 57 están evaluados por los CIEES (92 por ciento); mientras tanto en la Universidad de Guanajuato de los 22 programas de estudio de licenciatura, 8 de ellos están evaluados (36 por ciento).

En síntesis, se han seleccionado las mencionadas universidades por lo siguiente: a) el resultado de la política pública es diferente (en número y tipo de programas) en cada universidad; b) la autonomía formal de la Universidad de Guanajuato es reciente, a partir de 1994, mientras que en la Universidad Autónoma del Estado de México la tiene a partir de 1956, y c) la Uaemex forma parte del Consorcio de Universidades Mexicanas (Cumex) sin que sea el caso de la Universidad de Guanajuato. Dicho Consorcio es un “espacio común para la educación superior de buena calidad en el país con una alta competitividad académica y enfoque estratégico”. Según sus Estatutos, los objetivos son “contribuir de manera eficaz en la construcción de un espacio común de la educación superior en el país”, así como “ser referente de la buena calidad de los programas educativos del nivel superior que se ofrecen en México y en el mundo”.

Para los representantes de la Uaemex, participar en este Consorcio representa una oportunidad de difusión y al mismo tiempo de reconocimiento por su contribución en el sistema de educación superior, ya que las dieciséis universidades que la agrupan concentran el 93% de la matrícula en educación superior en el país y cuyos programas académicos forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación.

1.1.3 Hipótesis

Hipótesis general:

“En general, las estrategias de las autoridades universitarias en torno a la implementación de la evaluación externa de programas académicos en las IES depende de las características del proceso decisorio que asume el Rector y no de la existencia de un mayor número de autoridades colegiadas o unipersonales en la institución”.

Hipótesis particular:

“En la Uaemex, el enfoque de implementación de abajo hacia arriba (*bottom-up*) de la evaluación externa se adoptó como consecuencia de que la autoridad unipersonal (Rector) está acotada por los órganos de gobierno colegiados, a diferencia de la Universidad de Guanajuato donde la implementación de arriba hacia abajo (*top-down*) se adoptó como consecuencia de que la autoridad unipersonal (Rector) tiene amplias funciones en la definición de políticas institucionales”.

Al considerar este supuesto, expresamos tres conceptos centrales que son necesarios delimitarlos para saber sus especificidades y referencia. Estamos aludiendo a gobierno universitario, características específicas de él, así como enfoque y estrategias de implementación. En el siguiente cuadro presentamos tal delimitación:

Cuadro 3: Características del gobierno universitario e implementación

Tipo de gobierno universitario	Características respecto del gobierno universitario	Enfoque y estrategias de implementación
a) Colegiado b) Unipersonal c) Mixto	<ul style="list-style-type: none"> • Forma de elección de los órganos de gobierno <ul style="list-style-type: none"> ○ Por el CU ○ Por el Rector ○ Por la Facultad o Escuela • Sistema de rendición de cuentas. <ul style="list-style-type: none"> ○ Del Rector ○ De los Consejos Académicos de Área ○ Del Director de Facultad o Escuela 	a) <i>Top-down</i> <ul style="list-style-type: none"> • Imposición • Cooptación b) <i>Bottom-up</i> <ul style="list-style-type: none"> • Negociación • Cooperación c) Mixto

Fuente: Elaboración propia

11.4 Objetivo

Describir y analizar la implementación de la evaluación externa como política pública en dos universidades públicas estatales a partir de la singularidad de sus respectivos órganos de gobierno a fin de mostrar de qué forma su estructura y operación moldean y perfilan el proceso decisorio de la implementación de la política pública.

1.1.5 Metodología

Aquello que distingue a las Ciencias Sociales de la observación ocasional es que la primera pretende hacer inferencias válidas mediante el uso sistemático de procedimientos de investigación contrastados (King *et al.*, 2000). La finalidad de la investigación es la extracción de inferencias a partir de la información empírica que se tenga del objeto de estudio¹, por lo que los estilos pueden ser cualitativos o cuantitativos². Para esta investigación, la estrategia metodológica se sustenta en el ejercicio comparativo que se realiza de dos universidades públicas estatales las cuales, desde el punto de vista de su gobierno, son diferentes. En la UG existen siete órganos de gobierno, cinco colegiados y dos unipersonales, mientras que en la Uaemex lo componen dos colegiados y dos unipersonales. Esta diferencia no sólo es de número sino de diseño institucional que influye en sus decisiones para adoptar e implementar la evaluación externa.

Dichas diferencias son tan importantes que permitirán perfilar las descripciones que haremos al momento de responder cómo y quién ha tomado decisiones, qué tipo de instrumentos han utilizado y bajo que condiciones. Al ser diferentes en número y tipo de órganos de gobierno, en la UG y en la Uaemex, permitirá conocer los detalles de esas diferencias que, de otra manera, no sería posible conocer los alcances de las estrategias universitarias respecto de tal política.

¹ Respecto del diseño, los autores referidos dicen que la investigación tiene cuatro características: 1) el objetivo es la inferencia, 2) los procedimientos son públicos, 3) las conclusiones son inciertas y 4) el contenido es el método (King *et al.*, 2000).

² Hay que precisar que si el método y la lógica de dichas observaciones e inferencias no se hacen explícitos, no hay forma de juzgar la validez de lo que se ha hecho. Por ello, no es fortuito que una de las preguntas clave en Ciencias Sociales se refiera a cómo diseñar investigaciones que generen inferencias válidas sobre la vida social y política, pero partimos del hecho de que existen diferentes formas de investigar (cuantitativa o cualitativa), pero hay una sola lógica: la inferencia. Ambas tendencias parecen bastante diferentes, pero “tales diferencias sólo son una cuestión de estilo y de técnicas específicas” (King *et al.*, 2000: 14).

La información recabada nos permitirá hacer observaciones en las universidades y así, poder revelar otros hechos que no se han observado³. El principal contenido de la “ciencia” son sus métodos y reglas, no su objeto de estudio, ya que podemos utilizar tales métodos para estudiar muchos y variados hechos públicos. Allí radica el argumento sobre la importancia del método en nuestra investigación y de sus técnicas que permitirán recabar la información⁴.

1.1.5.1 Eje comparativo: método y técnicas de investigación

Método comparado. La comunidad científica en general sostiene que las Ciencias Sociales se vale de cuatro métodos para producir conocimiento: experimental, estadístico, comparado e histórico. No es propósito de este trabajo hacer una descripción detallada de cada uno de ellos, pero si diremos algo más para el caso del comparado ya que será el instrumento que nos permitirá abordar el objeto de estudio y verificar nuestras hipótesis.

Sartori sostiene que “la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones... o leyes del tipo *Si... entonces...*” (Sartori, 2002: 29). Agrega que este tipo de leyes las podríamos definir como una generalización provista de poder explicativo que expresa una regularidad. Por lo tanto, la comparación nos permite comprender e interpretar los hechos políticos y sociales, ya que podemos confrontar una cosa con otra y así identificar patrones de conducta que describen cómo son los objetos de estudio y por qué se comportan o tienen determinadas características⁵.

³ Para evitar observaciones imprecisas, el lenguaje especializado es un instrumento necesario. Morlino (2000:17) lo dice de la siguiente manera: “el aspecto conceptual es crucial. Se trata no sólo de comprender bien lo que se desea estudiar definiendo propiedades y atributos, sino también de clasificar correctamente para identificar las variaciones empíricas del fenómeno en las diferentes realidades”.

⁴ En el campo de la filosofía de la ciencia hay una versión distinta a la presentada por King *et al.*, (2004), la cual sostiene que las reglas del método científico –por más perfecto que este sea- no pueden sustituir a la inteligencia por un mero adiestramiento y por lo tanto sobreestimar un solo procedimiento científico. En este caso, algunas de las reglas de dicho método son los siguientes: precisión en la formulación del problema, proponer conjeturas fundadas, someter las hipótesis a contrastación dura, no declarar verdadera una hipótesis satisfactoriamente confirmada y preguntarse por qué la respuesta es cómo es. Lo que diferencia la investigación científica es su interés de hacer referencias que vayan más allá de las observaciones específicas que se han recogido (King *et al.*, 2000). En cualquiera de los dos casos, el ejercicio de las capacidades humanas para generar conocimiento, es una empresa permanente.

⁵ Panebianco (2002) afirma que existen dos estrategias: la comparación estadística y la comparación histórica. No son excluyentes, se utilizan en investigaciones específicas de acuerdo a los casos de interés. La primera, “se limita a comparar hipótesis de alcance general” (Panebianco, 2002: 98); no es necesario que las investigaciones de este tipo recurran a técnicas estadísticas para el tratamiento de los datos, aunque esta estrategia si es considerada como una variante del método estadístico. La aplicación de la comparación estadística se dirige hacia el “control sobre pequeños números”. Por su parte, la comparación histórica se

Así pues, el método comparado será el instrumento que nos facilitará introducirnos en las características y comportamiento del objeto de estudio, a través de la recolección de información para procesarla y sistematizarla y con ello, estar en posibilidad de verificar los alcances y límites de nuestro supuesto.

Cuadro 4. Las dimensiones de la comparación en la UG y la Uaemex

Dimensiones de la comparación	
Autoridades universitarias	Instrumentos de implementación de política pública
<ul style="list-style-type: none"> • Número de autoridades universitarias, unipersonales y colegiadas • Tipo de elección/designación 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo y alcance de planes institucionales de desarrollo • Funciones en materia de planeación y evaluación curricular de las autoridades universitarias
<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad y posibilidades de reelección 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de procesos universitarios: académicos y de gestión
<ul style="list-style-type: none"> • Número y tipo órganos colegiados de asesoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoques y estrategias de implementación de evaluación externa
<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad de sesiones de trabajo de los órganos colegiados 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de financiamiento de la evaluación de pares académicos
<ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones en materia de planeación y evaluación curricular 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo y enfoque de planeación institucional
<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito y alcance de decisión de las autoridades en los diferentes espacios o establecimientos universitarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas: a quiénes y con cuál periodicidad

Fuente: Elaboración propia

Así, el tema que nos proponemos investigar, esto es, la evaluación externa como estrategia institucional en dos universidades estatales en México (Universidad de Guanajuato y Universidad Autónoma del Estado de México) es un estudio de casos más similares (*most similar*), ya que ante una misma política adoptada por dos IES existen diferentes resultados en su implementación y resultados.

Las técnicas de investigación. La entrevista semiestructurada y la revisión documental son técnicas representativas de la perspectiva cualitativa para hacer investigación social. Son instrumentos valiosos para hacer observaciones, recopilar información y procesarla, lo que facilita presentarla de manera sistemática. Ambas serán utilizadas en esta investigación.

Ese tipo de entrevista es un instrumento que permitirá hacernos de información a través de una conversación intencional, pues tiene propósitos específicos sobre los tópicos

apoya en la confrontación sistemática con otros casos para identificar semejanzas y diferencias. Desde el punto de vista del número de casos que trata (y de su tamaño), la comparación histórica atiende todavía a menos casos que la comparación estadística.

que interesan a la investigación. En general podemos decir que recurrimos a esta técnica porque queremos saber algo de alguien que no se puede obtener vía numérica⁶.

La entrevista iniciará con una lista de preguntas o temas sobre los órganos de gobierno de la universidad, pero en el transcurso aparecerán interrogantes específicas sobre la implementación de la evaluación externa; por lo tanto, conocer las experiencias de quienes han participado en el proceso de toma de decisiones (responsables de la planeación institucional, coordinadores de programas de licenciatura, docentes, entre otros) en la definición de estrategias de implementación de la evaluación externa, se convertirá en una empresa que permitirá revisar la validez o falsación de nuestros supuestos.

De igual manera, recurriremos a las fuentes documentales directas, como es el caso de la legislación universitaria, la ley estatal que crea la universidad, los Estatutos, los reglamentos que definen quién, cómo y cuándo se toman decisiones sobre los programas académicos de las IES, incluyendo las Facultades o departamentos donde se alojan los programas de licenciatura. También revisaremos a detalle los contenidos de los informes anuales de los Rectores o de otras autoridades unipersonales. Allí se presenta información institucional que complementaremos con las entrevistas semiestructuradas.

1.1.5.2 Muestra del estudio

Nuestra investigación cubre el periodo 2001-2006. En ese primer año la matrícula de la UG era de 22 567 estudiantes incluyendo todos los grados, para finales de 2006 había ascendido a 29 855, es decir, un incremento del 32% en seis años; mientras tanto, en la Uaemex la población estudiantil en el 2001 la integraba 43 841 alumnos y al concluir el 2006 pasaron a 50 448, esto es, un incremento del 15% (ver tabla). Había una diferencia de 20 593 estudiantes entre una y otra universidad. Observamos que el crecimiento estudiantil ha sido paulatino en ambas instituciones lo que, sin duda, las volvió más complejas y con nuevos desafíos al tener que hacer coincidir cobertura con la calidad académica.

⁶ Entendemos que los datos son informaciones sobre el objeto de estudio recogidas de manera sistemática y pueden ser de tipo cualitativo o cuantitativo. También son los instrumentos que permiten contrastar una hipótesis determinada. Como King *et al.* (2000) lo han recordado, se reúnen los datos para evaluar una teoría muy concreta.

Tabla 1. Población escolar

CICLO ESCOLAR	Matricula UG	Matricula Uaemex
2001-2002	22 567	43 841
2002-2003	24 406	45 376
2003-2004	26 086	48 258
2004-2005	27 789	48 673
2005-2006	29 551	49 721
2006-2007	29 855	50 448

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes anuales del Rector de la UG y Uaemex 2001 a 2007

Desde el punto de vista de los planes de estudio de nivel de licenciatura, a finales de 2006 la UG contaba con 58 planes y un total de 90 programas académicos; en el mismo año la Uaemex tenía aprobados 59 planes y un total de 128 programas académicos. Para los Comités Interinstitucionales para la Evaluación Educativa (CIEES) todos esos programas académicos se han agrupado en siete comisiones llamadas Áreas del conocimiento, los cuales permiten identificar aquéllos que son afines⁷.

Dado que la presente investigación recurre al método comparado como instrumento para examinar la validez de nuestra hipótesis, no utilizará técnicas probabilísticas. Al recurrir a un método no probabilístico, la literatura especializada sostiene que podemos recabar información de nuestros casos a través de una muestra por cuota, la cual es un instrumento por criterio, siendo recomendable no tratar casos en menos del 5 ni en más del 30 por ciento de los elementos que integran el conjunto.

Hemos definido que la muestra por cuota será del 20 por ciento del total de profesores que participan en cuatro programas educativos de licenciatura a quienes aplicamos entrevistas semiestructuradas. También elegimos cuatro programas académicos que obedecen fundamentalmente a tres limitaciones: el tiempo, los recursos económicos y el recurso humano. Los criterios que definieron los cuatro programas académicos de nivel licenciatura fueron los siguientes:

⁷ En el año 2006, dichas áreas fueron las siguientes: Ciencias Sociales y Administrativas; Arquitectura, Diseño y Urbanismo; Artes, Educación y Humanidades; Ciencias Naturales y Exactas; Ciencias de la Salud; Ciencias Agropecuarias; así como Ingeniería y Tecnología.

Criterio 1. Los cuatro programas educativos forman parte del Área de conocimiento Ciencias Sociales y Administrativas.

Criterio 2. Por universidad se han elegido dos programas académicos: el primero es un programa que en ambas IES ya cuenta con evaluación diagnóstica (CIEES, nivel 1) pero aún no se realiza la evaluación con fines de acreditación (COPAES); el segundo programa ya cuenta con ambas evaluaciones, esto es, la diagnóstica (nivel 1) y con fines de acreditación.

Criterio 3. Para el caso de los dos programas con evaluación diagnóstica y aquellos con acreditación, obtuvieron su dictamen entre 2005 y 2006. La cercanía en el tiempo facilitará y mejorará las respuestas en las entrevistas semiestructuradas.

Atendiendo estos criterios, los programas académicos que formaron parte de la muestra son los siguientes: licenciaturas en Economía (sólo con nivel 1 de CIEES en ambas IES) y licenciaturas en Psicología (con nivel 1 de CIEES y acreditado por los comités de COPAES). En esta muestra se aplicaron entrevistas al 20% de los docentes, entre ellos, algunos que fueron o son consejeros universitarios o bien ante la Academia o Consejo de Gobierno de Facultad. Ese porcentaje de la muestra incluyó a personal administrativo que, generalmente también realiza actividades de docencia.

Cuadro 5. Estadísticas 2006-2007 y muestra de estudio

LICENCIATURA	UAEMEX			U. GUANAJUATO		
	Alumnos	Profesores	Muestra (Entrevistas)	Alumnos	Profesores	Muestra (Entrevistas)
Economía	287	21	4	109	24	4
Psicología	382	38	8	259	32	6
Total	669	59	12	368	56	10

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes anuales del Rector de la UG y Uaemex 2001 a 2007

Esta técnica de investigación permitirá recabar información específica que no está contenida en registros históricos, para efectos de comportamientos verificables del pasado, pero sobre todo cuando la información resulta vital para analizar casos del proceso decisorio de la organización, como la universidad.

1.1.5.3 Tipo de estudio: *policy research*

Este trabajo de evaluación externa en educación superior se ubica en el campo del estudio de las políticas (*policy research*) diferente del análisis de políticas (*policy analysis*). La distinción en ambas dimensiones tiene su antecedente en los estudios de las postguerras del siglo XX, cuando Harlod D. Lasswell (1951), en “La orientación hacia las políticas”, enuncia preguntas relevantes de la naciente *policy sciences*, por ejemplo, cuáles son los métodos que permiten una mejor recolección e interpretación de los datos y ofrecer explicaciones convincentes de las políticas; o bien cómo lograr que la interpretación de los hechos faciliten el proceso decisorio y se obtengan mejores resultados en las políticas. Ambas preguntas expresan preocupación por ofrecer explicaciones que doten de mejor racionalidad al hacer prescripciones de políticas.

Además de las dimensiones, existen dos orientaciones hacia las políticas: una se refiere al proceso de la política, la segunda a la inteligencia de dicho proceso. La primera “desarrolla la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando métodos de investigación de las Ciencias Sociales” (Lasswell, 1992: 80), en otras palabras, se refiere a la revisión científica de las políticas a partir de instrumentos teóricos que identifiquen cómo es o ha sido la política y por qué asume determinadas características, incluyendo sus resultados (Mead, 2005).

En cambio la segunda dimensión, la inteligencia del proceso pretende “mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas” (Lasswell, 1992: 80), es decir, su objeto es seleccionar la mejor política pública para su aplicación racional. Desde el punto de vista de los actores, los primeros están más cerca de los investigadores-académicos de la disciplina, mientras que los segundos se ubican en el campo de los hacedores de políticas (*policies makers*).

También, podemos encontrar una distinción de la *policy research*. Recientemente, Etzioni (2006) ha examinado la metodología para el estudio de las políticas y para ello presenta la distinción con la llamada investigación básica (*basic research*) (ver cuadro 6). Este último es profundamente diferente en su metodología, ya que se dedica a *cambiar* el mundo social, mientras que el *policy research* mira para comprender el mundo tal como es. Ahora, el estudio de políticas no debe ser confundido con la investigación aplicada, propia

del análisis de políticas, pues esta supone que la decisión de política ya ha sido elaborada responsablemente lo que permitirá una eficiente y eficaz implementación.

Cuadro 6. Comparativo *Policy research* y *basic research*

TIPO	ÁMBITO Y ALCANCES	CARACTERÍSTICAS
<i>Policy research</i>	<ul style="list-style-type: none"> *Pretender influir en el cambio a través de la política *Se acerca a la investigación aplicada *Es un campo de especialistas *Considera los procesos políticos para saber de las alternativas de las políticas 	<ul style="list-style-type: none"> *Menor margen de maleabilidad en los temas específicos que estudia *También llega a un público reducido, pero sobre todo actores políticos con capacidad de decisión *Moviliza los diferentes apoyos de las políticas *Mantiene ciertos rasgos de privacidad y confidencialidad *Los informes son internos en las organizaciones y generalmente para los tomadores de decisión
<i>Basic research</i>	<ul style="list-style-type: none"> *Busca comprender el mundo tal como es. *Llega a un público reducido cuantitativamente, generalmente a expertos *Fragmenta al objeto de estudio *Las publicaciones son sus principales medios de difusión 	<ul style="list-style-type: none"> *Los alcances de sus análisis generalmente tienden a permanecer en el tiempo *El proceso comunicativo es a través de la descripción y explicación según la evidencia empírica

Fuente: Elaboración propia con base en información de Etzioni (2006)

Etzioni agrega que el *basic research* y el *policy research* ayudan a determinar lo que la decisión debería ser, para ello enuncia cuatro elementos en su contenido: primero, la maleabilidad (*malleability*) del objeto de estudio para ofrecer mejores explicaciones; segundo, el alcance del análisis y prescripciones (*scope of analysis*); tercero, la privacidad y confidencialidad (*private and confidential*) y cuarto, la posibilidad de proveer acción comunicativa (*communication*) en los actores que participan de la disciplina.

Respecto a la maleabilidad, los estudios de políticas en educación superior permiten que efectivamente este campo sea susceptible de inferencias que facilitan las observaciones de tal manera que las descripciones y explicaciones pueden dar el carácter científico a las políticas; la maleabilidad evita encuadrar al objeto de estudio o aislarlo. En cambio, el alcance del análisis permite distinguir a la investigación básica de la investigación de políticas ya que esta última permite que el fenómeno social, como la educación superior, sea conocido en sus diferentes facetas definiendo límites y posibilidades. En la investigación básica el objeto de estudio se fragmenta para hacer un tipo de comprensión específica.

En el caso de la privacidad y confidencialidad, la investigación básica es un esfuerzo público donde las publicaciones son consideradas sus elementos esenciales (Etzioni, 2006). Este carácter lo distingue de la *policy research*, al ser este último un campo de especialistas, su alcance es menor desde el punto de vista cuantitativo, esto es, llega a un grupo reducido de lectores, fundamentalmente a aquellos cuyo interés por la producción del conocimiento es su vida profesional. Por su parte, el elemento comunicativo permite que a la *basic research* movilicen los apoyos públicos de las políticas y ayudan a los hacedores de políticas para mantener tales apoyos a través de la comunicación con el público (Etzioni, 2006). La acción comunicativa es un instrumento para hacer público los resultados de los estudios, tales son los casos de los contenidos en educación superior.

CAPÍTULO 2. Contextos de la política de educación superior

Este segundo capítulo tiene como propósito ubicar el tema de la evaluación externa en los contextos internacional, nacional y local para saber cómo se han presentado esos procesos locales –a nivel de universidad- en el marco de las prescripciones globales. Primero, revisaremos qué han dicho la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial para identificar no sólo cómo observan la política de educación superior, sino identificar sus motivos para sugerir la adopción de la evaluación externa en los programas académicos. Con esas descripciones, en segundo lugar, podremos identificar por qué en México se puede observar desde la perspectiva de política pública, lo que permitirá identificar actores y estrategias específicas en la implementación desde los llamados CIEES y COPAES, ya que ambos actores hacen evaluaciones, aunque del mismo objeto de estudio, buscan diferentes fines en torno a la calidad.

2.1 Internacional: la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este organismo internacional se autodefine como un foro de países comprometidos con el pensamiento de libre mercado y democracia para ello busca tender puentes de comunicación, de apoyo de políticas y promoción de acuerdos en temas específicos en los países miembros. Frecuentemente recurre a acciones de reciprocidad de información y al estudio de aspectos sectoriales como políticas de alcance nacional o internacional.

En 1997⁸, cinco años después de que México ingresara a este grupo de países, el organismo internacional hizo públicas las conclusiones que un equipo de trabajo de la organización realizó en México en materia de educación universitaria. El propósito general fue revisar en qué medida el sistema educativo respondía a las necesidades de la economía y revisar si estaba contribuyendo a la consecución del desarrollo económico y el progreso social.

El informe sostuvo que en México se había privilegiado la expansión cuantitativa con tasas de crecimiento extraordinarias sin que se hayan podido llevar a cabo reformas reales en el marco jurídico existente, sin diversificación, sin diferenciación auténtica, señalando que el desafío no era sólo el crecimiento, sino introducir reformas de fondo

⁸ Nos referimos al documento oficial denominado *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México educación superior*, donde el organismo presentó un diagnóstico sobre las universidades nacionales y estatales, públicas y privadas, y al mismo tiempo un conjunto de prioridades para promover su desarrollo. El estudio fue encargado a consultores y académicos vinculados a universidades francesas, alemanas, canadienses y norteamericanas.

(OCDE, 1997). Aludió al contexto político en el que se desempeñaban las IES, sosteniendo que a diferencia de la tradicional interpretación de que en México la educación fue heredera del modelo napoleónico⁹, donde universidad y Estado mantienen una intensa relación, en los hechos existían relaciones complejas con la autoridad gubernamental, no obstante el carácter público de la mayoría de las universidades. El tema de la autonomía representaba más que un tabú, pues con frecuencia había un uso político del concepto al ser un instrumento que permitía a las universidades marcar ciertas diferencias con la autoridad estatal, sobre todo de rechazo a la injerencia externa, a pesar de la dependencia de los recursos públicos.

No obstante la pluralidad y diferencias, en el sistema educativo se identificaron dos posiciones sobre la función de la universidad: una que pretendía una universidad populista y otra modernista. La primera reivindicaba que son los grupos sociales, no los individuos, quienes deben ser objeto de educación superior, pues allí radica la obligación del Estado para proveerla, mientras que la segunda defendía la racionalidad y eficacia en la distribución de los recursos públicos con base en indicadores claros para acercar la educación al sector productivo. Sin que el informe buscara una posición intermedia, sugirieron que los sectores público y privado debían contar con sistemas parecidos en sus productos, incluso argumentando que la universidad privada se había adaptado más rápido a la demanda de las empresas; las evidencias se han presentado en estudios como Casas, (1997) y Bobadilla (1997).

El informe propuso avanzar hacia un sistema educativo renovado, más diferenciado, por lo que sugirió introducir criterios de flexibilidad a través de un sistema de créditos y troncos comunes en áreas disciplinares, pero acordes al mercado laboral, donde reconociera los diferentes ritmos de los estudiantes, por ejemplo, los que trabajan o aquellos de medio tiempo. Agregaron la necesidad de contar con sistemas educativos comparables y evaluables para promover la internacionalización o intercambio académico bajo el aval de la calidad académica.

⁹ La literatura sobre los sistemas de educación definen dos modelos: el napoleónico y el anglosajón. Cada uno tiene formas de organización específicas de la educación superior. A diferencia de la segunda, en la primera existe una relación de dependencia con el Estado no sólo financiera, sino de organización y contenido ya que al ser pública la universidad su naturaleza estaba dada por el proyecto que asumía el Estado vía el gobierno (Clark, 1983).

Además de la flexibilidad académica, el informe sugirió repensar la pertinencia de los programas educativos, la cual descansa en la eficiencia de los recursos humanos, financieros e infraestructura física. En general, se sostiene que la pertinencia se refiere al grado de adecuación a las necesidades en dos áreas: la económica y la social; para el primer caso (pertinencia económica), los programas de estudio deben estar definidos conjuntamente con actores externos a la universidad como los empleadores, asociaciones de profesionistas o docentes procedentes de la empresa, para lo cual es necesario incluir más horas para los estudiantes en las organizaciones que les representa el mercado laboral, por ejemplo servicio social, estancias académicas o prácticas profesionales. En el caso de la pertinencia social, el informe refiere que es necesario tender puentes con los grupos sociales que les permita mayor movilidad en las escalas sociales a través de apoyos financieros (becas), que les facilite asistir a las universidades sin que su condición económica vulnerable le limite en su proyecto educacional.

Ante el aumento de la matrícula, la OCDE expresó escepticismo en el mejoramiento de la calidad en el ingreso, proceso y salida del futuro profesionista, por lo que sugirió evitar la deserción a través de personal académico competente. Otra propuesta insistente fue ampliar y facilitar la apertura de institutos y universidades tecnológicas para reducir la brecha entre educación superior y aparato productivo.

La Organización de las Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) En 1998 se llevó a cabo la *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: visión y acción*, la cual fue convocada por la UNESCO en París, Francia¹⁰. Después de varias consultas regionales, se signó el documento por los representantes de los países miembros. Dicha declaratoria presentó un diagnóstico de las condiciones internacionales en que se presentaba la educación superior así como los desafíos, tales como la financiación, el acceso, mejor capacitación del personal, la formación basada en competencias, la calidad de la enseñanza, la pertinencia, la investigación y la cooperación internacional.

¹⁰ Desde el punto de vista del método para llegar a los consensos, la UNESCO había publicado en 1995 un documento para provocar la discusión y reflexión denominado *Cambio y desarrollo en la educación superior*; posteriormente se celebraron cinco reuniones regionales en las siguientes ciudades: La Habana en 1996, Dakar, Tokio, y Palermo en 1997, así como en Beirut en 1998. Finalmente, en octubre de 1998 se llevó el encuentro en París.

Al ser un documento que evitó las generalizaciones, a través de sus 17 artículos enunció las misiones y funciones que debían asumir los gobiernos nacionales y las propias universidades a fin de tener un mejor desempeño frente a la sociedad. Una idea permanente en el texto es que la educación superior debía ser un espacio abierto para la formación superior que propicie el llamado “aprendizaje para la vida”. La UNESCO sugirió que las políticas educativas deben estar referidas a vincular la educación superior no sólo con la actividad laboral o profesional, sino con los diferentes ámbitos desempeñados por el ciudadano que participa del bien público llamado educación superior.

En el apartado “De la visión a la misión”, se enuncian los criterios de la evaluación de la calidad (artículo 11) donde hay una clara definición de este tema: la importancia no sólo de la autoevaluación, sino de la evaluación externa realizada por especialistas a partir de criterios de validez internacional. La UNESCO sostiene que para las universidades, la calidad está asociada al reconocimiento interno y externo de lo que se está haciendo en el proceso educativo. La calidad y la evaluación son conceptos “pluridimensionales” donde no sólo se conocen y miden actividades, sino también individuos como docentes, estudiantes, directivos, investigadores, entre otros. Hay un claro reconocimiento de que la uniformidad no es deseable, pues en aras de la evaluación de la calidad no se puede cancelar la diversidad de las universidades en detrimento de riquezas nacionales, regionales o locales.

El documento define al intercambio académico como instrumento de la calidad, esto es, la calidad está vinculada a la internacionalización, al intercambio de conocimiento, de experiencias y de formas específicas de enfrentar el proceso educativo. También supone perfeccionar los planes de estudio con metodologías acordes a las nuevas circunstancias de las tecnológicas de la información y sobre todo, considerando el mundo del trabajo.

Por otra parte, una mención especial es el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) firmado por México, Estados Unidos y Canadá, el cual no se considera un organismo regional, pero es necesario enunciar las propuestas en materia educativa que derivaron de su entrada en vigencia en 1994. Antes de la firma, se organizaron varias reuniones trilaterales a fin de promover la cooperación internacional para la excelencia académica y la comprensión de las culturas. Para cumplir esos propósitos se acordó facilitar la movilidad de estudiantes y del personal académico, establecimiento una red de educación a distancia e investigación, un mecanismo trilateral de relación entre educación superior y

empresa, así como reconocimiento internacional de la certificación de algunas profesiones, entre otros.

Sin embargo, se presentaron diversas complicaciones en las negociaciones que limitaron acciones específicas que dieran cuerpo y sentido a los propósitos acordados, por ejemplo la equivalencia de las asignaturas ante las asimetrías entre los sistemas educativos, además de la escasa confianza mutua. En general, dichas iniciativas se abandonaron pero hubo otras donde sí se ha profundizado: tal es el caso de ligar la evaluación externa y la acreditación con la calidad académica, así como la certificación de algunas profesiones de nivel licenciatura (Mendoza, 1997; Didriksson y Yarzabal, 1997).

El Banco Mundial (BM). Como agencia financiadora de los países en desarrollo, el BM ha auspiciado un conjunto de programas de préstamo y donaciones para hacer cambios en la educación superior. De acuerdo con estudios publicados en los noventa (Banco Mundial, 1995, 1997 y 2001), observamos cuatro políticas centrales que se convirtieron en sus prescripciones: primera, modificar las estructuras tradicionales de financiamiento vía la reducción de recursos públicos provenientes del Estado; segunda, elevar la importancia de la participación de la iniciativa privada; tercera, redefinir la función centralizadora del gobierno en la enseñanza superior; y cuarta, adoptar políticas que prioricen los objetivos de la calidad vía la evaluación y acreditación según estándares internacionales.

Hay una clara tendencia del Banco Mundial por promover una política de estímulo a la educación privada y al autofinanciamiento de las universidades públicas, argumentando que al incrementar estos criterios, el Estado puede liberar recursos y destinarlos a otro tipo de educación, sobre todo la básica. Algunos han sugerido que los préstamos financieros a los gobiernos nacionales suponen sugerencias pedagógicas, teóricas y estratégicas de cambio organizacional en las IES (Didriksson y Yarzabal, 1997). Observamos que el BM tiene una intensa participación en recomendar a los gobiernos nacionales la diversificación de la educación superior y aumentar los cobros de las colegiaturas y servicios prestados por las universidades públicas.

Complementario a las prescripciones generales enunciadas arriba, el BM (2000) publicó el estudio denominado *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*, el cual fue elaborado por el llamado Grupo especial sobre educación superior y sociedad: en él se vincula extensamente la educación superior y la competitividad

económica de un país, argumentando que si no se imparte más educación de este tipo y de mejor calidad, a los países en desarrollo les será más difícil beneficiarse de la economía mundial basada en el conocimiento. El estudio -dirigido fundamentalmente a los gobiernos nacionales, subnacionales y responsables de diseñar políticas públicas- expone la necesidad de mejorar los estándares de buen gobierno en las instituciones educativas, ya sean públicas o privadas.

En términos generales, en ese documento se proponen rasgos deseables para un sistema de educación superior, enunciados en los siguientes términos: la estratificación de los establecimientos, la competencia, los llamados recursos sistémicos, la protección contra la manipulación económica, la estructura legal y reglamentaria, y una vez más, insiste en mejorar el financiamiento de largo plazo suficiente y estable, la importancia de redefinir los estándares de calidad, la flexibilidad, así como la definición de lazos sólidos con sectores externos. De estos rasgos, nos detendremos en los primeros tres. Para el caso de la denominada estratificación de los establecimientos, el BM reconoce que las IES están sometidas a presiones de calidad y acceso de grupos que demandan el bien público, por lo que propone que las universidades se conviertan en establecimientos estratificados, los cuales son un híbrido que concilia las metas de excelencia y educación masiva sin recurrir a los excesivos gastos. Para llegar a tal propósito, sugiere crear en cada universidad dos niveles, uno orientado hacia la investigación y la selectividad y otro, a impartir conocimiento a grandes masas de alumnos para fomentar el conocimiento especializado. Hay una clara intención para incidir en el desempeño económico del país al ser este modelo rentable en cuanto a la satisfacción de necesidades sociales pues produce egresados capaces de cumplir diversas funciones en el mercado laboral (Banco Mundial, 2000).

Respecto a la competencia entre las IES, fiel a su tradición liberal, el BM describe que ha habido poca dentro de los sistemas de educación superior lo que no ha permitido aprovechar las fortalezas y superar las debilidades académicas. La sugerencia de competencia en instituciones semejantes se presentaría en captar profesores, estudiantes y recursos financieros que contribuyan a elevar los estándares en la medida en que premie el mérito y el desempeño. Sostiene que este instrumento de la economía de mercado suele dar origen a diversas innovaciones provechosas y a un aumento generalizado de la calidad y así, busca mejorar la movilidad de docentes entre distintas instituciones, desplazamiento

que tiende a formar un sano ambiente académico por medio de una “fertilización intelectual cruzada”. Sin embargo, muy pronto el propio estudio reconoce que esta estrategia puede traer resultados indeseables, por ejemplo la posibilidad de que la movilidad excesiva de los profesores termine en un ausente compromiso y lealtad con las instituciones educativas, pero el estudio insiste que para el caso de los países en desarrollo este problema está lejos de padecerlo.

Finalmente, los llamados recursos sistémicos, el BM reivindica la idea de que los sistemas de información de la gestión, las pruebas estandarizadas, los currículos y los bancos de conocimiento dentro de las IES deben tener el soporte tecnológico necesario, pues ninguna institución de educación superior puede aspirar a servir eficazmente sin contar con un desarrollo vigoroso en la materia. Esa estrategia busca generar ahorros pues permite distribuir eficientemente la carga financiera y técnica implícita en el desarrollo académico y de investigación. Pero como dicha estrategia cuesta económicamente, el organismo internacional sugiere que los gobiernos nacionales y subnacionales, con ayuda de donantes nacionales o internacionales, podrían crear “fondos comunes de aprendizaje” accesibles a alumnos de instituciones públicas y privadas, los cuales consistirían en una amalgama de laboratorios científicos, centros de computación y bibliotecas. La idea que subyace es que un fondo común de promoción del uso de la tecnología permitirá un uso más eficaz de los recursos externos del sistema educativo y un incremento del uso de las tecnologías de la información y comunicación (Banco Mundial, 2000).

2.2 Nacional: la ANUIES y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Varios estudios (Mendoza, 1993; Casas, 1997; Martínez Rizo, 1998) han señalado que las bases de la política de modernización de la educación superior en México se definieron en la década de los setenta del siglo XX. Si bien sus resultados no siempre fueron alentadores, lo cierto es que son imprescindibles para comprender la naturaleza de las actuales políticas nacionales. Mendoza (1993) recuerda el avance a través del Plan Nacional de Educación Superior, aprobado en 1978, por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el cual puso acento en elevar los niveles de calidad de la educación superior y promover una mejor respuesta del sistema a las necesidades del desarrollo nacional. Para 1984, el gobierno federal articuló

varios programas en el también llamado PRONAES (Programa Nacional de Educación Superior), cuyo discurso se construyó en torno a “la revolución educativa” y, una vez más, se aludió a la calidad educativa como una aspiración importante del sistema educativo, decisión repetida en 1986 con el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES).

En medio de la crisis de las finanzas públicas, en 1989, el gobierno federal formuló el Programa para la Modernización Educativa (PME) que pretendió la recomposición y redistribución de los recursos públicos disponibles para la educación superior. Obligó a las autoridades universitarias, funcionarios públicos, académicos y especialistas a analizar los modelos educativos vigentes, buscar nuevas prioridades y compromisos educativos. Se profundizó la decisión de que los fondos de los programas federales debían ser asignados de manera selectiva buscando incrementar la calidad académica.

Uno de los ejes centrales del PME fue la evaluación en educación superior aunque no quiere decir que en algunas universidades hayan estado ausentes los ejercicios de evaluaciones internas para conocer su situación y orientar sus decisiones. Así, se crearon tres grandes organismos en México que soportaban la cultura de la evaluación: primero, la Comisión Nacional de Evaluación Superior (CONAEVA), creada en 1989¹¹; segundo, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), que operan a partir de 1991, los cuales fueron considerados comités de pares para la realización de evaluaciones externas de tipo cualitativo como complemento del autodiagnóstico elaborados por las IES. Tercero, en 1994, se fundó el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) cuya tarea central ha sido elaborar pruebas estandarizadas para evaluar habilidades académicas y aprendizajes diversos en los niveles medio superior y superior (Martínez Rizo, 1998). En los tres casos era necesaria la participación de las comunidades académicas para difundir y desarrollar los instrumentos de evaluaciones internas y externas.

Para finales de la década de los noventa, durante la XXX Asamblea General en 1999, los miembros de la ANUIES signaron el documento denominado *La educación*

¹¹ Cuando se crea la CONAEVA se enunciaron tres grandes esfuerzos para cumplir su cometido: primero, inducción nacional por parte del gobierno, segundo inducción de los directivos universitarios y tercero retroalimentación de ambas instancias con las células académicas actuantes de las IES. Dichos esfuerzos estaban encaminados a promover autodiagnósticos por parte de las universidades públicas, fundamentalmente de docentes, investigadores y personal directivo (Martínez Rizo, 1998)

superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo, el cual recopiló sus principales prescripciones con una clara intención a veinte años. Definió el principal reto para las IES en los siguientes términos: “transformarse profundamente y dejar de ser un sistema cerrado y conservador y convertirse en un sistema abierto de gran calidad, altamente innovador y dinámico que responda a las nuevas formas de organización y trabajo así como a los cambios del entorno científico, tecnológico y social” (ANUIES, 2000: 5).

De los once tópicos que compone la visión, cinco están relacionados con las evaluaciones y la calidad académica, por lo que al llegar el 2020 debería contar con los siguientes escenarios: a) el conjunto de IES se han transformado en un gran sistema en el cual individualmente se caracteriza por la interacción que mantienen entre sí y por su apertura al entorno estatal, regional, nacional e internacional; b) las IES desarrollan actividades de docencia, según el perfil y la misión de cada una y utilizan modelos innovadores de aprendizaje y enseñanza que les permiten alcanzar altos grados de calidad académica y pertinencia social; c) las IES contribuyen a la preservación y la difusión de la cultura regional y nacional, en el contexto de la cultura universal, y realizan sus funciones en estrecha vinculación con diversos sectores de la sociedad; d) las IES cuentan con estructuras organizacionales, normas y sistemas de gobierno que favorece un funcionamiento eficiente y congruente con su naturaleza y misión; y e) se encuentra consolidado el sistema nacional de planeación, evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación.

En ese ejercicio de planeación estratégica, la visión fundamentalmente respondió a la pregunta: ¿cómo se quieren ver las IES para el año 2020?, pero sería tan sólo la orientación, ya que lo siguiente fue definir los objetivos y estrategias específicas para llegar a ese futuro deseable. Así, presentamos lo que acordó la ANUIES como objetivo en *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*: promover el mejoramiento de los niveles de desempeño, la pertinencia, la cobertura, la eficiencia y la equidad con que realizan sus funciones las IES mexicanas, impulsando el crecimiento y/o la consolidación cualitativa de cada una de ellas en los 32 sistemas estatales de educación superior (ANUIES, 2000).

Este objetivo fue acompañado por un conjunto de líneas estratégicas, las cuales respondieron a la pregunta: ¿qué áreas y acciones deben atender las IES para cumplir el

objetivo? Al hacer la revisión encontramos los siguientes compromisos: mejorar el perfil del profesorado y consolidar cuerpos académicos; ampliar la cobertura; mejorar la eficiencia; mejorar la pertinencia de los programas académicos; fortalecer la vinculación con el entorno; ampliar y fortalecer su capacidad para generar y aplicar conocimiento; impulsar la innovación; sustentar su operación en redes de cooperación; mejorar la gestión académico-administrativa y consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación (ANUIES, 2000).

Casi de manera simultánea, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, se definió un conjunto de acciones que debían incorporarse -y otras consolidarse- en materia de educación superior. El PND acordó criterios generales y en el Programa Nacional de Educación se encuentran los contenidos específicos que debían operar en el sistema de educación superior. Se agruparon en tres vertientes: primero, el acceso, la equidad y la cobertura; segundo, la calidad y tercero, la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior (PND, 2001)

Respecto de la segunda vertiente, es decir, la calidad, quedó integrada por 24 acciones específicas que van desde atender la sugerencia de organismos internacionales, como el acceso, la flexibilización, pasando por las estrategias de aprendizaje, la función docente, la diversificación de opciones de titulación hasta la naturaleza de la investigación, servicio social, la cooperación entre instituciones, el posgrado e infraestructura física, entre otros (PND, 2001-2006).

Una mención especial, de relevancia por el tema que nos ocupa, es la evaluación. El Programa Nacional de Educación estableció consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación de programas educativos no gubernamental, sustentado en pares académicos de reconocido prestigio y solvencia moral, que proveyese de referentes a las instituciones para la mejora continua y el aseguramiento de la calidad de sus programas y coadyuvase en la rendición de cuentas de las IES a la sociedad.

Así, podemos retomar el concepto de evaluación en educación superior para dar certidumbre del uso en el presente trabajo. Del Castillo dice que “se entiende por evaluación el uso de cualquier medición sistemática de la operación o resultados de las distintas actividades que comprenden los servicios de educación superior... mediante un conjunto de mecanismos que constituyen un sistema de supervisión de la calidad que cada

universidad diseña, implementa y, en algunos casos, adopta del exterior de acuerdo con su propia configuración institucional, intereses, necesidades y propósitos” (Del Castillo, 2006: 38).

En síntesis, la evaluación externa busca orientar el desarrollo de la educación superior ligada a la búsqueda de la mejora en la calidad de los procesos y productos para que las instituciones conozcan sistemáticamente los aciertos y errores de las acciones académicas. En este caso a la evaluación también se le ha concebido como un sistema coherente de factores que constituyen el ser, el hacer y el deber ser de las IES para considerar las dimensiones esenciales de pertinencia, eficacia y eficiencia (Rubio *et al.*, 2001).

2.3 Estatal: los Planes de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 y Guanajuato 2000-2006

Los estados de México y Guanajuato, al ser parte de las 31 entidades federativas más el Distrito Federal, integran la República mexicana. Geográficamente, el primero se encuentra en la zona centro, mientras que el segundo en la zona centro-bajío del país. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Estado de México es la entidad de mayor población en el país con 13.04 millones de habitantes en el año 2000; los de zona urbana constituyen el 86%, mientras los de zona rural el 14%. En el ciclo escolar 1998-1999, la entidad registró poco más de 3 millones en la población escolar, la cual fue atendida por 108 mil profesores de los diferentes niveles con más de 16 mil planteles educativos.

Por su parte, el estado de Guanajuato en el año 2000, contaba con una población de 4.6 millones de habitantes según el Censo General de Población y Vivienda, cantidad que representó el 4.78% del total de población de la República mexicana. El 67.2% de la población se asienta en el medio urbano y el 32.8% en el medio rural; esta distribución se debe principalmente a la concentración de la actividad industrial y al crecimiento de las ciudades de León, Irapuato, Salamanca y Celaya ubicados en el corredor industrial del Bajío. En el ciclo lectivo 1999-2000, el total de población escolar en todos los niveles y tipos de educación fue de 1.3 millones de alumnos, que fueron atendidos por poco más de

63 mil profesores en 10 812 planteles educativos¹². En ese ciclo escolar, en el estado, había 82 instituciones de educación superior, de las cuales 71 eran particulares y 11 públicas, los cuales están ubicados en 26 municipios que en su conjunto atendían a una población de 64 332 alumnos.

En ambos casos, las constituciones locales obligan a los titulares del Poder Ejecutivo a presentar un plan estatal de desarrollo que dé certidumbre acerca de las acciones que van a emprender para cumplir las funciones de gobierno. En lo que se refiere a educación superior, ambos planes expresan las ideas generales sobre las cuales los recursos públicos buscarían atender.

Cuadro 7. La educación superior desde los planes de gobierno estatales

Plan de desarrollo del Estado de México 1999-2005	Plan de gobierno para el estado de Guanajuato 2000-2006
<p>Políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La calidad de la enseñanza y los procesos de formación se sustentarán en instancias de evaluación, acreditación y certificación <p>Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el Sistema Estatal de Planeación, Evaluación e Información Educativa. • Mejorar los mecanismos de coordinación y planeación de la educación media superior y superior con el aparato productivo de la entidad • Desarrollar nuevos esquemas de financiamiento para el sistema educativo estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad y pertinencia de la educación del nivel medio superior y superior • Elevar la calidad de los servicios educativos • Garantizar la calidad de los servicios necesarios para el funcionamiento del sistema educativo • Impulsar la investigación científica y tecnológica para lograr el desarrollo integral de los guanajuatenses • Fomentar una cultura científica y tecnológica en el estado

Fuente: Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005; así como del Plan de gobierno para el estado de Guanajuato 2000-2006.

A diferencia de lo que ocurre con el gobierno federal, en Guanajuato y el Estado de México la autoridad estatal no expresa un interés por tomar iniciativa en el diseño de una política pública en educación superior. En ambas entidades, los gobiernos locales han dejado a la universidad definir sus políticas y programas, y eso explica parcialmente cómo hay tan poca referencia del asunto en los planes de desarrollo estatales.

De cualquier manera, hay una aceptación de la política pública nacional de la evaluación externa en la cual participan diferentes actores. El gobierno federal ha argumentado que para tener mayor conocimiento de los procesos y resultados educativos, es insuficiente la premisa de la autoevaluación ya que podría conducir a la simulación y el autoengaño, por lo que es necesario establecer evaluaciones externas que den mayor

¹² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), *Aspectos Sociodemográficos de Guanajuato 1999-2000*. México.

confiabilidad a los juicios emitidos; de esta manera, a la evaluación de pares académicos se le considera importante ya que para mejorar los estándares de calidad es necesario medir, juzgar, comparar y algunos sostienen que es justamente a través de la evaluación que es posible saber cómo estamos y qué debemos hacer para ser lo que deseamos (Gago, 1992). En las prescripciones normativas nacionales y en la ejecución de las dos entidades federativas, la política de evaluación (en particular la externa de pares académicos) es de dos tipos: evaluación diagnóstica o sin fines de acreditación y evaluación con fines de acreditación. En el primer caso se lleva a cabo a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, AC (CIEES), los cuales son responsables directos de revisar en qué nivel de calidad (escala 1 a 3, donde 1 es el mejor calificado) se encuentran los programas de licenciatura que imparten las universidades en México.

En el segundo tipo, es decir en la evaluación con fines de acreditación, la Secretaría de Educación Pública, ha otorgado la Facultad de normar dicha acreditación a los Consejos para la Acreditación de la Educación Superior, AC (COPAES), los cuales a su vez facultan a organismos acreditadores (asociaciones civiles) por área del conocimiento para evaluar los programas de licenciatura y emitir o rechazar la acreditación respectiva. Los dos tipos de evaluaciones se llevan al cabo sólo a solicitud de la universidad que desea evaluar alguno o algunos de sus programas¹³.

2.4 Los criterios de las evaluaciones de los CIEES y COPAES

Neave (1990) ha dicho que desde los noventa, en el tema de la educación superior surgió un Estado evaluador que, en una lógica de racionalización y redistribución de funciones, diseñó palancas políticas para la asignación de misiones, operaciones y metas para promover la calidad de los productos educativos. Para el caso mexicano esas palancas bien pueden estar representadas en los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior

¹³ También hay que tener presente la distinción entre “plan” y “programa” de estudio; el primero se refiere a las reglas generales y específicas de operación académica y administrativa de una licenciatura; en cambio el segundo se refiere al número de veces en que se imparte un plan. Un plan tiene uno o más programas de estudio, dependiendo de los *campus* de la universidad referida. Un ejemplo es el siguiente: el plan de estudios de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Uaemex tiene cuatro programas, ya que se imparte en la Facultad del mismo nombre ubicada en Toluca, y en tres Centros Universitarios de la IES (ubicados en diferentes municipios): Amecameca, Zumpango y Texcoco.

(COPAES), ya que se consideran la columna vertebral de la actual política pública de evaluación externa, por lo que es necesario referirnos brevemente a sus antecedentes.

A finales de la década de los ochenta, en el seno de la Coordinación Nacional de la Educación Superior (CONPES), integrada por la entonces Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública y la ANUIES, se presentó una propuesta de tres grandes ejes para incorporar en las instituciones de educación superior, la autoevaluación, la evaluación individual de los profesores y la evaluación externa de los programas académicos. Para ello, en 1989 crearon la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) como responsable de conocer y concentrar los resultados de esas evaluaciones y así, realizar metaevaluaciones.

En el primer caso, es decir, la autoevaluación de las instituciones, consistió en un procedimiento mediante el cual las IES reportaban sobre su desempeño anual a través de indicadores. ¿Qué información se solicitaba? Indicadores básicos como ingreso, permanencia, egreso, años para obtener el grado, equipamiento bibliotecario, formación de los profesores, infraestructura y otros, de carácter general. Antes de los indicadores, a las IES se les demandaba elaborar una declaración expresada en la misión de la universidad para lo cual debían definir un plan a mediano plazo que fuera medible en sus objetivos y estrategias. Este esfuerzo permitiría construir argumentos, con evidencia, para solicitar al gobierno federal financiamiento extraordinario en apoyo a proyectos de desarrollo de las universidades. Esos reportes de información continúan hasta nuestros días, pero ahora los indicadores han sido perfeccionados.

En el segundo caso, consistió en un programa para promover la permanencia y mejora de la calidad del profesorado de tiempo completo. Para ello se definieron estímulos económicos primero a una tercera parte de la planta docente de las instituciones, aunque más tarde se amplió el porcentaje, bajo las llamadas “becas de desempeño académico” (Mendoza, 1997). Sus reglas de operación fueron definidas por las propias universidades, pero aprobadas por la Conaeva.

Finalmente, el tercer eje, esto es, la evaluación externa de programas académicos fue una iniciativa donde la ANUIES mostró amplio interés en desarrollarla a todas las instituciones asociadas (Kent, 2002; Valenti y Del Castillo, 1997; Mendoza, 1997). Consistió en crear, en 1991, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la

Educación Superior a fin de visitar las Facultades o equivalentes de las universidades, donde se encuentran alojados los programas de licenciatura. Los CIEES se autodefinen como “cuerpos colegiados, integrados por distinguidos académicos de instituciones de educación superior representativos de las diversas regiones del país, que tienen a su cargo la evaluación interinstitucional de programas, funciones, servicios y proyectos ubicados en el quehacer sustantivo de las instituciones” (CIEES, 2007: 2).

En sus objetivos se describen dos tareas a realizar: la primera incidir en la promoción de la calidad académica y la segunda, intervenir en la toma de decisiones de las universidades para que los programas registren ciertos cambios. Sus documentos oficiales lo han expresado de la siguiente manera:

coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de la educación superior a través de la evaluación diagnóstica de las funciones institucionales de los programas que se ofrecen en las instituciones de ese nivel de estudios... Coadyuvar a la promoción de la evaluación externa interinstitucional de los programas de docencia, investigación, difusión, administración y gestión de las instituciones de educación superior del país, procurando que los resultados se utilicen en la toma de decisiones de las instituciones educativas y gubernamentales (CIEES, 2007: 3).

En la composición original de cada comité participó activamente el gobierno federal a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y se integró primero con cuatro -y luego ocho- comités con representantes académicos de distintas disciplinas, pero todos ellos nombrados por la Subsecretaría referida con intervención de la ANUIES. En nuestros días, las disciplinas han sido reagrupadas, por lo que los CIEES lo conforman siete comités: 1) Ciencias Sociales y Administrativas, 2) Arquitectura, Diseño y Urbanismo, 3) Artes, Educación y Humanidades, 4) Ciencias Naturales y Exactas, 5) Ciencias de la Salud, 6) Ciencias Agropecuarias y 7) Ingeniería y Tecnología¹⁴. Según la CONPES –el órgano gubernamental con representación de las ANUIES y las universidades- las finalidades de tales evaluaciones externas son las siguientes:

- Hacer una descripción cuantitativa y cualitativa de la situación que guardan los programas educativos.
- Realizar una valoración de los programas académicos en términos de su congruencia y su impacto social y/o productivo.

¹⁴ En los documentos oficiales de los CIEES registran nueve comités, siete conocidos como académicos, los que hemos descrito arriba y los dos restantes evalúan las siguientes funciones: a) Difusión, vinculación y extensión de la cultura y, b) Administración y gestión institucional. Esto evidencia que en las últimas décadas se ha registrado un aprendizaje institucional permanente.

- Identificar los problemas y necesidades más inmediatos de tales programas.
- Hacer recomendaciones para mejorar los programas.
- Formular criterios y patrones de calidad y condiciones para su desarrollo.

Desde 1992, año en que se llevaron a cabo las primeras evaluaciones, el proceso fue muy lento, registrando -hacia finales de 1993- tan solo 135 visitas a programas educativos en todo el país (Kent, 2002) pero al hacer el corte a junio de 2007, hay registros de 3300 programas evaluados (CIEES, 2007: 2)¹⁵. La metodología de la evaluación no ha sido una sola, ya que cada comité redefine especificidades de la evaluación, dando énfasis en aquellos criterios que por su naturaleza requiera cada disciplina.

Pero en los hechos, ¿cómo realizan los CIEES la evaluación externa? Todo inicia con las primeras conversaciones de las universidades, en lo individual, con el órgano ejecutivo de los CIEES, que posteriormente se transforman en acuerdos de cooperación institucional vía la firma de un convenio general. Es así como a solicitud de la universidad, el comité específico que le ha sido solicitado hacer una evaluación hace llegar a la Facultad o Unidad Académica la guía de información -según el documento oficial *Marco General para la Evaluación*- que deberá ser recopilada y enviada a su Secretario Técnico, integrando lo que informalmente se denomina “carpeta” con los siguientes requerimientos:

- Nombre del programa, planes de desarrollo e informes anuales de la universidad y de la Facultad.
- Estadísticas de alumnos y egresados.
- Docentes de tiempo completo, medio tiempo y temporales con los datos de cada docente: formación, tipo de contratación, categorías, antigüedad, asignaturas que imparte etcétera.
- Infraestructura física.
- Servicios escolares.
- Centro de documentación.
- Cursos de extensión.

Esta información es revisada por los miembros del comité, normalmente de cinco a diez pares académicos, en un lapso de uno a dos meses. Una vez que se realiza la revisión

¹⁵ En este número, hay que considerar que los CIEES evalúan tres tipos de programas académicos: Licenciatura, Técnico Superior Universitario y Posgrado.

proceden a hacer la visita a la universidad y se entrevista, por separado, a una muestra de los siguientes grupos: docentes, alumnos, personal administrativo, egresados y empleadores. Estas entrevistas son muy importantes porque permiten comparar el contenido de la “carpeta” con la experiencia de los universitarios. Durante cada proceso se elaboran informes parciales que más tarde se integran en uno sólo, el cual incluye la visita a las instalaciones como las aulas, laboratorios, cubículos de docentes, auditorios, salas de cómputo, biblioteca, jardines, cafetería, salas de estudio, áreas deportivas y otras más. A partir del año 2001, el informe final de cada comité expresa la valoración global del programa que puede estar ubicado en uno de los siguientes niveles: 1 (acreditable en el corto plazo), 2 (acreditable en el mediano plazo) y 3 (acreditable en el largo plazo).

¿Y los comités que integran el COPAES?, ¿cómo diferencian sus evaluaciones respecto de los CIEES?, ¿son excluyentes, complementarias o se duplican? Para empezar, hay que decir que a diferencia de los CIEES, los cuales realizan evaluaciones diagnósticas y por lo tanto sin fines de acreditación, en el caso de los COPAES también son evaluaciones externas pero con fines de acreditación. En este caso, acreditación “es el enunciado de algún organismo con autoridad profesional mediante el cual da fe pública de la buena calidad de un proceso o producto. El organismo acreditador, después de una evaluación de un programa académico de Licenciatura o Técnico Superior Universitario, determina su acreditación cuando considera que la calidad educativa que ofrece es satisfactoria para la formación integral de los estudiantes” (COPAES, 2007: 2). Aquí queda fuera la evaluación de los programas educativos de posgrado, ya que esa es atribución del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

El COPAES, fundado en el año 2000, es la única instancia validada por el gobierno federal para conferir reconocimiento oficial a organismos acreditadores de los programas académicos que se imparten en educación superior. Además de la SEP, lo integra la ANUIES y asociaciones nacionales de profesionistas. Hasta el año 2007, había 23 organismos acreditadores (agencias) reconocidos por dicho Consejo para hacer las evaluaciones respectivas (COPAES, 2007). De acuerdo con el documento *Marco General para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior*, la función central del COPAES es “garantizar que los procesos de acreditación de programas académicos que realicen organismos acreditadores, especializados en una o varias subáreas

del conocimiento, se desarrollen de manera que se pueda lograr el objetivo de conocer la calidad de los programas y propiciar su mejoramiento” (2001: 3).

Así pues, la acreditación de un programa educativo significa el reconocimiento público que otorga un organismo no gubernamental, en el sentido que cumple con determinados criterios, indicadores y parámetros de calidad en su estructura, organización, funcionamiento, insumos, procesos de enseñanza, servicios y en sus resultados, todo eso le permite tener pertinencia social.

Para todos los organismos, el proceso de acreditación se compone de tres momentos: la autoevaluación, la evaluación del organismo acreditador y el dictamen final. El primero consiste en una descripción y valoración del programa educativo por parte de la Facultad o Unidad Académica donde radica. Dicha autoevaluación es cuantitativa y cualitativa porque considera sus insumos, actividades, organización, procesos, funcionamiento, indicadores, metas, objetivos y resultados. Esta información se presenta por vía escrita y se envía al organismo acreditador.

El segundo momento, semejante a los CIEES, consiste en la visita del organismo acreditador a la universidad para recabar información complementaria a través de entrevistas con docentes, alumnos, empleadores, personal administrativo y egresados. Para ese momento, los pares académicos ya revisaron los datos de la autoevaluación, lo que les permite tener un referente claro sobre las condiciones académicas del programa. Desde el punto de vista de la metodología, las evaluaciones externas de pares académicos debe considerar por lo menos cuatro elementos: 1) Categorías, factores o áreas, 2) Criterios, 3) Indicadores y 4) Parámetros¹⁶.

Al terminar la visita a la Facultad o Unidad Académica, elaboran un informe parcial a los directivos de la universidad para que en un lapso de uno a dos meses, presenten el dictamen final (tercer momento) cuyo resultado sólo puede ser de dos tipos: programa acreditado o no acreditado. En el documento oficial ya referido, es decir, en el *Marco General para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior* se establece que existe un mecanismo de revisión en caso de que exista desacuerdo en el

¹⁶ Esos cuatro elementos agrupan información diversa como personal académico, currículum, métodos de evaluación del aprendizaje, servicios escolares, alumnos, infraestructura y equipamiento, líneas de investigación, vinculación, normatividad institucional, proceso de planeación y evaluación, gestión administrativa, financiamiento, seguimiento de egresados, publicaciones entre otros.

dictamen del organismo, el cual se desahoga a través de una revisión de representantes del COPAES cuya resolución es inapelable.

2.5 La educación superior en la perspectiva de la política pública

Con frecuencia se sostiene que un objeto de estudio puede ser estudiado con diferentes anteojos, esto es, puede ser analizado desde diferentes perspectivas. Este es el caso de la educación superior, la cual nos interesa describirla desde el enfoque de la política pública. Pero, ¿qué significa eso?, ¿cómo podemos sostener tal afirmación? Partimos de la idea, registrada en la literatura especializada, que las políticas públicas, como proceso decisorio, le interesa atender fundamentalmente el interés público (Valenti y Del Castillo, 1997; Bazúa, 2004), por lo tanto el gobierno tendría que intervenir en algún momento del proceso de políticas por medio de alguna o algunas de las organizaciones gubernamentales; pero esta afirmación exige definir cómo los problemas sociales se convierten en problemas de políticas (*policy*).

Lo público se refiere a la dimensión de la actividad humana que es vista como aquella que requiere regulación o intervención gubernamental; la idea de *policy* tiene que ver con la racionalidad, con la capacidad del gobierno para intervenir exitosamente en la resolución de problemas sociales considerados públicos. Bazúa sostiene que “la palabra problema en la expresión problema público refiere a un estado de cosas en la vida social, en la unidad jurídico-política o territorial de que se trate (barrio, municipio, zona metropolitana, entidad federativa, país, continente, mundo), que es o puede ser considerado *indeseable* por el público ciudadano” (Bazúa, 2004: 3).

Agrega que la noción de “políticas” se refiere a las estrategias de acción que suelen poner en práctica los gobiernos para atender problemas específicos que han transitado de la agenda sistémica (social) a la agenda institucional (pública o gubernamental). La formación de la agenda, como acto donde interviene el gobierno, es parte de la toma de decisiones, al igual que las tres etapas tradicionales del llamado ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación) donde encontramos los dilemas del proceso decisorio¹⁷.

¹⁷ Este enfoque revisa la dicotomía público – privado, superando la visión de la economía política que sostiene que en términos de mercado dicha dicotomía es el espacio en que la maximización de los intereses garantiza el interés público. Esta conceptualización se diferencia de otros enfoques donde el Estado se pone por delante de los sectores privado y social para dar abasto a las necesidades de la población ante la

Una vez que la autoridad gubernamental ha resuelto que, efectivamente, un problema específico se ha incorporado en la agenda institucional corresponde simultáneamente exponer los argumentos para darle credibilidad a esos problemas, al ser objeto de atención gubernamental, se requieren recursos humanos, financieros, materiales, de infraestructura y de otro tipo para superarlo al ser justificadamente de interés público.

Ahora, una definición descriptiva, no teórica, de política pública lleva a lo siguiente: “es básicamente una acción intencional, orientada a la realización de ciertos objetivos públicos deseados, y una acción causal, que se considera idónea para efectuar los objetivos aspirados, transformando así el resultado deseado en un resultado esperado, es decir, en un hecho cuyo acontecimiento puede esperarse razonablemente que ocurra por cuanto sería el efecto de la acción decidida” (Aguilar, 2006: 8).

Entonces, ¿qué define la perspectiva de la política pública en educación superior? Siguiendo la referencia de Aguilar (2006), son cinco las características para precisar por qué la educación superior, en particular la evaluación externa, se puede examinar desde la óptica de la política pública¹⁸:

a) *Conjunto de acciones intencionales y causales*. Primero, es intencional porque el gobierno ha decidido deliberadamente intervenir en el asunto, afirmando que la calidad de los programas académicos de las universidades se puede incrementar si existen evaluaciones de pares académicos externos. A través de la formación de la agenda, las autoridades públicas han decidido intervenir en la educación superior; han determinado que ciertos valores -en torno a la calidad de la educación- se deben poner por delante de otros en nombre del interés público.

Segundo, es causal porque el problema público se pretende resolver con una política específica, es decir, se ha definido que dicho problema de la calidad de la educación superior se resuelve, entre otras medidas, con la evaluación externa. Se adopta el modelo

incapacidad de esos sectores para poder satisfacer las demandas, eso incluye las llamadas fallas del mercado. Así los nuevos espacios e instancias que el gobierno, el sector privado y la sociedad civil han creado conjuntamente nos demuestra en cierta medida las mejoras y logros que alcanzan las políticas públicas para resolver necesidades consideradas como públicas.

¹⁸ Han sido muy importantes las contribuciones de Luis F. Aguilar en la materia a tal grado que una de las definiciones sobre política pública dice que es básicamente una acción intencional orientada a la realización de ciertos objetivos públicos deseados y una acción causal que se considera idónea para efectuar los objetivos aspirados, transformado así el resultado deseado en un resultado esperado (Aguilar, 2006). Esa definición aunque el autor la llama descriptiva y no teórica, es un referente importante para conocer los límites y alcances de una investigación como la nuestra.

que la teoría de la *public policy* ha propuesto, a través de la relación “si se adopta A... entonces ocurrirá B”. Vayamos con el ejemplo: “A” es la (s) política (s) específica (s), como la evaluación externa, y “B” es el incremento de la calidad en los programas de estudios de licenciatura en determinadas universidades. Se observa que esa relación es de tipo causal, y se asume que a través de la intervención del gobierno (definiendo una política) es deseable que se obtengan determinados efectos o resultados esperados.

b) Cooperación entre actores: gobierno y sociedad. A diferencia de las políticas gubernamentales, las políticas públicas se caracterizan porque en la formación de la agenda y en el diseño de la política pública pueden participar agentes de la sociedad civil y, por lo tanto, distintos a las organizaciones gubernamentales. Este tipo de participación aplica en la evaluación externa como política pública en educación superior donde los responsables de definir el marco normativo jurídico específico y los contenidos de la política forman parte de la comunidad Académica nacional. Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), responsables de conducir la evaluación diagnóstica o sin fines de acreditación, y los Consejos para la Acreditación en la Educación Superior (COPAES), responsables de la evaluación con fines de acreditación, ambos son asociaciones civiles, es decir, expresiones de la sociedad civil organizada. Son ellos los que dan contenidos específicos a las disposiciones de políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno federal.

Valenti y Del Castillo (1997) sostienen que el Estado y el gobierno juegan un papel indispensable en materia de educación superior en el sentido de que estos son el marco en el cual se desempeña la política y, además, el gobierno debe garantizar que la educación no se desvíe de la meta del desarrollo nacional. Dicha afirmación se sostiene a pesar de que en algún momento, los gobiernos pueden ser el principal actor de la distorsión del carácter público de la política al poner por delante los intereses privados. Las autoras agregan que la vida académica débil de las IES tiene como evidencias los subsidios a la educación superior sin compromisos de calidad en los servicios y resultados, los bajos niveles de exigencia para los estudiantes, docentes e investigadores e incluso las organizaciones sindicales que, en ocasiones, obstaculizan el buen desempeño académico.

c) Diseño de autoridades legítimas. En una definición básica de política pública, no podemos afirmar su existencia si prescindimos de la intervención de la autoridad

gubernamental, la cual en la perspectiva de la política pública debe ser legítima y legal; de lo contrario, estaríamos diciendo que la política pública podría ser propia de los agentes privados o sociales. Es cierto, en la política pública, las agencias gubernamentales no monopolizan la participación, pero sin su intervención no tiene el carácter referido. Sostenemos que la evaluación externa como política ha sido definida por el gobierno federal como autoridad gubernamental legítima, la cual para cumplir sus propósitos, ha establecido estrategias a partir de las cuales se han diseñado programas, contenidos, tiempos y actores de la implementación.

El origen de una política puede estar en agrupaciones de ciudadanos, formales e informales, pero siempre con intervención de los gobiernos, según sea la naturaleza del tema a abordar, ya sea del ámbito federal, estatal o municipal, incluso puede ser una intervención conjunta entre esos ámbitos.

d) Participación de actores externos al gobierno. Este apartado se refiere a la implementación o bien a la evaluación de la política pública donde expresiones de la sociedad civil pueden tener presencia. Es pertinente señalar que, en el caso de la evaluación de pares académicos, tal como lo establece el documento *Marco General para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior (COPAES)*, es externa en dos sentidos: primero porque quien la ha diseñado son grupos de académicos externos al gobierno (CIEES y COPAES) y, segundo porque al momento de que se evalúa un programa educativo, los actores evaluadores son externos a la universidades evaluadas, normalmente asociaciones civiles cuyos miembros forman parte de la comunidad Académica.

e) Patrón de comportamiento. Las políticas públicas se caracterizan por ser actos o actividades deliberadas y racionales sostenibles en el largo plazo, lo que permite hacer predecible las actividades que envuelven a un programa de política pública. Ya en 1951, Lasswell (1992) había sostenido que para que las ciencias de las políticas en la democracia tuvieran claridad en las metas era necesario la “creación de instituciones”. Como lo sostiene el institucionalismo formal, una institución reduce la incertidumbre, eso mismo pretende la política pública. En la educación superior, la evaluación externa da certeza a las IES acerca de los procedimientos específicos para reconocer cuáles son los indicadores evaluables en los programas educativos. Esos contenidos de política, entre otros, conocidos por las

universidades –o conocibles si a algunos interesa- permiten identificarlas a través del tiempo; allí radica la importancia de reconocer la política pública como un conjunto de patrones de comportamiento de las reglas y los actores.

Ahora, si vinculamos este tema con la idea del interés público, podemos sostener que la educación superior, desde la política pública, requiere de estrategias nacionales y consistentes (*policy consistency*) para superar los problemas considerados de interés público. Insistir en ello es muy importante porque permite recordar a las universidades -públicas o privadas- que independientemente de sus objetivos organizacionales, loables y racionales, son necesarias las consideraciones que van más allá de sus espacios de acción privados que interesan para el bienestar general o social.

Otra versión del carácter de política pública de la educación superior es la de Valenti y Del Castillo, quienes sostienen que hay al menos cuatro elementos para considerarla como tal: a) identificar de qué manera los actores de los sistemas de educación definen el problema público en torno a este tipo de educación, b) conocer los diferentes tipos de relaciones entre los actores del sistema y cómo se verán redefinidos con la inclusión de una política, c) determinar la factibilidad en la que se formula la política pública ya sea en una universidad o en todo un sistema educativo del país, y d) crear mecanismos que permitan identificar posibles distorsiones en las líneas de acción y que se aparten de los objetivos colectivos (Valenti y Del Castillo, 1997).

Ahora, en la educación superior, existen relaciones entre diferentes actores: las IES y sus propios actores internos (gobierno universitario, docentes, investigadores, estudiantes, burocracia profesional), los gobiernos nacionales o estatales, el sector productivo como los agentes económicos, empresas, empleadores y solicitantes de algún tipo de servicio derivado de investigaciones, y finalmente expresiones de la sociedad civil como asociaciones de profesionistas, organizaciones no gubernamentales y los sectores sociales que potencialmente demandarán el bien público. Todos estos actores tienen diferentes tipos e intensidades en las interacciones, pero desde la perspectiva de la política pública convergen en un punto: el interés público de la educación superior.

A manera de resumen. Esta investigación gira en torno al tema de la evaluación externa como política pública en educación superior en México. El interés está en describir el proceso decisorio de la implementación sobre todo cómo se relaciona el tipo de gobierno

universitario, en dos universidades públicas estatales, con el enfoque y estrategias adoptados. Convencionalmente se estudia a las políticas según sus resultados (evaluación *ex post*), pero aquí nos proponemos indagar la evaluación formativa, es decir, la evaluación de los procesos. Desde 1991, el gobierno federal promovió, junto con la ANUIES, la formación de los CIEES para desplegar estrategias específicas de evaluación de los programas académicos de nivel de licenciatura a cargo de pares académicos, es decir, de investigadores universitarios. La política fue favorecida por las prescripciones que surgieron en el contexto internacional distintos organismos, como la OCDE, el BM y la UNESCO, pues propusieron cambios institucionales en las IES a fin de que los programas académicos se sujetaran a evaluaciones de indicadores nacionales. Pero una década después, se cuestionaron los resultados de tal política pública, no obstante que a partir del año 2001, se construyó el “segundo piso” de dicha evaluación, nos estamos refiriendo a la acreditación de dichos programas académicos.

Vamos a mirar dos casos: la UG y la Uaemex las cuales son comparables porque ambas cuentan con un número diferente de órganos de gobierno, en la primera existe siete, (cinco colegiados y dos unipersonales) mientras que en la segunda son cuatro (dos colegiados y dos unipersonales). Así nuestra pregunta central es la siguiente: ¿en qué medida los rasgos de los órganos de gobierno universitarios, ya sean colegiados o unipersonales, configuran los tipos de enfoque y estrategias de implementación de la evaluación externa como política pública? En conclusión nos interesa explorar cómo la forma en que se organiza y ejerce el poder legítimo influye en el tipo de decisiones y mecanismos institucionales para ejecutar los programas y políticas en las IES.

CAPÍTULO 3. Enfoques de implementación en políticas públicas y estudios de caso

Este tercer capítulo tiene como propósito describir el estado de la cuestión del tema de tesis en dos apartados primero, respecto de los aportes teóricos para estudiar la política pública (en particular la implementación) y segundo, identificará los estudios de caso en materia de educación superior. Del primero es útil porque permite observar cómo la teoría de las políticas públicas nos facilita hacer descripciones como las que aquí nos proponemos. Respecto de los estudios de caso, hay que recordar que la educación superior puede ser estudiada desde diferentes niveles. Burton Clark dice que existen por lo menos tres: el primero se refiere al modo en que son concebidas y ordenadas las tareas o actividades; el segundo alude a las creencias, esto es, a las normas y valores de los diversos actores que participan en el sistema de educación superior; mientras que el tercer elemento es la autoridad, es decir, la distribución del poder legítimo para todo el sistema, ya que hay múltiples relaciones que derivan de la organización del trabajo. En esta investigación hemos decidido ubicarnos en este tercer apartado pues vamos a referirnos a la participación de las autoridades de gobierno en la implementación de una política pública.

3.1 Estado del arte (enfoque teórico)

La disciplina de las políticas públicas ha permanecido por su renovada capacidad descriptiva y explicativa acerca de los procesos políticos vinculados con la toma de decisiones públicas. Hay que recordar que en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado se realizaron los primeros estudios, enfatizando en el llamado proceso decisorio, que se preocupó en cómo obtener mejores resultados ante objetivos deseados en una política pública (Bardach, 1999)¹⁹.

Dado que no todos los programas lograban cumplir eficazmente sus metas, entonces se hizo presente la preocupación por revisar y responder a la pregunta por qué un proyecto que en su diseño cumplía requisitos de calidad, no lograba cumplir sus objetivos. Bajo ese interés nacieron los primeros estudios en torno a la implementación. Recordando a Bronckin, a propósito de la implementación como aprendizaje, Schofield (2004) dice que la implementación implica un proceso: la habilidad para convertir un estado de promesas de políticas en un estado de producto de políticas. Esa afirmación permite ratificar que la implementación no es un fin en sí mismo, sino un medio para cumplir propósitos específicos.

¹⁹ Eugene Bardach ha dicho en *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, publicado en 1999, que es posible pensar en el “camino de los ocho pasos en el diseño de la política, los cuales son los siguientes: la definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decida y cuente su historia. Es una forma didáctica de abordar esa parte del ciclo de la política, aunque los estudios suponen mayor profesionalización.

Parsons (1996) recuerda que fue en la década de los setenta cuando la preocupación intelectual por esta parte del ciclo de las políticas públicas se hizo presente en la disciplina. En términos generales, surgieron tres enfoques para obtener mejores resultados en la ejecución o instrumentación de una política: el denominado “arriba hacia abajo” (*top-down*), el “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) y el mixto o ecléctico. El primero aparece en los estudios, entre otros, de Hood y Wildavsky (1973), el segundo en los de Wetherley y Lipsky (1997) y el tercero lo reivindica Paul Sabatier (1986), el cual como el nombre lo sugiere (ecléctico) incorporó elementos de los dos primeros enfoques. A continuación presentamos una descripción de cada uno de ellos y como se relacionan con los estudios en educación superior.

3.1.1 La implementación como decisión

La implementación se refiere a la ejecución intencional y racional para cumplir ciertos objetivos de política pública. Más que la repetición de actividades (rutinas) o bien de procedimientos organizacionales, la implementación de la evaluación externa en educación superior supone un conjunto de acciones interconectadas que pretenden cumplir ciertos deseos educativos para el interés de la institución. En el caso del enfoque “arriba hacia abajo”, hay características específicas que la hacen distinta de otros tipos, al colocar el énfasis en la idea de “mando y control”, sosteniendo que es allí donde radica la efectividad de la implementación. Este enfoque supone que hay una relación vertical para implementar una política, con la existencia de una sola agencia que toma decisiones y que existe una obediencia permanente a los tiempos y plazos fijados por la autoridad.

Para el caso de la evaluación externa, la relación con este enfoque la podemos presentar de dos maneras: una se refiere a las reglas que el gobierno federal en acuerdo con la ANUIES ha establecido para que las IES adopten e implementen tal evaluación en sus programas educativos y así promuevan el mejoramiento de la calidad académica; mientras que la segunda alude a la adopción del enfoque a nivel de la universidad para implementarlas en las Facultades o espacios académicos donde radican los programas de licenciatura²⁰. Entonces, el éxito de una política también radica en su implementación; de

²⁰ Aunque en el siguiente capítulo se abordará con detalle, podemos adelantar que los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) son cuerpos colegiados y disciplinares que tienen a su cargo la evaluación interinstitucional de programas y funciones en las IES. Los

allí la necesidad de profesionalizar el proceso decisorio en esa parte del ciclo (Parsons 1996).

En *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, (Presuman, Jeffrey. y Aaron Wildasvsky, 1973) se ofrecen explicaciones de tipo causal al examinar cómo una política federal en Estados Unidos no cumplió sus objetivos en California. Los autores recuerdan que el gobierno presentó un programa enfocado a reducir el desempleo de las comunidades afroamericana y mexicanamericana de la ciudad de Oakland. El diseño de la política correspondió a la Administración de Desarrollo Económico del Departamento de Comercio del gobierno federal, cuyos montos económicos para dicha política iban dirigidos a préstamos y concesiones financieras para invertir en obras públicas.

Pero a menos de tres años de haber iniciado dicho programa, los resultados eran magros ya que cuantitativamente sólo una parte de los recursos presupuestados se habían utilizado y cualitativamente y pocos recursos habían sido destinados a la poblaciones étnicas definidos como destinatarios²¹. De allí la importancia en profundizar la implementación, ya que “el valor de una política no debe medirse sólo por la atracción que despierte, sino por la posibilidad de que sea implementada” (Pressman y Wildavsky, 1998; 45).

Al describir y explicar la experiencia en Oakland, los autores diseñaron y perfeccionaron el enfoque y sus estrategias para la ejecución adecuada, y de este modo llegar a buenos resultados en la política pública; en muy poco tiempo se convirtieron en la base del enfoque *top-down* que persiste hasta nuestros días y que a continuación enunciamos:

a) *Un excesivo monto de trámites burocráticos en los gobiernos puede llevar al desastre en la implementación.* Esa relación entre trámites y resultados de la implementación podría ser un instrumento de análisis para el caso de la evaluación externa,

CIEES se crearon, como hemos dicho, en 1991 por acuerdo de colaboración entre la Secretaría de Educación Pública y la ANUIES.

²¹ En el “Estudio Introductorio” de la primera edición en español publicada en 1998 por Fondo de Cultura Económica, Alejandro Buendía V. hace una buena descripción del contenido de los capítulos de libro, sin embargo, ante ese resumen apretado, se omitieron los detalles de los nodos explicativos que presentan los autores. En particular, nos referimos al capítulo número cinco denominado “Complejidad de la acción conjunta” donde después de la revisión de los procesos y actores, se enuncian las causas que provocaron el desastre en el programa, mismos que sentaron las bases para hacer prescripciones y evidenciar las ventajas del enfoque *top-down*.

ya que la integración de los cuerpos colegiados (pares académicos) busca reducir el número de actores que intervienen en la implementación de la evaluación externa. En este caso, los CIEES celebran convenios formales con las universidades para que los cuerpos colegiados realicen la evaluación en los programas académicos de nivel licenciatura, evitando procedimientos y actores en exceso.

b) Frecuentes errores en las fallas técnicas para la entrega de recursos, especialmente los que se emplean en las etapas intermedias de discontinuidad y/o expectativa, es decir, de los puntos donde el encadenamiento de la instrumentación se rompe. Esta observación hecha por los autores podría presentarse de dos maneras en la evaluación externa: la primera cuando los gobiernos federal o estatal no suministran los recursos financieros a tiempo para que las universidades destinen recursos en todo el proceso de evaluación formativa; y la segunda cuando aún teniendo los recursos las propias universidades, no hacen llegar dichos recursos a nivel de Facultad o departamento para que las autoridades puedan cumplir con los proyectos de implementación. En ambos casos, es necesaria la observación meticulosa ya que sin recursos financieros, muchas políticas pueden quedar en diseños de escritorio.

c) Superposición y conflicto de valores de los varios sujetos implicados. A diferencia de la autoevaluación, donde los responsables de programas educativos realizan sus valoraciones, en la evaluación externa, además de participar los actores involucrados en el programa educativo, están presentes pares académicos de distintas procedencias institucionales, quienes al hacer revisiones externas pueden emitir dictámenes respecto de un programa educativo. Esta situación no está en pugna con la prescripción de nuestros autores, ya que nos permite revisar qué tantos actores –cuerpos colegiados de CIEES y los responsables del programa académico a nivel de IES- intervienen cuando se implementa la evaluación externa.

Pero se puede reducir el conflicto de valores de los sujetos implicados en la medida que se hagan públicos los elementos que constituyen las características deseables en el programa a evaluar, los cuales comúnmente se les llama indicadores (Pérez Rocha; 2004). Si estos indicadores -algunos las llaman referentes- están formulados de manera explícita, integral y sistemática, podemos eliminar la superposición de valores.

d) *Falta de coordinación y entendimiento entre autoridades del gobierno federal y locales que participan en el programa.* Hemos dicho que la evaluación externa es una política que se aplica con intervención directa de los cuerpos colegiados de los CIEES y de los responsables de un programa educativo de licenciatura de las IES; el gobierno federal interviene como instancia normativa y distributiva de los recursos financieros, algo semejante ocurre con los gobiernos estatales, pero sin injerencia de las autoridades municipales, ya que su marco de competencias jurídicas no los involucra directamente en tales decisiones. No obstante, en este caso cobra especial importancia la posible ausencia de entendimiento entre los CIEES con las IES, en particular con las autoridades responsables de los programas educativos, cuya evaluación externa se implementará. La ausencia de coordinación puede entorpecer considerablemente los objetivos que persigue la política.

Además de esos cuatro referentes del enfoque de implementación *top-down*, encontramos otras características que estudian Hood y Gunn (Parsons, 1995) al reivindicar las precondiciones para una efectiva implementación llamada “administración perfecta”, la cual se le concibe como línea normativa para la efectividad de dichas políticas. Pero hay que precisar: “administración perfecta” no es sinónimo de “tipo ideal”, más bien es un conjunto de acciones ordenadas y lógicas que permitirán cumplir las metas y los objetivos de la política adoptada.

Uno de los objetivos centrales del enfoque es encontrar la mayor eficiencia de la política a partir de la valoración de las diferentes opciones que han vislumbrado los tomadores de decisiones. Parsons (1995) recuerda que los estudios de Gunn sostienen que la preocupación en este momento de la implementación tuvo auge en la década de los setenta del siglo pasado al coincidir dos tipos de perfiles: los diseñadores y los administradores de las políticas. Por ello, no es fortuito que, para los autores, se hayan presentado diez precondiciones de la administración perfecta, siendo las siguientes: circunstancias externas a la agencia no limitan a la agencia implementadora, tiempo adecuado y recursos suficientes, cada proceso dispone de la combinación de recursos, teoría válida de relación directa entre causa y efecto, la causalidad es directa con pocos enlaces de intervención, una sola agencia implementadora que reduce las relaciones de dependencia, objetivos claros y acordados que se mantienen en el largo plazo, detallar secuencia directa de tareas para cada participante, plena comunicación y coordinación entre las agencias que

intervienen, así como perfecta obediencia a aquellos que tienen autoridad en la implementación (Parsons, 1995). De estas precondiciones precisaremos sólo dos que vincularemos con la evaluación externa en educación superior.

a) Existencia de una sola agencia. Parsons (1995) recuerda que para la eficaz implementación es mejor que haya una agencia directa responsable de cumplir el objetivo de la política pública, porque con ello se pretende evitar que voluntades ajenas intervengan con falta de precisión en el cumplimiento de metas específicas. La presencia de muchas agencias puede dispersar el compromiso y vulnerar la efectividad. Esto nos recuerda un principio de la teoría de la organización: el mejor funcionamiento requiere asignar tareas específicas a actores específicos, de lo contrario, la confusión y dispersión de esfuerzos arruinarán las aspiraciones colectivas.

Cuando en una decisión –por ejemplo la adopción de una política en una IES– participan muchos actores, entonces se dice que la hace más democrática pero, con frecuencia, la efectividad de tal política queda en segundo plano; para nosotros eso será sujeto de revisión. Este es uno de los rasgos en nuestra hipótesis, ya que un gobierno colegiado supone que en sus decisiones intervienen varios actores y le permite gozar de cierto prestigio, pero según esta característica del enfoque “arriba hacia abajo”, puede resultar contraproducente la existencia de muchos actores.

b) Perfecta obediencia a la autoridad. Esta precondición es una buena síntesis del enfoque “arriba hacia abajo” de la implementación de la política pública, ya que pone acento en la rigidez para el cumplimiento de metas. Sin orden, sin control y, peor aún, sin mando, no es posible cumplir objetivos colectivos. En este caso, la racionalidad radica en las acciones de los actores de la política que se deben ajustar a aquel diseño acordado por los tomadores de decisiones. El supuesto que puede derivar en la evaluación externa es que las IES decidan crear un órgano administrativo de la Rectoría (oficinas centrales de la universidad) a fin de conducir todo el proceso de implementación, no sólo en la definición de un marco jurídico interno, sino en la adopción de decisiones para la implementación.

3.1.2 La implementación como aprendizaje

El segundo enfoque de implementación de una política se refiere al denominado *bottom-up* o bien de “abajo hacia arriba”. En términos temporales, fue el segundo en aparecer, ya que el enfoque precedente sostenía que una vez que se diseñaba la política, se daba por sentado que su implementación debía ser lineal, esto es, seguir los pasos de acuerdo a lo escrito y aprobado sin que intervinieran agentes externos. Sin embargo, a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, los estudios sugirieron involucrar actores no gubernamentales, posición que arropó este segundo enfoque.

Algunos autores han argumentado que el cambio de enfoque de *top-down* a *bottom-up* tiene dos consecuencias importantes para la forma en que se organiza la implementación. La primera, es un cambio en la unidad de análisis o responsables de la implementación y la segunda, se refiere a los métodos de demanda, particularmente cómo y dónde ha sido conducida tal implementación (Fitz *et al.*, 1994). Esas consecuencias en la adopción de un enfoque a otro han permitido desarrollar estrategias específicas. El enfoque abajo hacia arriba surge como una oposición a la visión racionalista del enfoque *top-down* centrada en buscar la mejor y más eficiente manera de implementar una política (Parsons, 2006). Para ese momento, era un lugar común que ninguna de las dos etapas del ciclo – diseño e implementación- era una actividad monopolizada por los gobiernos, por lo tanto habría que recurrir a aquellos ciudadanos, grupos sociales, formales o informales, que tienen algo que decir o hacer al momento de poner en marcha una política.

Recordando a Wetherley y Lipsky, pioneros de los estudios *bottom-up*, Parsons agrega que esos modelos sugieren que la implementación es un proceso de formulación de políticas y empoderamiento de aquellos que conforman el blanco de las decisiones. Los modelos *top-down* prefieren los niveles, las jerarquías, el control y las restricciones, mientras que la perspectiva de los modelos *bottom-up* privilegia las esferas, las redes o los mercados como una situación más deseable (Parsons, 2006). Así, una implementación de este tipo en la evaluación externa supondría que los coordinadores de los programas educativos, los jefes de departamento, los Directores, entre otros, estarían habilitados para tomar decisiones en el diseño y la implementación.

Otros de los argumentos centrales del enfoque alude al hecho de que, al recurrir a los niveles inferiores de los administradores, también se relaciona con el enfoque de redes y

de diseño organizacional; el supuesto es que, al adoptar el enfoque de abajo hacia arriba, los diseñadores e implementadores de políticas pretenden obtener ventajas para el éxito de la política considerando las relaciones existentes entre los actores que participarán en la implementación de la evaluación externa; de igual manera, las posibles restricciones organizacionales, ya sean jurídicas, de recursos humanos, materiales y de otro tipo, son variables a considerar al momento de la implementación.

Hay que revisar si algún enfoque específico promueve mejores resultados en las políticas o bien en las relaciones entre las universidades y el gobierno federal, pues existe una intensa participación de intermediarios como los cuerpos colegiados de los CIEES. Estos diseñan la metodología de evaluación para emitir juicios de valor y recomendaciones sobre distintos aspectos del quehacer en educación superior y que, a su vez, promueven ciertos cambios en procesos dentro y fuera de la universidad.

Esa idea que reivindica el enfoque “abajo hacia arriba” pretende que en la vida interna de la universidad haya necesidad de dotar de mayor capacidad de decisión a las Facultades o departamentos donde se encuentran radicados los programas académicos de licenciatura que se desean evaluar externamente, es decir, la posibilidad de involucrarse directamente en la toma de decisiones que incluso puede llegar al grado de crear oficinas específicas para administrar lo relativo a la evaluación de pares académicos.

Enfoque mixto o ecléctico de implementación. Como el nombre lo sugiere, el enfoque mixto reivindica ciertas características de los enfoques “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” para tener la mejor implementación posible de una política pública²². En el ánimo de contar con una mejor síntesis de la implementación, Paul Sabatier ha hecho una contribución importante: evidenciar que la dinámica interorganizacional de la

²² La teoría de juegos también ha sido utilizada para examinar los tipos de implementación. Eugene Bardach ha propuesto estudiar a la “implementación como juego”, postulando que en la política pública se hacen presentes organizaciones que más que sus estructuras, se componen de individuos o grupos de individuos que buscan maximizar su poder e influencia en tales decisiones, es decir, en la implementación encontramos personas egoístas con decisiones estratégicas para ganar el juego. Ante ese contexto, los jugadores –entre ellos las agencias gubernamentales- entran en una dinámica de negociación, acuerdos y ciertas maniobras para reducir la incertidumbre de las ganancias, muchos de ellos aspiran a la maximización de sus beneficios y la reducción de costos, tal como también lo sostiene la teoría de la elección racional. Así, la implementación como juego la podemos ubicar en el enfoque “*bottom-up*” –al reconocer agentes externos necesarios para la óptima implementación- y por lo tanto asumir una posible característica del enfoque mixto de la implementación.

implementación y su forma de red/matriz, así como las instituciones y las condiciones sociales, restringen el comportamiento de los individuos del sistema (Parsons, 2006)²³.

Esta postura ecléctica dice que la implementación obtiene mejores resultados cuando se analiza en el contexto de las estructuras institucionales formadas por diferentes actores, lo cual incluye no sólo los formales (partidos, gobiernos, burocracias, sindicatos, etcétera), sino informales (agrupación de ciudadanos, grupos de interés, medios de comunicación, etcétera). Sabatier (1997) ha llamado a esta tipificación el marco de defensa de la coalición de la política. Así, una consideración fundamental de esta teoría es que no es suficiente en la formulación de la política la participación de agencias gubernamentales, sino la necesidad de colaboración con otros actores para la promulgación y ejecución de tales prescripciones de política.

En los estudios de Sabatier se expresa lo que se ha llamado seis condiciones necesarias de política y que como se podrán advertir, incluye características de los dos enfoques antes mencionados:

a) *Objetivos claros y consistentes*. En el caso que nos ocupa, la evaluación externa como política pública, ha definido sus objetivos claros desde los últimos tres planes nacionales de desarrollo (1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012), donde los apartados de educación superior han insistido en dos temas: evaluación externa para mejorar la calidad académica y la pertinencia social de la educación superior, y para promover cambios organizacionales en las Instituciones de Educación Superior. Aún está pendiente recabar mayor evidencia para conocer si efectivamente está produciendo ese tipo de efectos.

b) *Teoría causal adecuada*. La causalidad se puede referir, por lo menos, a dos etapas del ciclo de políticas: al diseño y a la implementación. Dado que nos interesa este último, sostenemos –como en el apartado del enfoque “arriba hacia abajo”– que las universidades sólo podrán cumplir sus propósito en la evaluación de pares académicos si las características de la implementación coincide con los tipos de resultados que se esperan,

²³ Con frecuencia los autores de la implementación no asumen una posición excluyente frente a otro tipo de estudios a favor de una implementación distinta a la de ellos. En general, cada autor justifica cómo las categorías de análisis que utilizan sirven, de mejor manera, para ofrecer explicaciones o hacer inferencias en el campo de la política pública. Esta precisión viene a propósito ya que Paul Sabatier es uno de los representantes del pensamiento mixto de la implementación, pero antes de su estudio de 1986 denominado “Top-down and bottom-up approaches to implementation research”, publicó en 1979 “The conditions for effective implementation”, el cual ha sido considerado como una de las mejores síntesis del enfoque “arriba hacia abajo”.

es decir, la medición de la calidad de sus programas educativos ocurrirá si la implementación está alineada a tales propósitos. El tipo de implementación (“si A”), define el tipo de resultados en la revisión y promoción de la calidad educativa (“entonces B”). Una es la causa, otra es la consecuencia.

c) *Estructura de implementación legalmente estructurada.* Aunque la política pública no inicia y menos termina con la sola promulgación de la norma jurídica que le da sustento, lo cierto es que con ella reducirá la incertidumbre sobre el contenido, instrumentos y objetivos que persigue²⁴. Esa ventaja también aplica para los responsables de que intervendrán en su instrumentación. De cualquier manera, generar certidumbre en los contenidos y propósitos de la evaluación externa se convierte en una de las aspiraciones de toda política, pues generar instituciones a través de la política pública es una de las intenciones de la evaluación externa para universidades públicas y privadas.

d) *Implementadores comprometidos y capaces.* El diseño de contenidos de la evaluación externa desde los CIEES define que los evaluadores de programas educativos son pares académicos reconocidos, con prestigio y conocimiento para hacer tales valoraciones. Esta disposición busca evitar el problema del déficit de competencias de los evaluadores ante el hecho de que en el mundo real de la evaluación externa hay desacuerdos acerca de los indicadores, metas e incluso objetivos de la política pública y, por lo tanto, es necesario reconocer la complejidad en la ejecución.

e) *Apoyo de grupos de interés y de poderes formales.* Es frecuente que ante ciertas circunstancias o contextos universitarios donde se evalúa un programa educativo de licenciatura, los resultados son producto de la correlación de fuerzas internas y puede estropear el cumplimiento de los objetivos originales en el diseño. Esto puede ocurrir ya que previo a la evaluación, los responsables (a nivel de Facultad o departamento) deben proveer información cuantitativa y descriptiva de cómo opera el programa evaluable. No sólo los retrasos en el tiempo, sino las propias ineficiencias de la información obstruyen los propósitos de tales evaluaciones. De allí la importancia de apoyo de los diferentes actores

²⁴ Esta idea expuesta está muy cercana a la teoría neoinstitucional que también se convierte en un instrumento teórico para hacer inferencias en la disciplina de la política pública. Douglass C. North es uno de los exponentes del llamado neoinstitucionalismo económico, quien en su trabajo *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, publicado por primera vez en 1990, sostiene que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.... las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria” (North, 2006: 13-14)

que están involucrados en el desempeño de un programa de nivel licenciatura que, como lo señalan Hill y Hupe (1999), en materia de política pública hay una permanente importancia de las relaciones intergubernamentales para la implementación exitosa.

f) *Cambios en las condiciones socioeconómicas*. Esta condición que expresa Sabatier (1997), reconoce que los factores externos influyen en el curso de una política pública, no sólo en su diseño o rediseño, sino en los enfoques de implementación que puede adoptar una universidad ante las variables sociales y económicas en las que opera la provisión de la educación superior. Varios estudios han demostrado que en ciertas organizaciones del conocimiento, los factores exógenos provocan que las universidades respondan de manera parecida ante un mismo estímulo o política. Queda pendiente saber por qué algunas universidades responden de mejor manera ante el cambio institucional promovido por el ambiente social en el que está inmerso y cómo en otros casos esos cambios demoran.

3. 2 Estudios de caso

3.2.1 El gobierno en los sistemas de educación superior en Burton R. Clark

Uno de los autores en el tema de la educación superior es Burton Clark. En 1983 publicó *El sistema de educación superior, una visión comparativa de la organización académica*, el cual es un estudio que buscó responder a preguntas importantes para la comprensión de la universidad: ¿cómo se organiza el trabajo en los sistemas académicos?, ¿cómo se sostienen sus creencias?, ¿cómo se distribuye su autoridad?, ¿cómo ocurre el cambio?, entre otras.

Para responder a lo anterior, propuso identificar categorías generales que permitieran describir cómo se organizan los sistemas de educación superior y así conocer sus semejanzas y variaciones. El punto inicial son los tres elementos básicos de todo sistema de educación superior. El primero se refiere al modo en que son concebidas y ordenadas las tareas o actividades; el segundo las creencias, esto es, las normas y valores de los diversos actores que participan en el sistema de educación superior; mientras que el tercer elemento es la autoridad, es decir, la distribución del poder legítimo para todo el sistema, ya que hay múltiples relaciones que derivan de la organización del trabajo (Clark,

1983). A continuación revisaremos algunas características de cada elemento que facilitarán la comprensión.

a) *Tareas y actividades en la universidad*. La división del trabajo supone una definición y delegación de tareas específicas. Cada sistema nacional de educación superior desarrolla una distribución del trabajo que se institucionaliza profundamente, ejerciendo una influencia considerable sobre su futuro. Las personas asumen un rol en el contexto del sistema. Para Clark, en general, el trabajo se organiza con base en dos referentes: la disciplina y los establecimientos o instituciones²⁵. La primera atraviesa las fronteras de los establecimientos físicos, mientras que los segundos recogen subgrupos disciplinares para hacer de ellos conglomerados locales.

Así pues, el establecimiento es un espacio físico, compuestos por un conjunto de edificios que lo hacen visible y palpable. En ellos concurren y se enlazan a los especialistas tan dispares como médicos, químicos, historiadores, ingenieros civiles, entre otros. En el caso mexicano, a partir del año 2001, en los contenidos de la Ley General de Educación se ha promovido que las universidades adopten las llamadas “Dependencias de Educación Superior” (DES) las cuales consisten en la asociación de varias Facultades o departamentos que imparten educación superior según la afinidad en áreas del conocimiento. Esa asociación le permite compartir infraestructura física (establecimientos en el lenguaje de Clark) pero también personal docente e investigadores en programas educativos.

La disciplina es claramente una forma especializada de organización en tanto que agrupa a los de una misma formación académica. Se especializa por tema, esto es por campo de conocimiento. Trasciende los establecimientos vinculando sectores de varios tipos, por eso el poder que ejercen los académicos, desde la disciplina, es innegable²⁶. En el caso de la educación superior en México, una expresión de esta categoría son los llamados

²⁵ En este caso, el concepto “institución” no se refiere al sentido que da la Ciencia Política, es decir, como regla formal o informal que genera certidumbre y, a su vez, define límites a los comportamientos de los actores, individuales o colectivos, permitiendo explicar su relación con el fenómeno del poder político. Aquí “institución” alude a espacios físicos que acogen a individuos con funciones académicas, dando sentido de organización al sistema de educación superior; por esa razón es sinónimo de establecimiento.

²⁶ En el modelo europeo continental, la enseñanza y la investigación dependen de la llamada “cátedra” llegando abarcar campos disciplinares enteros; mientras que en los Estados Unidos son los “departamentos”, no las cátedras, las células fundamentales que cuentan con un reducido número de académicos formando cuerpos colegiados a diferencia de las expresiones unipersonales propias de las cátedras. La variación en ambos casos es por clase de disciplina y por tanto trasciende los establecimientos.

Cuerpos Académicos los cuales fueron iniciativa del gobierno federal y que han permeado en las IES.

b) Creencias y valores en la organización académica. Toda organización académica cuenta con un conjunto de valores y reglas formales e informales a través de las cuales interactúan sus miembros aunque es difícil identificar el grado de desintegración simbólica que resulta de la especialización. Por esa razón la cohesión y eficacia de los sistemas dependen de los compromisos compartidos por sus integrantes.

c) La autoridad en los sistemas de educación superior. Pensar los sistemas de educación superior sin revisar las características de la autoridad nos puede limitar en las inferencias que pretendemos. Las preguntas: ¿quién gobierna?, ¿cuáles son los órganos de dirección y cómo toman las decisiones?, son cuestiones que interesan en este estudio. Por encima de las Facultades, los departamentos o los *campus*, las universidades despliegan diferentes puestos de autoridad como los presidentes, Rectores, vicerrectores, secretarios, Directores, patronatos, coordinadores, etcétera.

La autoridad se refiere a la distribución del poder legítimo por todo el sistema. Cuando hablamos de trabajo y actividades inevitablemente nos referimos a ciertos tipos de distribución y ejercicio del poder, de hecho, tanto la organización del trabajo y las creencias dentro de la universidad llevan implícita la capacidad de algunos para influir en el comportamiento de otros. Clark (1983) sostiene que en torno a las disciplinas y los establecimientos se forman grupos de interés, de los cuales con frecuencia buscan incidir en las decisiones del sistema.

También los patronatos y los administradores institucionales (burocracias especializadas) detentan legítimamente el poder. La naturaleza de la autoridad académica es uno de los aspectos imprescindibles en el sistema ya que permite comprender buena parte de las decisiones colectivas, las cuales con frecuencia tienen un fundamento personalista. La estructura de autoridad da voz a ciertos actores y se las puede cancelar a otros, pues determina quién fija el programa y quién participa en el proceso de toma de decisiones.

Disciplinas y establecimientos como expresiones de autoridad. Podemos afirmar que en la universidad hay tres formas arraigadas de autoridad que tienen su soporte en los elementos descritos en la perspectiva de Clark: “la primera es la que se expresa en las disciplinas, la segunda en los establecimientos y, la tercera en los sistemas en su conjunto”

(Clark 1983, 163-164). La autoridad basada en la disciplina puede estar, a su vez, clasificada en cuatro expresiones: autoridad personalista, autoridad colegiada, autoridad gremial y autoridad profesional.

Respecto al primer subtipo, la autoridad personalista, Clark cita a Guenther Roth para decir que “toda organización moderna, usualmente caracterizada como impersonal o burocrática, contiene fuertes cuotas de dominio personalista y arbitrario de los superiores sobre sus subordinados”. Los docentes, con frecuencia, ejercen un extenso poder de revisión y supervisión en aquellos que por su propia función quedan por debajo de las escalas de roles. Aunque las fuentes de ese poder pueden caer dentro que lo que en Ciencia Política se ha llamado “institucionalismo formal”, es decir, referidas al conjunto de reglas escritas que han sido sancionadas por un órgano legítimo y legal, lo cierto es que existen otras fuentes que no necesariamente derivan del campo normativo jurídico.

El docente cuenta con un instrumento poderoso: el soporte ideológico de las doctrinas, la cual también es práctica común en aquel que en el desempeño de su función, disiente o pone en tela juicio tales soportes ideológicos. Un ejemplo es el docente que cuenta con una capacidad de influencia sobre las formas de concebir el mundo y desenvolverse en él. Este modelo tiene fuertes raíces históricas. Por eso es frecuente que, ante estructuras administrativas centralizadas y unitarias, se reproduzcan comportamientos individuales que se ponen por encima de los comportamientos o decisiones de la organización²⁷.

Respecto del segundo subtipo, la autoridad colegiada, hemos dicho que en el mundo académico la autoridad deviene de la disciplina. Pero, ¿qué ha provocado su existencia? La permanente especialización de las áreas de conocimiento ha estimulado que la evaluación de pares académicos se incremente y por lo tanto la autoridad colegiada se fortalezca. Algunas decisiones inducen a que en el campo de la educación superior las actividades se organicen de manera colectiva.

El tercer subtipo, el gremial, nos dice que puede existir como una especie de combinación de autoridad en el cuerpo docente, es decir, puede contener elementos personalistas y colegiados. Se basa en la idea de que un docente tiene influencia sobre un

²⁷ Desde la revisión histórica, este tipo de autoridad personalista ha encontrado vigencia en la cátedra de algunos países europeos, a diferencia del modelo norteamericano en donde la creación de departamentos, la autoridad ha tenido una tendencia impersonal.

grupo de individuos (normalmente estudiantes), pero a su vez, este docente tiene una serie de controles por sus pares académicos, cuyas reglas de convivencia lo obligan a adoptar comportamientos y ajustar sus decisiones, diluyéndose así el carácter individualista.

El cuarto subtipo de autoridad, la profesional, se caracteriza por ser la típica expresión del poder de la burocracia pura. “El término profesional es una caracterización amplia de la autoridad basada en la capacidad especializada, un término que al utilizarse en comparaciones globales revela, por lo demás, la necesidad de considerar sus formas particulares” (Clark, 1983: 171). A diferencia de las otras expresiones de autoridad, esta se basa en las capacidades técnicas que tienen los individuos que forman parte de las estructuras administrativas y que les son exigidas para cumplir funciones o roles organizacionales. Es un subtipo de autoridad “técnica-administrativa” que en los sistemas de educación superior son necesarias y además imprescindibles.

Un caso que merece algunas reflexiones es el patronato en la universidad, la cual se le puede considerar como un tipo de autoridad que deriva de los establecimientos, o bien significa la “supervisión de un establecimiento por agentes externos que le dedican sólo una parte de su tiempo y generalmente no reciben remuneración, puesto que sus compromisos principales son ajenos al establecimiento” (Clark, 1983: 172). Podemos decir que la autoridad del patronato es una expresión que deriva de la experiencia inglesa. Pero en el caso mexicano, los patronatos son expresiones de ejercicio de autoridad, sobre todo en la universidad privada, aunque las últimas décadas algunos subsistemas educativos públicos han incorporado esta figura en sus formas de administración y de gestión. En cambio, en el caso de Estados Unidos prácticamente en todos los subsistemas educativos, públicos y privados, domina la figura del patronato. Esto explica parcialmente el hecho de que la universidad está más cerca de la industria, del sector productivo y en general de los grupos privados²⁸.

²⁸ Hay un tipo más de autoridad en los estudios de Clark que es necesario rescatar: la autoridad de las oligarquías académicas, la cual es una forma de organización, ya sea personalista o colegial, que los cuerpos o agrupaciones de académicos tienen y les permite tener capacidad de influir en las decisiones. Estos pequeños grupos selectivos (oligarquías) tienden a influir de abajo hacia arriba, incluso puede ocupar cargos directivos o administrativos de toma de decisiones a nivel local o nacional. Pero si esto último no ocurre, entonces también está la posibilidad de tener acceso privilegiado a los consejos para asesorar a los gobiernos. En el fondo, este tipo de autoridad deriva del nivel de especialización de los académicos; su opinión es importante y, por lo tanto para el gobernante, escucharla es necesaria para construir argumentos que permitan persuadir a un público amplio sobre determinadas decisiones de política o política pública. En algunos casos se llegan a formar colegios o asociaciones de profesionistas, en cuyos propósitos también está su interés por reducir la

Además de esta figura del patronato, ¿qué hay respecto de la distinción público/privada de la educación superior? Ha quedado atrás aquella época donde la educación superior consistía casi exclusivamente en instituciones públicas autorizadas y subsidiadas por el Estado. Los estudios sobre América Latina realizados por Levy (1995), en particular en cinco países, concluyen que es en Chile donde el modelo registra una intensa y alta participación de la universidad privada, cuyas bases –recientes- se sentaron en el régimen militar de Augusto Pinochet. Pero Brasil, desde antes de las guerras mundiales, ya contaba con su modelo educativo que se apoyaba considerablemente en los agentes económicos para crear universidades diferentes a las llamadas “federales” promovidas por los gobiernos. Las razones de esa experiencia son, sobre todo, de tipo históricas. En cambio, en México y Argentina ha predominado el modelo de universidad pública con reciente crecimiento de la universidad privada –sobre todo a partir de la década de los setenta del siglo pasado-, no obstante que las razones que explican ese resultado son distintos. En cambio, Colombia ha registrado serias dificultades para adoptar un modelo definido en el largo plazo.

En la misma década de los setenta, con diferentes intensidades, los cinco países mencionados registraron auge de lo privado en educación superior; esta especie de privatización, dice Levy, puede ser definida no sólo en términos del “crecimiento proporcional y absoluto, sino también en términos de calidad que acompañó el auge cuantitativo” (Levy, 1995: 71). Pero surge la pregunta, ¿dónde está la diferencia a favor o en contra entre un sector y otro? Levy afirma que la respuesta se encuentra en cuatro conceptos: libertad, elección, equidad y efectividad. La primera se refiere a la capacidad de las IES para elegir y darse gobernabilidad, esto es, la autonomía de las IES respecto del control de agentes externos como el Estado, pero también respecto de la libertad para la actividad docente y de investigación. Por su parte, el segundo, es decir, el ejercicio de la elección, se refiere a la capacidad de las universidades para adaptarse a la innovación ante la percepción de la ausencia de una burocracia que vigila y constriñe.

El tercer concepto, la equidad, se entiende en dos sentidos primero, en la posibilidad que tienen los diferentes grupos sociales para acceder a educación, lo que pone en mala

brecha entre política y profesión. El éxito en el ejercicio del poder depende mucho de la naturaleza de la organización y de las estrategias que adoptan.

calificación a las universidades privadas ante los altos costos de las colegiaturas y en segundo, se refiere a que los beneficiarios de la educación superior deberían pagar sus estudios y así, reducir la enorme presión que ponen a la base contribuyente como fuente de financiamiento – subsidios- que otorga el Estado. Por su parte, el cuarto elemento, la efectividad, alude a la capacidad que tienen las IES para conseguir sus resultados al menor costo posible. Aquí entran los estudios sobre las políticas públicas que llegan adoptar las universidades, públicas o privadas, que les facilita un mejor desempeño académico ante los agentes internos o externos.

3.2.2 Las IES como organizaciones del conocimiento

A la universidad se le puede estudiar como organización del conocimiento, pero asumir esta posición supone exponer los argumentos que la sostienen. Una organización puede entenderse como una toma de posición que algún sujeto social, sea individuo, grupo o movimiento, realiza para resolver un estado específico de contradicción social o bien para dar respuesta a un conjunto de expectativas sociales (Miranda López, 2001).

Esa toma de posición que, se dirige a cumplir un conjunto de expectativas, generalmente va acompañada de racionalidad. Si tomamos como base los estudios de Max Weber, la racionalidad en una organización supone la adopción de una postura de “medios-fines” para orientar actos y actividades y así, conciliar una necesidad insatisfecha con una solución viable al menor costo posible. Desde esta perspectiva, algunos estudios han insistido en apuntar que las organizaciones se conciben como un “proceso de racionalidad emergente que surge de un entramado contradictorio de racionalidades immanentes socialmente situado y problematizado” (Miranda López, 2001: 51).

Este autor propone que, para explicar el comportamiento de las organizaciones universitarias e identificar en qué medida da orden a sus actividades, existen tres tipos de racionalidades: la instrumental, la estratégica y la comunicativa. A cada una de ellas la soportan o apoyan teorías, categorías y conceptos para ofrecer descripciones.

En la lógica del estudio organizacional de las IES, a la universidad también se le concibe como una “agencia” (Majone, 2004), la cual surge ante la crítica frecuente y casi cotidiana de las estructuras burocráticas que hacen políticos, intelectuales y los ciudadanos en general, ante su incapacidad para resolver los problemas. Como agencia, la universidad

es un ente que provee un bien público llamado educación superior. La legitimidad de la agencia radica no sólo en los resultados que produce, sino en la flexibilidad para atender los restos sociales y a veces en estar un paso delante de ellos.

Por otra parte, Levy (1995) ha probado que una parte de los estudios sobre educación superior se hace desde la perspectiva de la relación universidad con el Estado y otros sectores externos como los agentes económicos. La distinción público-privado permite conocer otro tipo de generalizaciones que facilitan la comprensión sobre cómo permean las políticas públicas nacionales. Los estudios parten del supuesto de que esos dos sectores forman un todo, llamado sistema de educación superior. La distinción es muy importante porque incide de manera definitiva en cómo se organiza el gobierno en la universidad. El hecho de que en la educación privada haya aportaciones de agentes externos, como donaciones y asociaciones de ex alumnos, provoca formas específicas de organización en el gobierno universitario, pues los intereses privados a menudo tienen influencia en los consejos de administración, quienes nombran al presidente de la universidad.

CAPÍTULO 4. LA EVALUACIÓN EXTERNA EN LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO Y LA UAEMEX

Este cuarto capítulo tiene como propósito presentar los resultados de la investigación en su doble dimensión: las consultas documentales y las entrevistas semiestructuradas aplicadas a 22 académicos de ambas IES, entre ellos funcionarios universitarios involucrados en la evaluación externa. En primer lugar haremos una descripción de cuántos y cuáles son los tipos de autoridades universitarias, sus atribuciones en materia de planeación y evaluación curricular, qué tipos de instrumentos institucionales han utilizado para adoptar e implementar las evaluaciones. Con ello, podremos identificar sus motivos, los actores y las estrategias sin olvidar que existen dos tipos de procesos, los académicos y de gestión, que se han instalado en las universidades para apoyar los objetivos de calidad. Posteriormente, haremos una descripción de cómo las universidades financian las evaluaciones externas, hablaremos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y de la planeación estratégica y participativa que busca hacer coincidir, para el corto, mediano y largo plazo, los dos tipos de procesos referidos: los académicos y de gestión.

4.1 Los gobiernos universitarios en la UG y la Uaemex y naturaleza de las evaluaciones externas

4.1.1 Órganos de gobierno universitarios y Planes de Desarrollo Institucional

4.1.1.1 El caso de la Universidad de Guanajuato

La actual estructura de gobierno en la UG²⁹ tiene su base en las reformas de principios de los noventa cuando se aprobó un rediseño institucional que impactó en los planes de desarrollo institucionales (dos) para dar cabida a los nuevos criterios y reglas de operación de las políticas educativas promovidas por el gobierno federal: el primero abarcó de 1995-2001 y el segundo de 2002-2010. Dichos planes surgieron en un contexto de cambio acelerado en la entidad donde, en 1991, Carlos Medina Plascencia fue nombrado Gobernador por el Congreso local después de un proceso electoral accidentado³⁰ y cuya

²⁹ El origen de la institución se remonta a 1732 cuando los jesuitas llegaron a la ciudad minera e instituyeron el Hospicio de la Santísima Trinidad. En agosto de 1744, el rey de España Felipe V autorizó la creación de El Colegio de la Purísima Concepción, cuyo primer Rector fue el teólogo José Joaquín de Sardineta. Mucho después, en el siglo XIX, se convirtió en El Colegio del Estado de Guanajuato, con carácter público, y fue hasta 1945 cuando adquirió el rango de universidad, año en que se promulgó la primera Ley Orgánica, la cual fue reformada en los años 1948, 1967 y 1969 (Romero Hicks, 1998).

³⁰ En Guanajuato, tres fueron los principales candidatos a gobernador en 1991: Vicente Fox Quesada del PAN, Ramón Aguirre del PRI y Porfirio Muñoz Ledo del PRD. Hay que recordar que dos años antes, en 1989, por primera vez en la historia posrevolucionaria, en México se eligió y tomó posesión el primer gobernador cuya filiación partidista no era priísta, se trató del panista Ernesto Rufo Apel en Baja California.

llegada se presentó en medio de incipientes peculiaridades políticas para el país: en la entidad se eligió un gobernador del PAN, nombrado por una mayoría legislativa del PRI.

En ese 1991 asumió la Rectoría Juan Carlos Romero Hicks,³¹ cuya principal propuesta fue introducir reformas trascendentes para la vida académica de la institución; para tal efecto promovió el diseño de una nueva Ley Orgánica para la Universidad, pues la entonces vigente contenía rasgos de autonomía, pero con dos peculiaridades, desde la norma jurídica: por una parte, el gobernador era el responsable de nombrar al personal directivo incluidas las autoridades unipersonales como el Rector³² y, por la otra, el Consejo Universitario tenía reducidas Facultades para aprobar reglamentos; aquéllos que existían en realidad eran decretos del Gobernador (Romero Hicks, 1998). Por lo tanto, modificar las reglas de operación internas en la universidad implicaba la participación directa del titular del Poder Ejecutivo del estado.

Ante la aspiración de un mejor diseño institucional³³, en 1993 la UG llevó a cabo una consulta abierta para acordar y proponer un proyecto de nueva Ley Orgánica y presentarla al Poder Ejecutivo, para que a su vez la sometiera al Congreso Local. Como método de trabajo, en el seno del Consejo Universitario, se creó la llamada “Comisión para reforma normativa” que organizó la consulta en tres ejes: primero, redefinir la misión de la universidad; segundo, actualizar la ley orgánica; y por último, una nueva estructura, organización y financiamiento. Una vez que se procesaron las propuestas, se elaboró y presentó el proyecto, en febrero de 1994, en una de las sesiones del Consejo Universitario a fin de enviarla al Gobernador del estado pues –como hemos referido- la universidad no contaba con capacidad para presentar proyectos de iniciativa de ley. Hasta antes de la reforma las reuniones ordinarias en el Consejo Universitario eran bimensuales, disposición que se modificaría como lo enunciaremos adelante.

³¹ Los recientes Rectores en orden cronológico en la UG han sido los siguientes: Juan Carlos Romero Hicks (1991-1995, 1995-1999), Cuauhtémoc Ojeda Rodríguez (1999-2003), Sebastián Sanzberro Lastiri (mayo a septiembre de 2003) y Arturo Lara López (primer periodo 2003-2007 y segundo periodo 2007 a la fecha)

³² En una conferencia pronunciada por Juan Carlos Romero Hicks en la ANUIES, publicada en 1998, titulada “La experiencia de la Universidad de Guanajuato” se hace una descripción de los cambios en la institución. Sobre la primera limitante referida dice que no obstante la atribución del Gobernador, en la realidad tenía mucho que ver con el nombramiento del Rector y de algunos directivos, pero el resto se manejaba con procedimientos del personal académico, sobre todo de ingreso, permanencia y promoción.

³³ A principios de los noventa, tres universidades públicas estatales no eran formalmente autónomas: la de Guadalajara, Guanajuato y la Veracruzana, las cuales lo lograron -en ese orden- pero sin que en su denominación oficial incluyera la palabra “autónoma”.

Tres meses más tarde, el Congreso del estado aprobó por unanimidad dicha iniciativa para entrar en vigor a partir de 21 de mayo de 1994; en su composición, la Ley Orgánica pasó de 12 a 42 artículos; en cuyo artículo 3 la universidad se definió como “un organismo público, descentralizado del Estado, autónomo en su régimen interno, con capacidad jurídica y patrimonio propio, por lo que tiene la Facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma; realizar fines de educar, investigar y difundir la cultura; determinar sus planes y programas; fijar los términos del ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrar su patrimonio” (Ley Orgánica de la UG, 1994).

Con un nuevo diseño institucional, la Ley Orgánica estableció, en el artículo 7, que los órganos de gobierno son siete, de los cuales cinco son colegiados y dos unipersonales:

- I. El Consejo Universitario
- II. El Colegio Directivo
- III. El Rector
- IV. Los Consejos Académicos de Área
- V. Las Academias
- VI. Los Directores de Unidades Académicas; y
- VII. El Patronato

El Consejo Universitario es el órgano de gobierno de mayor jerarquía en la institución, el cual lo preside el Rector. Además de este último, forman parte del cuerpo colegiado el secretario general, los Directores de Unidades Académicas, representantes del personal académico y alumnos, así como un representante del personal administrativo. El mandato de estos tres últimos, que abarca dos años, puede ampliarse ya que existe la reelección inmediata si así lo determinan sus representados (párrafo IV del artículo 8).

A diferencia de la anterior Ley Orgánica a la aprobada en 1994, el Consejo Universitario se reúne ordinariamente una vez cada tres meses –antes lo hacía seis veces al año-. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple de votos de los que concurran a la sesión, salvo en los casos donde la Ley demande votación calificada. De igual manera, designa a los miembros del Patronato, órgano con funciones de contraloría; aprueba el presupuesto de ingresos y egresos que incluye el dictamen de la cuenta.

Una propuesta permanente e insistente, según los debates y la consulta de 1993, fue institucionalizar el proceso de planeación: por esa razón, el Consejo Universitario conoce y

aprueba las decisiones de este tipo. La planeación y evaluación curricular, en cuyo espacio se ubica la evaluación externa de los programas académicos, se relacionan indirectamente con las funciones del Consejo Universitario: en específico la Ley Orgánica aparecen las siguientes:

- Expedir reglamentos y disposiciones de carácter general para normar las funciones y actividades de la universidad.
- Conocer y aprobar el programa de planeación y desarrollo institucional, formulado por el Rector.
- Conocer y aprobar la creación o suspensión de programas académicos y planes de estudio.
- Discutir y aprobar, para efectos internos, el proyecto de presupuesto anual del ejercicio presupuestal que le sea sometida por el Patronato.
- Conocer sobre la organización administrativa definida por el Rector.
- Integrar y asignar comisiones para asuntos específicos.

Respecto de esta última función, el Consejo Universitario de la UG cuenta con seis comisiones permanentes, de las cuales la de Análisis del Programa de Planeación y Desarrollo Institucional le corresponde dictaminar y opinar sobre los lineamientos generales de la docencia, investigación y extensión, teniendo como marco de referencia los antecedentes institucionales y los diagnósticos internos y externos sobre la institución³⁴.

Adicionalmente, y a diferencia de la Uaemex, en la UG existe el Estatuto de los Órganos Académicos Colegiados³⁵ que tiene el carácter de norma reglamentaria de disposiciones generales de la Ley Orgánica; en el artículo 3 de aquél, establece que al Consejo Universitario, debido a su representatividad y configuración, es responsable de la planeación y evaluación de la institución, lo que incluye los diferentes tipos de evaluaciones de los programas de estudio que imparte la IES.

¿Qué hay con el Rector? La Ley establece que el Consejo Universitario designa a los integrantes del Colegio Directivo³⁶, cuyos siete miembros, a su vez, eligen al Rector

³⁴ Fracción II del artículo 63 del Estatuto de Órganos Académicos Colegiados de la UG.

³⁵ El Estatuto de los Órganos Académicos Colegiados de la UG fue aprobado por primera vez en diciembre de 1998, fusionando los reglamentos del Consejo Universitario, de los Consejos Académicos de Área y de las Academias, mismos que habían sido aprobados en 1994 junto con la Ley Orgánica.

³⁶ El Colegio Directivo de la Universidad de Guanajuato tiene su símil en la Junta de Gobierno para la Universidad Nacional Autónoma de México cuya función central es la elección del Rector; en el caso de la

previa presentación de candidatos por parte del mencionado Consejo, así como la necesaria auscultación en la comunidad universitaria. Al ser la autoridad ejecutiva de la universidad, el Rector durará en su cargo cuatro años y podrá ser designado hasta por un periodo más (artículo 13 de la Ley Orgánica).

En materia de planeación y evaluación curricular, como hemos dicho, donde se ubica el tema de las evaluaciones de los programas educativos- al Rector le corresponde las siguientes funciones:

- Cumplir y hacer cumplir la Ley universitaria, los reglamentos y disposiciones que de ella se deriven y los acuerdos del Consejo Universitario.
- Presentar, para su aprobación, al Consejo Universitario, el Programa de Planeación y Desarrollo de la institución.
- Orientar el quehacer de la universidad dentro del marco de su planeación institucional.
- Promover y gestionar, ante las instancias públicas que correspondan, la provisión de los recursos económicos necesarios a la universidad.
- Organizar la estructura administrativa que se estime adecuada para el buen funcionamiento de la institución, dando cuenta de ello al Consejo Universitario y designar a los titulares de las dependencias a tal efecto creadas.
- Presentar al Consejo Universitario el proyecto de presupuesto anual y al Patronato la cuenta de ejercicio presupuestal.
- Actuar como presidente ex-oficio de las comisiones que integre el Consejo Universitario, pudiendo delegar esa función, en cada caso, en quien estime conveniente.

De igual manera, una atribución del Rector -que impacta considerablemente en las decisiones de la universidad- es su capacidad de decisión en el órgano de gobierno llamado Unidad Académica, la cual se entiende a la Facultad, Escuela o Instituto. Nos estamos refiriendo a la atribución para nombrar a su titular, el Director. La Ley dice que para ello, el

Universidad Autónoma del Estado de México, como más tarde lo revisaremos, no existe una figura parecida, ya que es el Consejo Universitario quien elige a la autoridad ejecutiva de la institución. En 1994, después de un arduo debate, la UG decidió que los siete integrantes del Colegio Directivo tendrían que ser parte del personal académico de la institución, con un mínimo de cinco años de servicio en ella. Con ello, quedó descartada la propuesta de que por lo menos dos de sus integrantes tuvieran el carácter externo a la universidad.

Rector debe considerar las propuestas de la Academia respectiva o bien de la comunidad de profesores y alumnos (fracción XIII del artículo 15 de la Ley Orgánica).

Respecto de los Consejos Académicos de Área, son agrupaciones por áreas de conocimiento y uno más referido al nivel medio superior (preparatoria). Todos están integrados por representantes de las Unidades Académicas y se conforman de la siguiente manera: el Rector quien lo preside, los Directores de las Unidades Académicas del área y, un representante del personal académico de cada unidad de área elegido por el pleno de los profesores. Cada Consejo Académico tendrá un Secretario designado, de entre sus integrantes, por el Rector y será este último quien convoque a sesiones. De las nueve fracciones que integran el artículo 19 de la Ley, las cuales refieren a las funciones de los Consejos Académicos, ninguna alude explícitamente a su intervención en las decisiones de planeación y evaluación de los programas educativos. No obstante, en el Estatuto de los Órganos Académicos Colegiados, artículo 4, se indica que a estos Consejos les corresponde proponer en materia de planeación, integración, coordinación, evaluación y decisión académica, a fin de apoyar y fortalecer las tareas de docencia, investigación y extensión de la universidad.

En la UG, existen siete Consejos Académicos de Área: Ciencias Naturales y Exactas, Ingeniería, Ciencias de la Salud, Artes, Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Económico-Administrativas y Nivel Medio Superior. Esta clasificación no coincide –no tendría porque ser así– con las denominadas siete Áreas del conocimiento de los CIEES.

¿Qué pasa con el otro órgano de gobierno colegiado llamado Academias? Estas son el órgano de gobierno de mayor jerarquía en las Unidades académicas (entre ellas las Facultades), se integran por el Director quien las preside, el Secretario Académico, así como representantes del personal académico y, en su caso, alumnos en igual número. Estos dos últimos son electos por dos años pudiendo ser reelectos si así lo determinan sus representados. Sus sesiones se realizan ordinariamente una vez cada tres meses, semejante al Consejo Universitario. Las decisiones se adoptan por mayoría simple de votos de los que concurran a la sesión.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica, en materia de planeación y evaluación curricular le corresponde aprobar el programa de planeación, desarrollo y evaluación integral de la Unidad Académica que será propuesto por el Director; cuidar que

la educación se imparta de manera integral y con calidad en la Unidad; proponer al Consejo Académico de Área y al Consejo Universitario la adopción de medidas que estime favorables a los intereses de la Unidad Académica; así como integrar y asignar las comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones que le corresponden. El Estatuto de los Órganos Académicos Colegiados no abunda respecto de lo que ya definió la Ley Orgánica.

Por su parte, el Director de la Unidad Académica es la autoridad ejecutiva que durará en el cargo cuatro años y, a propuesta de la Academia, podrá ser designado nuevamente por un periodo más, ya que como lo hemos dicho es el Rector quien elige al titular de la Dirección. En materia de planeación y evaluación curricular, al Director le corresponde dirigir y coordinar la planeación, programación y evaluación de las actividades de la Unidad, buscando la excelencia académica; formular el programa de planeación, desarrollo y evaluación integral de la Unidad Académica que someterá a aprobación de la Academia; así como proponer al Rector los nombramientos y remociones del personal académico y administrativo adscrito a la Unidad.

Finalmente, el Patronato de la universidad se integra por cinco a siete miembros que durarán en su cargo cuatro años con posibilidades de reelección inmediata. Corresponde a este órgano de gobierno colegiado, entre otras, vigilar la correcta aplicación de los recursos de la universidad, dictaminar la cuenta del ejercicio presupuestal que formule el Rector y turnarla al Consejo Universitario. Es el mismo Rector quien elige a sus titulares.

4.1.1.2 Los planes de desarrollo institucional y la evaluación externa

Una vez que hemos descrito los órganos de gobierno de la universidad, colegiados y unipersonales, y su relación con la planeación y evaluación curricular, es importante preguntarnos: ¿qué ocurrió con ésta a partir de la nueva legislación de la UG?, ¿se introdujo la evaluación externa en los programas de licenciatura?, ¿se le concibió como un programa prioritario? Como lo hemos adelantado, un año después de la Ley de 1994, se presentó el primer *Plan de Desarrollo Institucional 1995-2001* donde se establecieron compromisos

para desarrollar acciones de largo plazo, argumentando la necesidad de diseñar un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitieran la comparación en el tiempo³⁷.

De veintiséis programas acordados, nos detendremos en el programa Planeación y evaluación curricular e impulso a la docencia, a través de la cual la universidad buscó adecuar las estructuras y contenidos curriculares para elevar la calidad y pertinencia de la docencia mediante la valoración permanente de sus insumos, producto y resultados (Pladi UG 1995-2001). Entre sus metas se acordó crear e implementar un sistema institucional integral de planeación y evaluación curricular. Desde la nueva legislación, al Consejo Universitario, a los Consejos Académicos de Área y las Academias se les otorgaron atribuciones y Facultades en la Ley Orgánica³⁸ en materia de planeación y diseño curricular.

Hasta este momento las evaluaciones a los programas educativos de nivel de licenciatura fueron fundamentalmente internas, es decir autodiagnósticas, prueba de ello es que derivado del mencionado *Plan de Desarrollo Institucional 2005-2001*, un órgano administrativo de Rectoría, la Dirección de Planeación y Desarrollo elaboró un documento denominado *Guía Metodológica de Planeación y Evaluación Curricular* en el cual se integraron elementos normativos, de planeación y evaluación del diseño curricular; pero al revisar su contenido no se observa que hayan ligado la evaluaciones internas a la calidad de sus programas académicos y a mejorar la pertinencia, tal como lo habían propuesto los organismos internacionales y el gobierno federal en México, vía los CIEES y COPAES.

En el año 2001, a ocho años de la autonomía universitaria, se convocó a la comunidad universitaria a participar en la consulta abierta para elaborar el segundo y actual plan a ocho años, como lo hemos dicho, la Ley Orgánica establece la obligatoriedad para presentarlo y, en su caso, aprobarlo, pues dicho documento define los postulados conceptuales que

³⁷ Los veintiséis programas institucionales de ese primer Plan, ninguno se refiere a la evaluación externa – aunque sí a la interna-, siendo los siguientes: Formación y actualización del personal académico; Planeación y evaluación curricular e impulso a la docencia; Fortalecimiento a la extensión; Servicio social; Desarrollo editorial; Fortalecimiento a la investigación y posgrado; Fondos de apoyo a la investigación; Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI); Proyectos de investigación; Promoción de la ciencia y la tecnología; Desarrollo estudiantil; Programa de atención psicológica; Programa de salud física; Becas; Fomento a la educación física y deporte estudiantil; Mejoramiento al apoyo académico; Servicios bibliotecarios; Telecomunicaciones; Servicios de cómputo; Mejoramiento de la gestión; Planeación y administración universitaria; Mejora de procedimientos administrativos; Programa estratégico de acciones prioritarias; Fondo para la modernización de la educación superior; Programa de Movilidad académica nacional e internacional así como el Programa de mejoras a la calidad de vida del trabajador universitario.

³⁸ Fracciones II, IV y V del artículo 10; 19 y 21 Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato,

orientarán el quehacer, así como los ejes, las políticas, metas y programas estratégicos que se llevarán a cabo en toda la IES. En febrero del siguiente año se publicó el llamado *Plan de desarrollo Institucional 2002-2010*, el cual lo integran seis ejes de desarrollo y un número determinado de programas denominados estratégicos:

- Eje 1, Desarrollo del personal académico con cuatro programas estratégicos.
- Eje 2, Desarrollo integral de los alumnos, el cual lo componen cinco programas.
- Eje 3, Desarrollo y diversificación académica con diez programas estratégicos.
- Eje 4, Impulso a la de la cultura y la extensión de servicios, con seis programas.
- Eje 5, Mejoramiento de la gestión académico-administrativa cuyos programas estratégicos son nueve.
- Eje 6, Desarrollo de la infraestructura cuyo eje lo integran tres programas.

Dado que en esta investigación interesa la evaluación externa como política pública, nos detendremos en el Eje 3 denominado Desarrollo y diversificación académica, compuesto por diez programas estratégicos, donde el número siete se denomina “Impulso a la evaluación permanente de los currículos”, y el nueve “Impulso a la acreditación de los programas educativos”.

De esta manera, la evaluación externa de los programas académicos de nivel licenciatura se convierte en política institucional en el año 2002, una vez que, en el Eje 3, se reconoce en su diagnóstico que la UG “requiere la evaluación permanente y sistemática de los programas académicos a fin de que éstos se caractericen por su calidad, pertinencia y equidad” (*Pladi 2002-2010*: 87); más adelante, al referirse a la visión 2010, establece “Los programas académicos son promovidos sistemáticamente para la obtención y mantenimiento de acreditación por organismos *ex profeso*” (*Pladi 2002-2010*: 87). Hay que recordar que en el ejercicio de planeación estratégica, la visión responde a la pregunta: ¿cómo queremos que se vea la organización en un futuro posible y deseable?

En el séptimo programa estratégico, es decir, en el “Impulso a la evaluación docente permanente de los currículos”, se definió como objetivo “impulsar la calidad, pertinencia y equidad de los programas académicos mediante un sistema de planeación y evaluación curricular” para lo cual establece como meta para el 2010 “evaluar integralmente y actualizar el 100% de los programas académicos de la institución” (*Pladi 2002-2010*: 93).

Por su parte, en el programa estratégico nueve, esto es, “Impulso a la acreditación de los programas educativos”, definió como objetivo “asegurar la calidad de los programas académicos a través de la realización de acciones de evaluación y acreditación por parte de organismos reconocidos para tal fin, tanto nacionales como internacionales”. La meta para el 2010 es “acreditar el 100% de los programas académicos por organismos reconocidos” (*Pladi 2002-2010*: 95); en cambio, en las políticas específicas de tal programa estratégico se acordó “impulsar la calidad y actualización periódica de los programas académicos, se promoverá una cultura de acreditación de éstos por organismos externos” (*Pladi 2002-2010*: 95). Ha habido serias dificultades para cumplir esas metas, sus resultados institucionales, de 2001 a 2006, serán presentados en el siguiente apartado, pero antes describiremos y examinaremos el marco institucional de referencia de la Uaemex.

4.1.1.3 El caso de la Universidad Autónoma del Estado de México

La legislación universitaria para la Uaemex³⁹ se integra por la Ley de la Universidad, el Estatuto universitario, los reglamentos ordinarios, especiales y administrativos que describen la estructura y funcionamiento de los órganos de gobierno de la universidad. Hemos dicho que en 1956 se publicó por primera vez la Ley para la institución⁴⁰, la cual registró varias reformas en los años posteriores, pero fue abrogada en marzo de 1992 promulgándose la vigente, misma que registró reformas en el año 2005. A diferencia de la Universidad de Guanajuato, la Uaemex no tuvo, en los años noventa, una etapa precisa de cambios institucionales trascendentes vía su legislación, más bien han ocurrido reformas cuando los actores decisionales en la institución consideran que deben presentarse. Así, han

³⁹ La erección del Estado de México ocurrió en 1824, mientras que el antecedente de la Uaemex se ubica en el año de 1828 cuando en la primera Constitución del Estado, inspirada en las ideas del político liberal José María Luis Mora, se decretó la creación del Instituto Literario que se estableció en la casa de San Agustín de las Cuevas, en la ciudad de Tlalpan (hoy Delegación Política del Distrito Federal), en aquel entonces capital provisional de la entidad (Plan General de Desarrollo 1997-2009). A finales de 1851, la Legislatura del Estado expidió la primera Ley Orgánica del Instituto que fijaba la naturaleza de los estudios y la función social que éstos debían cumplir. Más tarde, en la época porfirista, la enseñanza se vio influida por las ideas positivistas y se introdujeron los llamados estudios científicos por lo que en 1886, el nombre fue sustituido por el de Instituto Científico y Literario. Ya en el siglo XX, particularmente en 1944, el Instituto obtuvo su autonomía del Gobierno del Estado, motivo por el cual dejó de impartir educación secundaria y carreras técnicas, sólo quedándose con la educación media superior y superior. Pero fue en marzo de 1956 cuando se transforma de Instituto a Universidad Autónoma del Estado de México (Plan General de Desarrollo 1997-2009).

⁴⁰ Desde aquella Ley, en su artículo 8, definió cuatro órganos de gobierno para la Universidad: El Consejo Universitario, el Rector, los Directores de Facultad, Escuelas, Organismos de Investigación y Difusión Cultural, así como la Junta General de profesores de cada Facultad, Escuela u Organismo.

optado por cambios graduales, distintos a los rediseños institucionales en Guanajuato que implicó la participación de actores externos como el Poder Ejecutivo y el Congreso local.

En la Ley de la universidad, a la institución se le concibe como “un organismo público descentralizado del Estado de México con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académicos, técnico, de gobierno, administrativo y económico” (UAEM, 1992). El artículo 19 define que la institución se compone de cuatro órganos de autoridad, de los cuales dos son colegiados y los dos restantes unipersonales:

- I. El Consejo Universitario
- II. El Rector
- III. El Consejo de Gobierno de cada Organismo Académico, de cada Centro Universitario y de cada plantel de la Escuela Preparatoria
- IV. Los Directores de cada organismo académico, de cada Centro Universitario y de cada plantel de Escuela Preparatoria

Estas dos universidades consideran al Consejo Universitario como la máxima autoridad; en la Uaemex, sus integrantes *ex officio* son el Rector, los Directores de cada organismo académico (Facultades y escuelas) y de los planteles de Escuelas Preparatorias, el representante de la asociación de personal académico y el de personal administrativo; por su parte los consejeros electos, lo componen un representante del personal académico de cada organismo académico, dos representantes de los alumnos de cada organismo, un representante de los alumnos de cada plantel de la Escuela Preparatoria, dos representantes (uno del personal académico y otro de los alumnos), un Director por todos los planteles de la Escuela Preparatoria, un representante del personal académico y dos representantes de los alumnos de los Centros Universitarios. En ningún caso los integrantes tienen derecho a reelección inmediata por lo que permanecen en su cargo durante dos años.

Respecto de la participación del Consejo Universitario en temas de planeación y evaluación curricular, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley, el Consejo Universitario tiene las siguientes Facultades:

- Expedir y modificar el Estatuto Universitario, reglamentos, y demás disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la universidad.

- Conocer, discutir y, en su caso, aprobar y expedir los instrumentos de planeación que determine el Estatuto Universitario y el sistema de planeación universitaria.
- Conocer y, en su caso, aprobar, modificar o suprimir, políticas, estrategias, planes y programas académicos, observando las disposiciones y procedimientos de la legislación interna.
- Conocer, opinar y dictaminar, en su caso, el proyecto del presupuesto de ingresos; discutir y aprobar, en su caso, el presupuesto de egresos, así como recibir, discutir y aprobar, en su caso, el presupuesto de egresos, presentados por el Rector para cada ejercicio anual.

Por su parte, en el Estatuto de la Universidad, aprobado por el Consejo Universitario en 1996, establece en todo el Capítulo I del Título Quinto, las características de la “Planeación del Desarrollo Institucional”, cuyos nueve artículos refieren a la planeación universitaria como un sistema que tiene por objeto conformar un modelo que oriente el trabajo académico y administrativo destinado al cumplimiento de los fines institucionales. Para ello, le asigna características específicas que deberá contener, tales como institucional, abierto a las circunstancias nacionales e internacionales, participativo, integral, coherente, flexible a las transformaciones exógenas y evaluativo, midiendo la calidad y cantidad de sus resultados en la sociedad. Allí, el Consejo Universitario participará en la discusión y aprobación del sistema de planeación del desarrollo institucional (Fracción I del artículo 126 del Estatuto Universitario).

¿Qué hay con la autoridad ejecutiva de la universidad, es decir, el Rector? A diferencia de lo que ocurre en la UG, esta autoridad unipersonal en la Uaemex es electa directamente por el Consejo Universitario, previa auscultación cuantitativa y cualitativa en la comunidad universitaria, para un periodo de cuatro años sin ninguna posibilidad de reelección (artículo 23 de la Ley de la Universidad)⁴¹.

También a diferencia de la UG, donde una autoridad unipersonal designa a otra autoridad del mismo tipo pero de diferentes espacios académicos, tal es el caso del Rector

⁴¹ En términos operativos, en la elección de Rector el Consejo Universitario nombra de entre sus miembros a la Comisión Especial Electoral, la cual es presidida por el Rector y sustancia el procedimiento de elección. El Estatuto Universitario define que en caso de existir más de dos candidatos, el Consejo Universitario debe realizar rondas sucesivas de votación hasta quedar dos de ellos. Con dos candidatos se realizará la votación, ganándola quien obtenga mayoría.

que elige al Director de Facultades, en la Uaemex es el Consejo Universitario quien tiene esa atribución, incluso ese tipo de elección no sólo lo hace el Consejo para los titulares de los denominados Organismos Académicos (Facultades), sino también de los Planteles de Escuelas Preparatorias y los Centros Universitarios; estos últimos son formas desconcentradas de la universidad que ofrecen estudios profesionales y avanzados con modalidad multidisciplinaria⁴². Su creación obedece a razones geográficas de la entidad ya que se ubican en municipios distantes de la capital del estado, Toluca, donde radican los órganos de gobierno de la universidad.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley de la Universidad, las funciones del Rector en materia de planeación y evaluación curricular son las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la legislación de la universidad y los acuerdos del Consejo Universitario, así como los planes, programas, políticas y estrategias institucionales, proveyendo lo necesario para su observancia, aplicación, ejecución y evaluación.
- Coordinar y conducir el sistema de planeación universitaria.
- Presentar a consideración y, en su caso, aprobación del Consejo Universitario, los instrumentos de planeación que determine el Estatuto Universitario y el sistema de planeación vigente.
- Conducir la vigilancia y control de la administración patrimonial y presupuestal de la Universidad, dictando las medidas conducentes para ese propósito.

Dentro de los primeros cinco meses al inicio de la administración del Rector, tiene que presentar el Plan Rector de Desarrollo Institucional, el cual es el instrumento que tiene por objeto precisar, cuantitativa y cualitativamente, las políticas, estrategias, objetivos y metas de quien lo presenta. Tendrá una vigencia de cuatro años y será congruente con el Plan General de Desarrollo a doce años.

Por su parte, la propia Ley también define que la Administración Central, de la que el Rector es su titular, forma parte de la llamada “Administración Universitaria”, la cual también se compone de las administraciones de los Organismos Académicos, de Centros Universitarios y de planteles de las Escuelas Preparatorias. Esta disposición da entrada a la

⁴² Párrafo Tercero del artículo 17 de la Ley de la Universidad. Por otra parte, para efectos del presente estudio hay que precisar que en la UG no existe un equivalente del Centro Universitario de la Uaemex. Sólo como referencia, hay que decir que en el caso de la UNAM su símil serían las Facultades de Estudios Superiores (FES).

creación de las secretarías que integran la Administración Central. De acuerdo con el Estatuto Universitario, son siete las secretarías dependientes del Rector: de Docencia, Investigación y Estudios Avanzados, Rectoría, Difusión, Extensión y Vinculación así como Planeación y Desarrollo Institucional. También es atribución del Rector otorgar y renovar nombramientos del personal universitario, como autoridades administrativas, así como del Contralor Universitario y Auditor externo, aunque en estos dos últimos casos con aprobación del Consejo Universitario.

Una expresión de la creación de instancias colegiadas para apoyo de una autoridad unipersonal en la Uaemex, son los tres órganos académicos con funciones generales de asesoría: el Colegio de Directores, el Consejo General Académico y el Consejo Académico de Organismos Académicos o de planteles de las Escuelas Preparatorias. El primero de ellos, adicional a la administración central, es una instancia colegiada y de asesoría para el Rector. El artículo 87 del Estatuto Universitario establece que este órgano auxiliar tiene, entre otras, las funciones de proponer criterios, estrategias y alternativas de acción para favorecer la instrumentación de la planeación académica, así como plantear iniciativas para la obtención de recursos adicionales de financiamiento.

El segundo órgano académico de la universidad, el Consejo General Académico, coadyuva al Consejo Universitario, al Rector, Organismos académicos y Colegio de Directores de la universidad. Su función central es proponer programas y proyectos académicos, así como dictaminar, vigilar y evaluar las actividades académicas de la universidad. Sus acuerdos sólo pueden ser revocados o modificados por el propio órgano y el Consejo Universitario.

El tercer órgano académico es el Consejo Académico de Organismos Académicos o de planteles de las Escuelas Preparatorias, el cual es un órgano auxiliar del Director y coadyuvante del Consejo de Gobierno de las Facultades y preparatorias. Sus funciones se limitan a esos espacios académicos y se refieren a proponer políticas, estrategias, planes, programas u otros instrumentos de superación académica.

Ahora pasamos a la segunda autoridad colegiada en la Uaemex, es decir, el Consejo de Gobierno de los Organismos académicos (Facultades) el cual es el órgano de mayor autoridad interior. Se integra por consejeros ex officio que son el Director de la Facultad, quien preside, y los Consejeros ante el Consejo Universitario; lo consejeros electos que son

representantes del personal académico, los representantes de los alumnos y el representante de los trabajadores administrativos del Organismo académico respectivo. Todos ellos permanecen en el cargo durante dos años.

Al revisar el artículo 107 del Estatuto Universitario, donde se encuentran las funciones de los Consejos de Gobierno, de las siete fracciones que la integran, ninguna se refiere a participar directamente en la definición de políticas y estrategias de evaluación, interna o externa, de los programas educativos. Pero no significa que enteramente sea así, ya que en el apartado del sistema de planeación del desarrollo institucional, a los Consejos de Gobierno le corresponde participar en la discusión y aprobación de los respectivos planes, sus correcciones, modificaciones, adiciones, seguimiento y evaluación.

Por otra parte, y de acuerdo con el artículo 26 de la Ley de la Universidad, la cuarta autoridad en la universidad es el Director de cada Organismo académico, quien es la mayor autoridad ejecutiva interior. Hemos dicho que es elegida por el Consejo Universitario y sus funciones los realiza durante cuatro años; al igual que el Rector, no puede volver a ocupar el cargo en el mismo o diferente Organismo académico, Centro Universitario o Escuela Preparatoria de la universidad.

Las funciones del Director en materia de planeación y evaluación curricular, contenidas en el artículo 115 del Estatuto Universitario, se refieren a formular y cumplir las políticas, estrategias, planes y programas académicos; de igual manera, dicta las medidas procedentes para el desarrollo, seguimiento y evaluación del trabajo académico. Al inicio de su mandato debe presentar el Plan de Desarrollo del Organismo académico el cual es el instrumento que precisa, cuantitativa y cualitativamente, tanto las políticas, estrategias, objetivos y metas durante su gestión. El artículo 130 del Estatuto Universitario dice que tendrá una vigencia de cuatro años y se vinculará congruentemente con el Plan General de Desarrollo a doce años y el Plan Rector de Desarrollo Institucional.

Así como el Rector cuenta con un cuerpo colegiado de asesoría en materia académica, el Director de una Facultad también lo tiene: el Consejo Académico de Facultad. Este Consejo tiene como finalidad asesorar, opinar, planear, instrumentar y evaluar los planes y programas de estudio y se integra por los presidentes de las llamadas Academias, las cuales se constituyen agrupando asignaturas iguales, similares o afines en una Facultad y se

integran únicamente por personal académico, quienes durarán en su cargo dos años y serán electos por los integrantes de las áreas correspondientes.

4.1.1.4 Los planes de desarrollo institucional y la evaluación externa

Una vez que hemos descrito los órganos internos de la Uaemex, toca describir lo que han definido los planes respecto de la planeación y evaluación curricular. La Ley de la Universidad, particularmente en el artículo 7, así como en el Estatuto Universitario, en su artículo 128, establece que se debe formular un Plan General a doce años, el cual desde el punto de vista temporal comprende el mandato de tres periodos de igual número de Rectores. Hay que precisar que este Plan General a doce años es distinto del Plan Rector de Desarrollo Institucional que cada Rector debe presentar para revisión y aprobación del Consejo Universitario, el cual comprende cuatro años.

El primer Plan General a doce años en la Uaemex fue consecuencia de una consulta abierta realizada en septiembre de 1997, por lo que en ese año fueron aprobados dos planes para la IES: el primero, el Plan General de Desarrollo 1997-2009 y el segundo, el Plan Rector de Desarrollo Institucional 1997-2001⁴³. En el primero “se abordan de manera sistemática y mesurada, los principales aspectos que marcan el escenario en el que la universidad deberá cumplir con su misión en el transcurso de los próximos doce años” (*Plan General de Desarrollo 1997-2009*, 23). Se compone de tres apartados: en el primero se describe el papel de la educación y los factores que promueven el cambio; en el segundo se enuncian los principios y valores con los que la Uaemex enfrenta los desafíos; por último se especifican los compromisos, la prospectiva, los objetivos, políticas y estrategias que adoptará la institución en los siguientes años.

En ese ejercicio prospectivo del Plan, que tiene la función de “visión” según el lenguaje de la planeación estratégica, se enuncian seis políticas generales: Atención a alumnado, Desarrollo del personal universitario, Fortalecimiento de la docencia, Impulso a la ciencia y tecnología, Fortalecimiento de la difusión, Extensión y vinculación, así como La optimización de la gestión universitaria. Al hacer una lectura detallada de aquél, se observa que no hay referencias específicas a la evaluación externa de los programas educativos -ni

⁴³ El Rector entrante era Uriel Galicia Hernández (1997-2001), continuó Rafael López Castañares (2001-2005) y actualmente ocupa el cargo José Martínez Vilchis (2005-2009)

de licenciatura ni de ningún otro grado- aunque si alude a las evaluaciones internas. No obstante, como parte de las políticas, se enuncia que “la nueva proyección de la administración universitaria exige la incorporación de una cultura de la calidad total, similar a la que se ha aplicado en el medio de la producción, en la que la evaluación asume un papel protagónico como condición necesaria para dar paso a los procesos de mejora continúa. En tal sentido, es un deber institucional contar con un sistema de evaluación institucional que incluya e integre las diversas facetas del quehacer universitario... [La evaluación deberá] orientar e impulsar su continúa superación y permitir la contrastación del devenir institucional con los estándares y criterios nacionales e internacionales utilizados por los principales organismos de acreditación” (*Plan General de Desarrollo 1997-2009: 82-83*). Fuera de esta referencia a las evaluaciones de los programas educativos que imparte la universidad, no existe alusión, menos aún prescripción, respecto de las evaluaciones externas o de pares académicos. Algo semejante ocurrió en el Plan Rector de Desarrollo Institucional 1997-2001.

Por otra parte, con la llegada de un nuevo Rector, específicamente en relación con el contenido del Plan Rector de Desarrollo Institucional 2001-2005, se presenta una concepción distinta de la evaluación externa; dicho Plan consta de cinco capítulos, en el primero describe el contexto estatal, nacional e internacional; en el segundo, se presenta un diagnóstico de la Uaemex; en el tercero, se expone la misión, visión, y los llamados cinco ejes Rectores; en el cuarto, se registra la estructura y orientación de las actividades del Plan donde derivan las políticas, objetivos y estrategias institucionales, y en el quinto, se trata de la operatividad del Plan Rector.

En el cuarto capítulo, Desarrollo de las funciones universitarias, lo componen ocho apartados, donde el primero denominado “La docencia” se ubica el tema de la planeación institucional de la educación superior, integrado por tres subtemas: a) Currículo, b) Tutoría académica y c) Evaluación y acreditación de programas educativos. Respecto de este último, establece que para la institución “la incipiente cultura de la evaluación ha ocasionado que los que toman las decisiones no dispongan de sistemas que provean de información cuantitativa y cualitativa confiable, consistente y actual...los procesos de evaluación no sólo son importantes para procurar el mejoramiento de su calidad, sino que

además constituyen un medio fundamental para la rendición de cuentas” (UAEM, 2001: 84-85).

Al ser parte del diagnóstico, se definió como objetivo “incorporar los programas educativos del nivel superior a procesos sistemáticos y permanentes de evaluación con fines de acreditación” (UAEM, 2001: 85), por lo que se acordó un proyecto específico denominado “Evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de programas educativos”. Las metas específicas fueron tres: primero, contar con un sistema de información a partir de indicadores de calidad institucional, nacional e internacional; segundo, realizar procesos de autoevaluación en 100% de los programas educativos de nivel superior y tercero, institucionalizar la acreditación (UAEM, 2001).

Bajo esas definiciones, el Plan acordó cuatro estrategias: a) Diseñar y elaborar mecanismos para integrar normas y lineamientos institucionales, b) establecer ejercicios de autoevaluación con asesoría externa especializada; c) Diseñar mecanismos de mejora de procesos para alcanzar los estándares de calidad en la acreditación; y d) vincular las actividades institucionales con otras homologas regionales, nacionales e internacionales. Los resultados de esas políticas, estrategias y metas se verán en un siguiente apartado

4.1.2 Resultados cuantitativos de las evaluaciones externas

El periodo que examina la presente investigación es de 2001 al 2006, temporalidad que abarca la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Vicente Fox Quesada, quien tomó posesión del cargo el 1 de diciembre del año 2000. En el año 2003, la UG tuvo nuevo Rector, ya que al finalizar los cuatro meses de Rectorado sustituto de Sebastián Sanzberro, el Colegio Directivo eligió a Arturo Lara López como su máxima autoridad ejecutiva, cuya administración finalizó en 2007 pero, ante la posibilidad de un periodo más, dicho Colegio lo reeligió y cuya administración finalizará en el año 2011.

En la Uaemex, Rafael López Castañares fue electo Rector por el Consejo Universitario para el periodo 2001-2005 y ante la imposibilidad de reelección, el máximo órgano de gobierno eligió a José Martínez Vilchis como nuevo Rector para el periodo 2005-2009. El cuatrienio de López Castañares coincidió con el inicio del sexenio de la alternancia política en el gobierno federal y, como ya hemos descrito, en ese sexenio ambas universidades pusieron especial atención en fortalecer la evaluación externa de los

programas académicos. A continuación presentamos una tabla que contiene los resultados generales del número de programas, por Áreas del conocimiento, para cada una de las universidades que son objeto de análisis en este estudio:

Tabla 3. Programas evaluados en nivel 1 por los CIEES

ÁREAS DEL CONOCIMIENTO	UAEEMEX PROGRAMAS ACADÉMICOS			U. GUANAJUATO PROGRAMAS DE ESTUDIO		
	NIVEL 1 (CIEES)	SIN NIVEL 1 (CIEES)	% EVALUADO	NIVEL 1 (CIEES)	SIN NIVEL 1 (CIEES)	% EVALUADO
1. Ciencias Sociales y Administrativas	57	5	92	8	14	36
2. Arquitectura, Diseño y Urbanismo	6	4	60	3	7	30
3. Artes, Educación y Humanidades	7	11	39	6	12	33
4. Ciencias Naturales y Exactas	7	0	100	2	5	29
5. Ciencias de la Salud	5	2	71	4	4	50
6. Ciencias Agropecuarias	4	6	40	3	7	30
7. Ingeniería y Tecnología	4	10	29	10	4	71
	90	38	70	36	53	40

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Anuario Estadístico 2004, ANUIES; portales electrónicos de CIEES, Universidad de Guanajuato y la Uaemex.

Hemos dicho que el interés en el diseño de esta investigación no está en explicar los resultados, es decir, en explorar las variables independientes, y sus mecanismos en términos de Elster (2003), que orientan y definen los resultados que observamos en el cuadro de arriba. Nos interesa hacer inferencia descriptiva, esto es, explorar cómo incide el gobierno universitario en la adopción del enfoque y estrategias de implementación de la evaluación externa como política pública. Aunque eso no significa que tengamos que prescindir de los resultados referidos sino que son el punto de partida de la investigación.

Según esta información, la primera observación general es que la Uaemex tiene un mayor número de programas académicos evaluados y reconocidos en nivel 1, es decir, el 70%, mientras que en la UG registra el 40%. En términos absolutos, de los 128 programas académicos existentes, 90 registran dicho nivel 1; en la UG de un total de 89 programas, 36 se ubican en el mismo nivel.

Desde el punto de vista de los siete comités, en seis de ellos la Uaemex tiene más programas evaluados en comparación con la UG, ya que en esta última sobresale el comité de Ingeniería y Tecnología con más programas evaluados en el máximo nivel. Hemos adelantado que nos interesa examinar una muestra del Comité de Ciencias Sociales y Administrativas, cuyos resultados, a nivel de programa, son los siguientes:

Tabla 4. Programas académicos evaluados en nivel 1 y acreditados

Área Del Conocimiento: Ciencias Sociales Y Administrativas

PROGRAMAS ACADÉMICOS	UAEMEX		U. GUANAJUATO	
	CIEES	ACREDITADO	CIEES	ACREDITADO
Sociología	2004 2006	2006	Sin evaluación	
Psicología	2006 (3) 2007		2006	
Ciencias Políticas y Administración Pública	2004 2006 (3)		Sin evaluación	
Comunicación	2004			
Turismo	1996			
Contador Público	1996 2006 (9)		2002 (2)	
Administración	1996 2006 (6) 2007			
Derecho	2004 2006 (9)		2006	
Economía	2004 2006 (2)		2005	
Actuaría Financiera	2006 (2)			
Relaciones Económicas Internacionales	2006 (2)		2006	
Informática Administrativa	2006 (7)			
Antropología Social	2004		Sin evaluación	
Desarrollo Regional	Sin programa	Sin evaluación		
Trabajo Social	2007		Sin evaluación	
Gastronomía	2006			
Arqueología		Sin evaluación		
Administrador de Empresas		-	2002	
Relaciones Industriales		-	2005	
Administración de Recursos Turísticos		-	Sin evaluación	
Administración de la Calidad y la Productividad		-	Sin evaluación	
Sistemas de Información Administrativa		-	Sin evaluación	
21	57 / 5		8 / 14	

¿Qué sugieren esos números en comparación con las metas programadas al inicio de las administraciones de los Rectores? En el caso de la UG hay una demora considerable, ya que en el año 2002, el Pladi definió que la meta para el 2010 era “evaluar integralmente y actualizar el 100% de los programas académicos de la institución” (Pladi 2002-2010: 93). Pero hasta septiembre del 2007, sólo se han evaluado el 40% en nivel 1 de los CIEES. Sin embargo, el panorama es menos alentador en el caso de las evaluaciones externas con fines de acreditación por los comités del COPAES, la meta para el 2010 es “acreditar el 100% de los programas académicos por organismos reconocidos” (Pladi 2002-2010: 95). Hasta julio del 2007, tan sólo 19 de 90 programas académicos se han acreditado, es decir, el 21%.

¿Y en la Uaemex? El Plan Rector de Desarrollo Institucional 2001-2005 acordó como meta específica “realizar procesos de autoevaluación en 100% de los programas educativos de nivel superior”. Si esta expresión la entendemos como evaluaciones que se ubiquen en el nivel 1, entonces podemos decir que hasta julio de 2007, se ha avanzado un número importante ya que el 70% de los programas académicos (90 de 128) están reconocidos por los CIEES en el nivel 1. En el caso de las acreditaciones, también hasta

julio de 2007, los resultados son diferentes, pues sólo se habían acreditado 22 programas académicos, es decir, tan sólo el 17% del total.

4.2 Reconstrucción empírica de la evaluación externa: perspectiva comparada

A continuación, haremos una reconstrucción de lo que ocurrió teniendo como referente los informes de los Rectores del año 2001 al 2006 así como los resultados de las 22 entrevistas semiestructuradas aplicadas a personal académico, directivo y administrativo de los programas de licenciatura de nuestra muestra. Los resultados se presentan considerando los motivos, actores, instrumentos y fuentes de financiamiento.

4.2.1. Los motivos: ¿por qué adoptaron institucionalmente la evaluación externa?

Hay dos referentes que nos permiten responder a lo que ocurrió en ambas universidades estatales: primero, en términos de Kent (2002), los contextos nacionales e internacionales influyeron decisivamente para que hayan hecho suya tal política y segundo, esa decisión institucional tuvo ritmos diferentes según la configuración institucional de cada universidad. Sobre el primer referente, es contundente la evidencia de que los planes de desarrollo institucionales de las IES reconocían las exigencias internacionales al igual que las demandas nacionales representadas en las prescripciones del Poder Ejecutivo. Por un lado, en los ochenta y noventa, los recursos económicos, de origen federal, para la educación superior eran insuficientes y debían ser racionalizados de mejor manera; y por el otro, el impacto directo de un nuevo rediseño institucional en la materia expresado, entre otros, en el Programa de Modernización Educativa 1989-1994 o la nueva Ley General de Educación, publicada en 1993⁴⁴, obligaron a los gobiernos locales, incluyendo sus organismos descentralizados como las universidades, a adoptar la evaluación e informar públicamente sobre los resultados.

Así, las UG y la Uaemex entraron deliberadamente en la lógica discursiva del gobierno federal, argumentando que el principal motivo de la adopción de la evaluación externa fue la promoción de la calidad, entendida a esta última como la pertinencia social

⁴⁴ Esta nueva Ley, aprobada siendo presidente Carlos Salinas de Gortari, abrogó la Ley del Ahorro Escolar de 1945, la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo de 1963, la Ley Federal de Educación de 1973 y la Ley Nacional para Adultos de 1975.

de los currículos a partir del desarrollo de competencias específicas en los estudiantes para su mejor desempeño profesional. En el proceso argumentativo de las universidades, en términos de Majone (1997), así se han expresado tanto en los planes institucionales como en los informes anuales de los Rectores.

En Guanajuato, la evaluación “está dirigida a valorar la congruencia, consistencia, pertinencia, flexibilidad y calidad de los elementos que conforman el currículo” (Informe institucional 2003-2004). Para la Uaemex, los programas educativos “requieren de su evaluación permanente para apreciar el sentido y la orientación de los procesos y resultados así como su eficiencia y eficacia, es decir, el mejoramiento de la calidad” (Plan Rector Institucional 2001-2005, Uaemex: 43). Este tipo de evaluación también ha buscado valorar la puesta en operación de los programas con sus distintas variables: profesores y su desempeño, alumnos y sus resultados de aprendizaje, contenidos, metodologías, estrategias, recursos, medios para el aprendizaje e impacto en el mercado profesional.

Pero ¿fue sólo el ambiente externo el factor decisivo para adoptar la evaluación externa? Si la respuesta fuera afirmativa, estaríamos sugiriendo que todas las instituciones públicas de educación superior en México tendrían, más o menos, que estar en la misma sintonía que nuestros dos casos. No es incorrecta nuestra respuesta, pero es insuficiente. La evidencia nos permite afirmar que existieron otros factores decisivos tales como las configuraciones institucionales internas. Ante la búsqueda de evidencia empírica, Acosta al estudiar tres universidades públicas estatales, distintos a los casos de esta investigación⁴⁵, ha probado que “los procesos de reforma de las universidades públicas mexicanas durante el periodo estudiado son productos de *ensamblajes conflictivos* entre las políticas federales dirigidas hacia ese sector de la educación superior y las estrategias de cambio impulsadas por las élites dirigentes de las universidades” (Acosta, 2000: 33).

Sobre el mismo asunto, Del Castillo va más allá al sostener que dos universidades, ahora una pública y otra privada, respondieron de manera similar frente a una misma señal de cambio institucional, es decir, a la evaluación externa. Para esta investigadora, dicho cambio “se explica a partir del impacto de fuerzas externas (la evaluación gubernamental)

⁴⁵ El estudio, hoy publicado a través de un libro, fue en su inicio el proyecto de investigación en el doctorado en la FLACSO, sede México. Las universidades estatales que se abordaron fueron la Universidad de Sonora, la Autónoma de Puebla y la de Guadalajara.

en función de la singularidad organizativa de las universidades (fisonomía institucional de cambio). Con lo anterior queremos enfatizar que el cambio al interior de la IES tiene un origen explicativo multicausal” (Del Castillo, 2003: 3)

Nuestro trabajo está aportando evidencia, al sostener que al adoptar nuevas formas de evaluación de los currículos en la UG y la Uaemex no fue sólo una decisión reactiva a impulsos externos, también tiene motivaciones intraorganizacionales que desde el bagaje teórico se ha llamado “institucionalismo sociológico”. Más aún, las estrategias de implementación de ese tipo de evaluación, como más adelante lo describiremos, obedecen a las dinámicas internas relacionadas con el ejercicio del poder legítimo, es decir, de la fisonomía de la autoridad.

En la UG se creó el Programa Institucional de Seguimiento y Evaluación Curricular (Prosec-UG) como consecuencia del nuevo Pladi 2002-2010. Ese programa tuvo como objetivo eficientar y adecuar la oferta educativa universitaria conforme a los principios de calidad, pertinencia y equidad mediante la valoración de todos los elementos que la condicionan (Informe anual de actividades UG 2002-2003). Dicho programa no fue exclusivo para la evaluación de los programas académicos de licenciatura, ya que también integró comités para evaluar, desde la administración de Rectoría, a las unidades académicas que incluyó la evaluación del aprendizaje, el desempeño docente y la evaluación curricular de todos los grados que ofrece la institución.

4.2.2 Los actores: ¿quiénes definieron el enfoque y estrategias de la implementación?

Por razones de método, es conveniente iniciar por el órgano de gobierno de mayor jerarquía en ambas universidades: el Consejo Universitario. De acuerdo con los informes anuales de los Rectores, en ninguna de las dos instituciones el Consejo Universitario presentó como suya la iniciativa de adopción de la evaluación externa según los criterios del gobierno federal y segundo, tampoco presentó algún proyecto para aprobar el enfoque y, menos aún, las estrategias de implementación en los diferentes espacios académicos (Unidades y Organismos académicos en la UG y la Uaemex, respectivamente). No obstante, que desde el punto de vista legal, ambos Consejos si tienen atribuciones para “integrar y asignar comisiones para asuntos específicos” o bien “aprobar, modificar o suprimir, políticas, estrategias, planes y programas académicos”.

En ambas universidades, este órgano colegiado, en uso de su tradicional función normativa, se dedicó a discutir y aprobar los planes de desarrollo institucionales cuyos periodos han sido a doce, nueve o cuatro años, todos ellos presentados por los respectivos Rectores. Incluso, en los informes anuales, las referencias a la aprobación de tales documentos son tan escuetas que se limitan a enunciar la fecha en que fueron aprobados eliminando así, las referencias a iniciativas o adiciones, en caso de existir, de los propios consejeros.

¿Es la ausencia de profesionalización de los consejeros lo que provoca ese comportamiento del Consejo Universitario? Parece que no, ya que en la Universidad de Guanajuato existe la reelección, incluso inmediata, posibilidad que ha tenido vigencia; en la Uaemex no es así pero los consejeros universitarios, sobre todo profesores también cuentan con experiencia como representantes en otros órganos colegiados como los Consejos de Gobierno, máximas autoridades en una Facultad. En muchos casos, estos consejeros universitarios conocen la dinámica de sus propias organizaciones y las reglas con las que operan. Hay que agregar que como requisito, para ser electo consejero universitario, se requiere cinco años de desempeño como docente en sus instituciones. De los 22 profesores que fueron o son consejeros universitarios a quienes se les realizaron entrevistas semiestructuradas para este estudio, el 80 por ciento ya fungió como consejeros en su Facultad de adscripción, es decir, al llegar al Consejo Universitario, ya cuentan con conocimiento y experiencia en materia legislativa aunque en otro tipo de órgano de gobierno.

Este examen no subestima la labor de los representantes universitarios en el CU, sobre todo de los docentes: por ejemplo, en la Uaemex, la Comisión de Planeación realiza el análisis minucioso para la discusión y elaboración del dictamen del Plan Rector de Desarrollo Institucional, así como de los Planes de Desarrollo de cada una de las Facultades presentadas por sus Directores y ambos deben ser aprobados por el Consejo Universitario⁴⁶. Los resultados de las entrevistas semiestructuradas nos dicen que estas Comisiones funcionan como “espacios de negociación donde se procesa el conflicto”. En las sesiones de la Comisión abundan las correcciones para llegar a la elaboración de los dictámenes y,

⁴⁶ La Comisión se integra por doce miembros, de ellos tres son Directores de Facultades, tres representantes de profesores y, los seis restantes son alumnos quienes han aprobado, por lo menos, la mitad de los créditos de su licenciatura.

con frecuencia, no están exentos de serias confrontaciones. Pero a pesar de esos acalorados diferendos, el eje sigue siendo el mismo: la discusión en torno a la propuesta del Rector o de los Directores de Facultades. Al pasar el dictamen al Consejo Universitario, evidentemente avalado por la Comisión, la discusión se diluye ya que ha sido canalizado el probable conflicto y hace más pronta la aprobación de un Plan específico.

Ahora pasaremos a otro actor central y, una vez más, ambas universidades coinciden en otra característica: el Rector ha sido la autoridad clave en dos momentos importantes de la evaluación externa: en adoptar institucionalmente tal política y, definir el enfoque y estrategias de implementación. Pero así expresada, dicha afirmación aún es general, ya que al examinar los resultados observamos diferencias para cada una de las IES. Vayamos al punto.

Efectivamente, las atribuciones legislativas del Rector son ejercidas en plenitud en ambas universidades, tal es el caso de “presentar, para su aprobación, al Consejo Universitario el Programa de Planeación y Desarrollo de la institución” y “presentar para aprobación las propuestas de políticas y programas en materia de desarrollo curricular” en la UG y la Uaemex respectivamente. Estas disposiciones normativas son una puerta de entrada para incidir directamente en este tipo de políticas. Los diseños institucionales en ambas IES colocan al Rector como el “gran legislador” en la universidad al tener mucha capacidad de iniciativa debido a que a través de los planes de desarrollo institucionales, estas autoridades unipersonales introdujeron la política de la evaluación externa en sus respectivas universidades. Esto evidencia que la capacidad política de una autoridad unipersonal puede ser muy efectiva para incorporar políticas y estrategias vía los instrumentos de planeación institucional aprobados por una autoridad colegiada.

Sin embargo, las diferencias son claras. Para ello iniciaremos con una inferencia parcial: a diferencia de la UG, en la Uaemex se recurrió a un enfoque de implementación de abajo hacia arriba como consecuencia de que una autoridad unipersonal (el Rector) cuenta con varios órganos colegiados de asesoría, no de autoridad, para cabildear y acordar el enfoque y estrategias de ejecución de la evaluación externa como política pública. Nos referiremos a los siguientes tres órganos: el Colegio de Directores, el Consejo Asesor de la Administración Central y el Comité de Calidad.

Como método, en esta institución los Rectores han desplegado intensas acciones de convencimiento en el seno del llamado Colegio de Directores (como lo hemos descrito, sus miembros son Directores de Facultades y de Centros Universitarios). Esa actitud política del Rector, más que una convicción democrática, es una necesidad institucional ante las diferentes expresiones políticas que convergen en la universidad así como ante la existencia de tales órganos por mandato de la Ley de la Universidad y del Estatuto Universitario. Así, los temas trascendentes para esta IES, como adoptar una política, antes de pasar al Consejo Universitario, son tratados en el Colegio de Directores, de tal manera que una vez que estos últimos conocen las propuestas y sus respectivos contenidos, socializan los acuerdos con sus consejeros universitarios, profesores y alumnos representantes de cada Facultad y Centro Universitario, por lo que al llegar al Pleno del Consejo Universitario y sus comisiones, ya hay una posición consensuada sobre los temas específicos incluso con un sector de académicos como lo veremos a continuación..

Otro caso es el Consejo Asesor de la Administración Central, que fue creado con aval del Consejo Universitario como órgano asesor del Rector en materia de políticas y estrategias institucionales. Este Consejo está conformado por académicos prestigiosos en los temas de educación, generalmente docentes dentro y fuera de la universidad. Sus miembros no son Directores de Facultades o Unidades académicas, tampoco representantes de sus pares académicos, son fundamentalmente docentes e investigadores con cierto grado de autoridad en un establecimiento o disciplina, en términos de Clark (1983).

El tercer órgano colegiado en materia de asesoría del Rector es el Comité de Calidad, el cual fue creado en el año 2002 como un apoyo a la Administración Central, definiéndose como “un cuerpo colegiado encargado de fortalecer las políticas y estrategias para impulsar la mejora y aseguramiento de la calidad de los programas y servicios” (Segundo informe 2002-2003: 20). A diferencia de los dos órganos colegiados anteriores, este provee de información técnica que va desde las estadísticas hasta la organización y revisión de los avances en materia de calidad en los programas educativos, lo que incluye las evaluaciones externas. En este Comité de Calidad participan Directores de Facultades, secretarios de la administración central, sobre todo de las áreas de planeación, docencia y desarrollo administrativo.

¿Y qué pasa en la UG? La adopción e implementación tiene un enfoque de arriba hacia abajo, ya que el margen de maniobra del Rector es mayor para definir políticas, en buena parte porque el nombramiento de los que participan en los órganos colegiados, como los Directores de Unidades académicas (entre ellas Facultades), le deben lealtad al ser nombrados por la máxima autoridad ejecutiva de la universidad. Allí existen los Órganos académicos de área (siete) que los convoca y preside el Rector y atendiendo a los informes anuales y a las entrevistas semiestructuradas de esta investigación, en ellos hay una clara dirección unipersonal; por ejemplo el Rector, al ser quien convoca y preside, no tiene una relación de consulta o cabildeo, sino informa aquellas políticas que la institución ha decidido adoptar. Así, presentamos otra inferencia parcial: no obstante que en la UG existen más órganos de autoridad colegiados (cinco de siete) que en la Uaemex (dos de cuatro), las acciones de gobierno universitario tiene más expresiones personalistas, en el primer caso, al momento de adoptar políticas y definir el enfoque de implementación. Insistimos, una variable contundente es que el nombramiento de los Directores de Unidades académicas (entre ellas Facultades) lo hace el Rector.

La dirección de una autoridad unipersonal es tan contundente que en el Informe de actividades anual 2003-2004 de la UG⁴⁷ se expuso que “para que se desarrolle este proceso de evaluación, se requiere que exista un comité *ex profeso* en cada Unidad Académica, Dependencia de Educación Superior (DES) o Consejo Académico de Área” (Informe 2003-2004 UG, 2003: 10). Sin embargo, al revisar los informes de tales comités no hay evidencia de que su participación haya sido activa en el tema que nos ocupa, incluso en algunos casos se integró pero no sesionó.

Estas dos inferencias parciales también son apoyadas por el hecho que, al hacer un comparativo del número de sesiones ordinarias y extraordinarias en ambas universidades, es evidente como en la UG las sesiones son tan pocas al año que su reducido número no se presta a una deliberación colegiada amplia en torno a la adopción de la evaluación externa y los enfoques y estrategias que se desplegarán.

⁴⁷ Este fue el Primer Informe del Rector Arturo Lara López quien fue electo por el Colegio Directivo en septiembre para el periodo 2003-2007.

Tabla 5. Sesiones de los Consejos Universitarios

Periodo	Sesiones del CU en la UG		Sesiones del CU en la Uaemex	
	Ordinarias	Extraordinarias	Ordinarias	Extraordinarias
2001-2002	4	1	10	3
2002-2003	4	2	12	2
2003-2004	4	5	12	7
2004-2005	4	1	12	10
2005-2006	3	3	12	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes anuales del Rector de la UG y Uaemex 2001 a 2006

Hay que recordar que, después de la reforma de la UG de 1993 a 1994, se acordó reducir el número de sesiones ordinarias del Consejo de Universitario: de seis a cuatro anualmente. Desde 1956, año en que el Instituto Científico y Literario se transforma en universidad, en la Uaemex la legislación establece que el Consejo Universitario se reúne ordinariamente una vez al mes⁴⁸. En ambas IES, las sesiones extraordinarias también son un reflejo de la intensidad de la discusión en el máximo órgano de gobierno.

4.2.3 Instrumentos de implementación y planeación estratégica

En términos generales, en las IES se hacen dos tipos de evaluaciones: los procesos académicos y los administrativos. Los primeros son, entre otros, aquellos que hemos estado refiriendo en el nivel de licenciatura –vinculados con la evaluación externa- y los segundos, son los temas de gestión referidos a la administración o servicios escolares. Pero, ¿son los instrumentos una característica directa del enfoque de implementación adoptado? o ¿es posible que los mismos instrumentos de implementación obedezcan a diferentes enfoques? En este apartado nos referiremos a los instrumentos como aquellos mecanismos que utilizaron las autoridades universitarias para que los procesos académicos y administrativos hayan sido objeto de mejora continua.

3.2.3.1 Instrumentos de los procesos académicos. Hemos dicho que respecto de los instrumentos de implementación de la evaluación externa, ambas universidades comparten un mismo origen (punto de arranque): el uso de los planes de desarrollo institucional. Efectivamente, tanto en la UG como en la Uaemex hay evidencia suficiente para corroborar la importancia que tiene un instrumento de esa naturaleza a fin de institucionalizar una política pública. Ambas universidades también comparten el hecho de que no recurrieron a

⁴⁸ Artículo 28 del Reglamento General de la Universidad Autónoma del Estado de México aprobado en 1956 y derogado en 1992, año en que la promulgación del Estatuto Universitario conservó tal prescripción para la máxima autoridad de la institución.

ningún decreto emitido por el Rector para comprometer a los responsables de dirigir los programas académicos en la adopción de la evaluación de pares académicos. Tampoco se registraron reformas *ex profeso* en las legislaciones universitarias para introducir dichas evaluaciones. Pero si no hubo un decreto o una reforma legislativa interna, ¿cuáles fueron los instrumentos además de los planes de desarrollo? Una vez más, aquí hay diferencias en ambas universidades estatales. Veamos.

Desde los primeros años de adopción de la política, 2001 para la Uaemex y 2002 para la UG, ambas universidades solicitaron ayuda directa de los CIEES para recibir capacitación y entrenamiento sobre las evaluaciones externas. Esta situación fue reportada por el Rector de la UG, Arturo Lara, quien en su informe anual dijo que, continuando con “este proceso de evaluación se solicitará a la Coordinación General de los CIEES, la participación de los diferentes comités de evaluación para dar el seguimiento respectivo, y así mejorar el nivel en que actualmente se encuentran ubicados cada uno de los programas académicos ya clasificados” (Informe anual de actividades UG 2003-2004: 12).

En la Uaemex ocurrió algo semejante, pues su Rector, también en su primer informe en el año 2002, recordó que con apoyo de la SEP y la ANUIES, la institución organizó el “Taller Regional de Políticas y Programas Orientados a la Mejora de la Calidad de las IES cuyo propósito fue arribar a un nuevo modelo educativo basado en competencias, la flexibilización de la estructura curricular, transformación de las prácticas docentes y procesos de aprendizaje, la internacionalización, la acreditación y ejercicios de autoevaluación y generación de indicadores de calidad” (Primer informe Uaemex 2001-2002: 17).

En una lectura somera se aduce que en ambas instituciones existe una dependencia hacia el órgano nacional de evaluación para hacerse del contenido y características de la política pública; sin embargo, no todo el proceso fue así. Para la UG esos cursos de capacitación se dirigieron a los Directores de Academia y a las oficinas administrativas con esas atribuciones, en particular la Dirección de Planeación y Desarrollo, la cual al finalizar dichos cursos de arranque, tomó la batuta y se hizo responsable de la implementación, seguimiento y control de las posteriores etapas. Un Informe anual lo expresa de la siguiente manera: “durante el ciclo escolar, se visitaron todas las Unidades académicas para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre los programas evaluados por los nueve

diferentes Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Asimismo, se invitó a los responsables de los programas que aún no se sometían a este proceso, a que iniciaran los trámites para ello” (Informe anual de actividades UG 2004-2005: 13).

En la Uaemex, también los cursos de capacitación se dirigieron a miembros de las Facultades y de la Administración Central. Pero al finalizar los primeros talleres, en el año 2001, procedieron a integrar un órgano colegiado auxiliar, ya comentado arriba, denominado Comité de Calidad a fin de dar seguimiento y apoyo a todo el proceso de evaluación curricular; incluso, en la programación de dichos talleres, en la mayoría de los casos, también participaron otros órganos auxiliares, como el Colegio de Directores en cuyas decisiones están activamente los Directores de los Organismos académicos.

Ahora presentamos otra inferencia parcial: a diferencia de la UG, la Uaemex logra mejores resultados (mayor eficacia) en las metas de la política de evaluación externa porque hay un mecanismo que da alineamiento entre las metas de la Facultad con aquellas de la institución en su conjunto; ese mecanismo se llama Plan de desarrollo institucional de Facultad. Dicho en otras palabras, la UG deja a la discrecionalidad del Director de la Unidad Académica (Facultad) el interés por ajustar su Programa de planeación, desarrollo y evaluación con los contenidos del Plan de Desarrollo Institucional de toda la universidad en cambio, en la Uaemex, sus homólogos están obligados por el artículo 130 del Estatuto Universitario a vincular congruentemente su Plan con el Plan General de Desarrollo a doce años y el Plan Rector de Desarrollo Institucional a cuatro años, incluso existe la Dirección de Planeación Institucional en la Administración Central que atiende, entre otros, tal asunto. Esta regla formal es un instrumento poderoso para que una política pública, como la evaluación externa, logre penetrar en todos los espacios académicos de la institución.

Más aún, en la UG un Rector no tiene obligación de presentar un plan para cuatro años que abarca un mandato, solo ocurre esta posibilidad cuando el Rector entrante tiene la fortuna de que está por concluir el Plan de Desarrollo Institucional a ocho años⁴⁹. En la Uaemex, cuando asumen el cargo los Rectores, están obligados a presentar su Plan Rector a cuatro años y, cuando le corresponde a un determinado Rector, presenta la propuesta al

⁴⁹ Aún no contamos con suficiente evidencia para saber cómo impacta esa regla en el desempeño institucional de la universidad, ya que entró en vigencia a partir del 2002.

Consejo Universitario del llamado Plan General de Desarrollo a doce años, periodo en que serán elegidos tres Rectores. Si el propósito es generar certidumbre respecto de las políticas que se aplicarán en la universidad a lo largo del tiempo (ocho y doce años), es cierto, lo logran, pero, en la UG, reduce el margen de maniobra de un Rector en el supuesto de que no le correspondió diseñar y proponer el Pladi pues abarca ocho años.

Ahora, ante la pregunta: ¿cómo se definen las fechas de evaluación externa en las Facultades y en las Unidades académicas? La respuesta varía. En la UG es el Rector quien formalmente solicita a los CIEES iniciar con el procedimiento de evaluación en cualquier programa académico y cuyo plantel puede estar ubicado en la ciudad de Guanajuato, Celaya o León y, en ese proceso, interviene la Dirección de Planeación y Desarrollo Administrativo que depende de la Rectoría. Esta característica es una expresión más del fuerte liderazgo personalista del Rector en la UG, que permite configurar el enfoque *top-down* en la implementación de la evaluación externa como política pública.

En la Uaemex la solicitud de evaluación de los CIEES no la hace el Rector, sino el Director de la Facultad, donde radica el programa a evaluar a través de la firma de un convenio específico con los responsables del comité respectivo. En la Administración Central, la Secretaría de Docencia, a través de la Dirección de Estudios Profesionales, también participa activamente en el proceso y lleva los registros respectivos. Esta es una característica del enfoque *bottom-up* de la implementación.

Una acción compartida por ambas universidades es que previo a la evaluación y/o acreditación, las áreas administrativas dependientes de la Rectoría están al pendiente y con frecuencia organizan cursos o talleres para facilitar el proceso de evaluación o de atención a las observaciones de los CIEES, cuando un programa evaluado no obtuvo el nivel 1.

3.2.3.2 Instrumentos de los procesos administrativos. Atendiendo la evidencia en ambas instituciones, podemos presentar otra inferencia parcial: el modelo de planeación estratégica fue el instrumento central para la promoción de cambios y mejora continua en los procesos administrativos que ocurrieron, a partir del año 2001 en la Uaemex y 2002 en la UG, los cuales también fueron iniciativas de la autoridad ejecutiva, el Rector. Los Planes de Desarrollo Institucionales de las dos IES consideraron la planeación estratégica como un

instrumento de cambio organizacional⁵⁰. Esta posición sugiere, en términos de Arellano Gault (2004), que el objetivo de la planeación es “ser integrador, propositivo y sintético de las necesidades actuales de la gestión, así como acorde con el nivel de desarrollo de la tecnología administrativa” (Arellano Gault, 2004: 51).

En el caso de la Uaemex se diseñó un instrumento llamado Sistema de Planeación Universitaria, el cual se introdujo un año después de iniciar el mandato del Rector Rafael López Castañares (2001-2005). El objetivo de este Sistema fue promover una cultura de la planeación y evaluación de procesos administrativos. Para ello, se diseñó un programa de asesorías y capacitación que consistió en realizar, por ejemplo, el Seminario de Introducción a la Planeación y Gestión Institucional, el Taller de Visión Estratégica y el Seminario-Taller de Planeación Estratégica.

La capacitación en este tema fue constante y se ha mantenido hasta la actual administración de José Martínez Vilchis (2005-2009). Basta recordar que, desde 2002, participaron en total 65 personas entre Directores de organismos académicos y funcionarios de la administración central, lo que garantizó que cada organismo y dependencia formulara su visión, misión, objetivos, estrategias, proyectos y metas en congruencia con el Plan Rector (Primer informe Uaemex 2001-2002). Al año siguiente se impartieron 21 cursos sobre administración con calidad, planeación estratégica y formulación de programas y proyectos a 480 funcionarios de la Administración Central y directivos de los organismos académicos (Segundo informe Uaemex 2002-2003). En 2003 fueron impartidos 14 cursos de los mismos temas a 523 funcionarios y directivos (Tercer informe Uaemex 2003-2004). Paulatinamente se ha incrementado el número de funcionarios y directivos en los temas de planeación estratégica al ser considerado un instrumento para mejorar la calidad de los procesos administrativos.

Sin embargo, la cultura de la evaluación de los procesos administrativos es más longeva en la UG que en la Uaemex, ya que sus primeros esfuerzos se ubicaron en el Pladi 1987-1991 cuando Juan Carlos Romero Hicks, entonces secretario general de la UG, participó activamente en el diseño de esos primeros mecanismos de mejora continua a

⁵⁰ La planeación estratégica es, ante todo, una forma específica de planeación donde a partir de la participación de los integrantes de una organización, pública o privada, definen la visión, misión, objetivos, líneas estratégicas, proyectos, metas e indicadores. Detrás de este enfoque está la teoría de la elección racional la cual, al ser también un instrumento prescriptivo, indica a las personas cómo conducirse para cumplir de mejor manera los objetivos individuales y/u organizacionales.

partir de la planeación. En ese momento no se llamaba planeación estratégica pero recurrieron al enfoque denominado FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) para aplicarlo a la institución en su conjunto. En nuestros días, este enfoque se le considera un insumo o instrumento de diagnóstico para hacer la planeación estratégica que es netamente participativa.

Según los informes de los Rectores, en la UG apareció, primero, la planeación estratégica (1995) y luego se adoptó la evaluación externa de pares académicos (2002), a diferencia de la Uaemex donde ambos instrumentos, uno administrativo y otro académico, surgieron de manera paralela al inicio de la administración de Rafael López Castañares (2001). ¿Eso afectó en algún sentido el enfoque adoptado para la implementación de la evaluación externa? La respuesta es negativa, ya que como hemos dicho, ambos procesos de evaluación, no tienden a intersectarse; sin embargo, lo que sí evidencia es que en ambas universidades la adopción de la planeación estratégica es también una expresión de la autoridad personalista del Rector en turno.

Dado que en Guanajuato hay una mayor tradición de la planeación estratégica de largo plazo (instrumento importado del sector privado), esto explica en parte porque han preferido diseñar y aprobar Pladis a ocho años, independientemente de si se elige Rector cada cuatro años, a diferencia de la Uaemex donde el Rector entrante, lo hemos dicho, debe presentar un plan Rector para aprobación. Así, la planeación a largo plazo ha sido la prioridad para la UG pero ha sido en detrimento del proyecto de universidad que tiene el Rector al momento que se le elige en caso de que no le corresponda diseñar y presentar para aprobación el Pladi. Este instrumento le ha permitido a la UG hacer una “evaluación permanente de la estructura orgánica y su actualización en los procesos de gestión ya que al ser consideradas estrategias prioritarias, ha derivado en propuestas de actualización de la estructura orgánica funcional” (Segundo informe anual UG 2006-2007: 64).

Para finales de 2004, la planeación estratégica evolucionó a tal grado que se habían creado los llamados Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC), los cuales son los instrumentos que aglutinan y coordinan cuáles y qué tiempo de procesos administrativos deben ser objeto de certificación, es decir, de reconocimiento externo de mejora continua por parte de un órgano certificador, bajo los ISO's (*Internacional for Standard Organization*).

Estos Sistemas de Gestión de la Calidad son un instrumento de la política educativa que el gobierno federal introdujo a partir del año 2002. Su propósito es coordinar los procesos administrativos que deben ser certificados, es decir, estandarizados para generar certidumbre en el usuario respecto de los servicios que demanda, sobre todo escolares. A las universidades que deciden incorporarlo se les otorga financiamiento extraordinario, vía el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), por lo que hay un claro impacto en los recursos que reciben las universidades para mantener tal Sistema.

¿Quién decidió evaluar y mejorar los procesos administrativos, vía el SGC, en nuestros dos casos? Sin duda el Rector, ya que los órganos de gobierno colegiados están muy distantes de tales decisiones por ser estrictamente temas de gestión. En ambas universidades se han creado oficinas *ex profeso*, las dos a nivel de coordinaciones, para desplegar toda la estrategia de implementación, a diferencia de la evaluación externa de pares académicos que no requirió crear ese tipo de oficinas. Nuestras entrevistas arrojaron que hay una idea compartida sobre los SGC: “han llegado para quedarse, ya que es mucha inversión en capital humano. Si la SEP dice que no hay más dinero para el Sistema, habrá un problema estructural, político y claramente financiero en la universidad”.

Estos procesos administrativos certificados están llegando a la evaluación externa de programas académicos en la UG –aunque no en la Uaemex- por ejemplo, cuando un programa de licenciatura va a ser objeto de evaluación externa, ya sea con o sin fines de acreditación, la Dirección de Planeación y Desarrollo aprovecha para certificar el proceso administrativo que ello supone, es decir, solicita a un órgano certificador que “avale el proceso administrativo para realizar la evaluación externa a un programa académico”.

4.2.4 PIFI: el financiamiento de la calidad y la evaluación externa

El propósito de este apartado es responder a la pregunta: ¿cómo se ha financiado la calidad en las IES, en particular los programas académicos? Aunque la respuesta no está referida directamente al sentido de las variables de nuestra hipótesis particular, es importante conocerla porque permitirá saber cómo la fuente financiera también se vincula con los factores externos que condicionan u orientan el presupuesto de las políticas.

La respuesta a nuestra pregunta es que la calidad, en general, se ha financiado vía el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual fue considerado por la

administración foxista como la pieza central de la estrategia gubernamental para contar con educación superior de alta calidad; de los años 2001 al 2006 implementó seis versiones 1.0, 2.0, 3.0, 3.1, 3.2 y 3.3. Los estudios de Hernández Yáñez (2007) sostienen que el origen de los PIFI's estuvo marcado por el hecho de que la autoridad federal buscó orientar los procesos de mejoramiento de la organización escolar y del currículo, para ello convino los atributos que debía reunir un programa académico de buena calidad, entre ellos contar con evaluaciones externas para obtener el nivel 1 de los CIEES y subir al escalón de la acreditación. Así, el PIFI es una estrategia que impulsa y apoya el gobierno federal para fortalecer la capacidad de planeación estratégica y participativa de las instituciones de educación superior públicas y mejorar la calidad de sus programas educativos y procesos de gestión.

Por esa razón, desde el 2001, el proceso se centró en esa capacidad de planeación de las universidades teniendo como punto de partida la revisión de la misión institucional y un ejercicio de autoevaluación académica en los diferentes ámbitos del funcionamiento de la universidad, para después proyectar una visión a mediano y largo plazo con metas precisas para hacerlas realidad. De esta manera, los recursos provenientes de los PIFI's han sido fundamentales para la ejecución de los siguientes proyectos de desarrollo:

- La formación de los alumnos a partir del modelo Educación Basada en Competencias (EBC).
- Elevar el perfil del profesorado.
- La ampliación de la infraestructura física.
- Incremento del acervo bibliográfico y hemerográfico.
- Incorporar los instrumentos de las Tecnologías de la Información y Comunicación a través de mejor equipamiento de talleres y laboratorios.
- Flexibilización de programas educativos.
- Desarrollo de la investigación y formación de redes.

Una característica del PIFI es que busca dar un carácter integral a todo su diseño, promueve que los niveles de trabajo armonicen sus estrategias de desarrollo académico e institucional, que hagan un mejor uso de los recursos y que oriente sus esfuerzos en una misma dirección. Esos niveles de trabajo son tres: el institucional (IES), las Dependencias de Educación Superior (DES) y los Cuerpos Académicos (CA).

Dado que nos interesa conocer cómo el PIFI se relaciona con las evaluaciones externas de los programas educativos, es necesario decir que con la información que producen los trabajos de los CIEES y COPAES, la Secretaría de Educación Pública puede monitorear a las instituciones, con base en un conjunto de indicadores, y de esta manera orientar los recursos financieros hacia la calidad.

Para acordar los proyectos y financiarlos, entre ellos las evaluaciones externas, las universidades toman como referentes -entre otros instrumentos- los planes de desarrollo institucionales a fin de guardar alineamiento entre lo que se planea y se financia. De esta manera, tanto en la UG como en la Uaemex, para destinar recursos a las evaluaciones de los CIEES y de los organismos acreditadores, los programas académicos recibieron apoyo de los PIFI's, ligando la evaluación de esos procesos académicos con los administrativos enunciados en el apartado anterior, tal como lo sugiere la SEP. Así pues, teniendo como referente esos dos procesos, los académicos y los de gestión, dentro del PIFI la planeación del desarrollo se apoya en el llamado Programa de Fortalecimiento de las Dependencias de Educación Superior (ProDES) y el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES). Ambos son tipos de planeación estratégica y participativa de la calidad de los procesos y productos educativos con una visión a mediano y largo plazo.

Pero al tratarse de recursos financieros que otorga el gobierno federal, “el PIFI se convirtió en la manzana de la discordia” no sólo para las universidades, sino al interior de ellas ya que los montos han sido motivo de disputa en las Facultades o Unidades Académicas. En términos de teoría de juegos (Elster, 1998), los recursos financieros para las IES se han convertido en un juego de suma cero, es decir, los montos que obtienen algunas instituciones, los dejan de recibir otras debido a que la bolsa anual de recursos PIFI, a nivel nacional, es uno sólo.

Esos recursos forman parte del subsidio del gobierno federal, por lo que podemos adelantar una inferencia parcial: los montos del financiamiento público que reciben la UG y la Uaemex, han dependido más del éxito de las negociaciones que realizan sus Rectores que del número de programas académicos evaluados en nivel 1 por los CIEES y los COPAES. De esta manera, hay un claro liderazgo de los Rectores ya que son ellos, y no algún órgano colegiado, quienes “tocan las puertas de las bóvedas financieras”, pues representan a la universidad ante las autoridades federales. Así, nuestra inferencia parcial se apoya en el

hecho de que independientemente del número de programas evaluados o acreditados, hay un comportamiento más o menos establece respecto de los montos para las universidades. Baste ver las siguientes tablas.

Tabla 6. Ingresos de las UG y Uaemex (millones de pesos)

Ingresos	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex
Federal	514.1	506.8	554.9	534.2	643.0	623.3	698.3	637.9	716.8	851.1	941.6	1 046.4
Estatad	267.2	694.5	261.2	6 72.8	299.0	788.3	385.2	872.6	478.9	893.6	577.4	1 034.3
Propios	136.9	248.7	140.6	316.8	147.4	367.5	175.7	457.9	190.6	439.0	203.5	488.1
Total	918.2	1 450.0	956.7	1 523.6	1089.4	1 779.1	1259.2	1 968.4	1386.3	2 183.7	1722.5	2 568.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes anuales del Rector de la UG y Uaemex de 2001 a 2006

Tabla7. Ingresos PIFI (millones de pesos) y programas académicos (nivel 1, CIEES) en la UG y la Uaemex

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex	UG	Uaemex
INGRESOS PIFI	S/I	S/I	31.8	43.0	31.5	46.0	35.5	53.0	35.7	53.0	38.5	54.0
PROGRAMAS EVALUADOS Y RECONOCIDOS EN NIVEL 1, CIEES	3	0	4	0	0	0	2	13	2	6	25	51

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes anuales del Rector de la UG y Uaemex de 2001 a 2006.
S/I: Sin información

Volvamos a nuestra pregunta: ¿están ligados esos ingresos con el número de evaluaciones externas de cada universidad? Nuestra inferencia dice que no, incluso no hay evidencia empírica que afirme que hay más reconocimiento financiero para aquellas universidades cuyos programas académicos están en nivel 1 de los CIEES y además tienen la acreditación. Del año 2002 al 2006, en la UG, los recursos PIFI se han incrementado en tan sólo 8 millones de pesos, es decir, el 21%; en el mismo periodo, la Uaemex, registró un alza en 11 millones de pesos que representó el 25.5%.

Hemos dicho que, vía PIFI, se sugiere a las IES agrupar sus programas académicos en Dependencias de Educación Superior (DES), es decir reunir a un grupo de Facultades o programas académicos afines disciplinariamente, con ello, podrán compartir proyectos no sólo de infraestructura y equipamiento, sino profesores e investigaciones en varios programas de nivel licenciatura o posgrado. Es allí donde también cobra sentido la figura

de Cuerpo Académico, el cual también es una forma de asociación pero de investigadores que comparten temas disciplinarios: incluso se sugiere que esos Cuerpos Académicos formen redes con investigadores de diferentes universidades.

En este escenario de operación de los PIFI's, ¿cómo se expresa la autoridad universitaria? Otra inferencia parcial es la siguiente: la existencia de las DES está modificando el proceso decisorio en las universidades y por lo tanto la forma de organizar la administración. Ahora, la definición de proyectos es una reflexión colectiva, esa ha sido la experiencia en nuestros dos casos. Por ejemplo, para acordar los montos de los proyectos de los PIFI's, en los hechos deben participar varias instancias, desde las administraciones centrales o Rectorías, hasta las Facultades o Unidades académicas donde están radicados los programas educativos, pasando por los Cuerpos Académicos. Además de compartir los beneficios de esas iniciativas, la responsabilidad de los avances también es colectiva, en otras palabras, el éxito o fracaso es compartido. Incluso los Rectores ya han empezado a informar anualmente los resultados a nivel de DES, reduciendo los informes a nivel de Facultad.

Contrario a lo que ocurre con la política de evaluación externa, a nivel de la legislación universitaria ya se introdujo la figura de DES en ambas universidades en cambio, la evaluación de pares académicos ha quedado institucionalizada sólo vía los planes de desarrollo de los Rectores. Se observa que esta tendencia asignará más capacidad de decisión, y por lo tanto poder, a esta forma de organización colegiada (DES). Las decisiones de un Director de Facultad o Unidad Académica están siendo sujetas de análisis por sus homólogos con quien integra la DES.

Estas observaciones van acompañadas de otra que, en términos de Clark (1997), se enuncia de la siguiente manera: la experiencia de cinco universidades europeas⁵¹, permite afirmar que el cambio institucional vinculado a la calidad se ha logrado (entre otras estrategias) porque las IES han dejado de depender financieramente de la autoridad central; en los casos estudiados la mayoría de los subsidios públicos derivan de las autoridades subnacionales (estatales) y existe un alto incremento de recursos propios generados por los servicios que presta la institución o las patentes que registra.

⁵¹ El estudio refiere a cinco universidades: dos en Inglaterra, una en Holanda, Finlandia y Escocia.

La experiencia en las dos IES mexicanas nos sugiere que sigue existiendo una alta dependencia de los subsidios del gobierno federal por ejemplo, si comparamos los números relativos del año 2001 y del 2006, la UG recibió 55.9 y 54.6 por ciento del gobierno federal, un descenso marginal; mientras que la Uaemex fue de 34.9 y 40.7 por ciento respectivamente. Con relación a los ingresos de los gobiernos de las entidades federativas, la UG recibió el 29.2 y 33.6 por ciento para el 2001 y 2006 respectivamente; la Uaemex fue en 47.9 y 40.2 por ciento en los mismos años, un descenso más o menos considerable. Finalmente, de los ingresos propios, la UG captó 14.9 y 11.8 por ciento en los dos años referidos; mientras que la Uaemex fue de 17.2 y 19.1 por ciento. En conclusión, existe una dependencia financiera considerable respecto de la autoridad central en ambas IES, no obstante que la relación presenta ciertas variaciones. Aunque la Uaemex ha recibido más recursos, en términos relativos, del gobierno del estado que en la UG, la tendencia es que esa brecha se cerrará, como ocurrió en el año 2006.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

Finalmente, aquí presentaremos el resultado de nuestra investigación: ¿en qué medida nuestra hipótesis se vio refrendada o no con el estudio empírico? ¿Cuánto de nuestro supuesto de investigación se ratificó con la evidencia empírica o qué nuevas variables permiten describir, de mejor manera, la relación entre autoridad universitaria y enfoque de implementación de una política pública? En general, sostendremos que tal como se expresó nuestra hipótesis sólo se confirmó parcialmente, debido a que en la Uaemex efectivamente se ratificó el supuesto del enfoque, pero no así en la UG donde ocurrió un enfoque y estrategias distintos al que habíamos sugerido. Un hallazgo relevante es que la sola existencia de mayoría de autoridades colegiadas no supone necesariamente un enfoque *bottom-up* de implementación o bien, el hecho de que una autoridad unipersonal –el Rector– tenga amplias funciones normativas tampoco quiere decir que de manera automática se asume un enfoque *top-down*; así, nos apoyaremos en varios argumentos para sostener esta conclusión.

En este último capítulo revisaremos en qué medida los supuestos de la investigación, en particular nuestra hipótesis, fueron refrendados con las revisiones documentales y observaciones de campo que hemos realizado. Los dos casos comparados se ubican en el llamado subsistema de universidades públicas estatales⁵² y al ser la evaluación externa una política pública nacional, tanto la UG como la Uaemex, deliberadamente la han adoptado como instrumento para conocer y mejorar la calidad de sus procesos y productos educativos.

Vamos a iniciar con una acotación. En la construcción de nuestra hipótesis evitamos sostener que el tipo de enfoque de implementación de la evaluación externa explica el resultado de la evaluación de los programas académicos evaluados, de ser así, habríamos generado un error: sugerir que el éxito o fracaso de la calidad de un programa depende del enfoque de implementación para evaluarlo por ejemplo, pensar que al adoptar el enfoque de abajo hacia arriba de manera automática se asegura la buena calidad del programa académico (calificación en nivel 1 de CIEES o contar con acreditación). Es más afortunado decir que la calidad académica es una condición que se construye con los años, a partir de estrategias específicas y con la participación de diferentes actores; por lo tanto el acto de evaluar externamente sólo reconoce –o desconoce– el producto de ese esfuerzo colectivo.

⁵² El gobierno federal ha considerado que el sistema de educación superior en México está organizado en torno a los siguientes diez subsistemas: de instituciones públicas federales, de universidades públicas estatales, de institutos tecnológicos públicos, de universidades tecnológicas públicas, universidades politécnicas públicas, universidades públicas interculturales, de instituciones para la formación de profesionales de la educación básica, de instituciones particulares, centros públicos de investigación y otras instituciones públicas (ver Rubio *et al.*; 2006).

Hecha esta acotación, vamos a recordar que hemos partido del siguiente supuesto, que se tradujo en la hipótesis particular, de la investigación:

“En la Uaemex, el enfoque de implementación de abajo hacia arriba (bottom-up) de la evaluación externa se adoptó como consecuencia de que la autoridad unipersonal (Rector) está acotada por los órganos de gobierno colegiados, a diferencia de la Universidad de Guanajuato donde la implementación de arriba hacia abajo (top-down) se adoptó como consecuencia de que la autoridad unipersonal (Rector) tiene amplias funciones en la definición de políticas institucionales”.

Nuestro supuesto fue el siguiente: sugerir que el tipo de autoridad en una IES incide en el tipo de enfoque adoptado para implementar la evaluación externa como política pública, independientemente del resultado de la evaluación externa de los organismos respectivos. En otras palabras, sugerimos que factores intraorganizacionales definían el tipo de implementación de una política pero no el resultado (calificación) de un programa académico. Esto valida, una vez más, porque nuestra investigación se ubicó en la evaluación de una política pública de tipo formativa y no de una evaluación de impacto o *ex post*. Nos interesó explorar el proceso, no el resultado de la política pública.

Pero ¿cómo quedó validada empíricamente nuestra hipótesis? Lo fue sólo parcialmente ya que en uno de los casos de estudio se confirmó el supuesto pero no en otro. En la Uaemex se ratificó la hipótesis de que el enfoque de implementación *bottom-up* se adoptó como consecuencia de que una autoridad unipersonal (el Rector) se ha apoyado de otros actores –a veces porque la ley interna lo exige- para desplegar las estrategias de implementación de tal política, pero no así en la UG donde no ocurrió el enfoque que pensamos habría tenido vigencia –*top-down*- en realidad se adoptó el enfoque mixto o ecléctico; no obstante, como lo habíamos expresado, la autoridad ejecutiva (el Rector) tiene amplias funciones institucionales en la materia pero no significa que sus decisiones necesariamente se presentan en un esquema vertical, pues también se recurrió a acciones de cooperación con las diferentes autoridades universitarias. De eso tratan las investigaciones: que las hipótesis se sometan a prueba en el mundo real y en este sentido, nuestro trabajo está contribuyendo a ofrecer descripciones. Para soportar el resultado, presentamos a continuación los siguientes argumentos:

1. Sobre los factores externos. Tanto la evidencia documental como las entrevistas semiestructuradas en las dos universidades, nos dicen que existe reconocimiento institucional para adoptar los criterios de política de evaluación en educación superior promovida por el gobierno federal. Hemos referimos que esa evaluación, que va desde la década de los noventa, se ha sustentado en tres líneas generales: la autoevaluación, la evaluación del sistema por parte de especialistas (conducida por la SEP) y la evaluación externa de pares académicos. Respecto de esta última, los organismos internacionales, particularmente la UNESCO, el BM y la OCDE, ya había sugerido su incorporación en la década referida, de tal manera que cuando México se convierte en socio de este último organismo, ratificó su adhesión a ese conjunto de prescripciones que debían aplicarse en el sistema de educación superior.

A nivel nacional, la evaluación de pares académicos se institucionalizó con las reformas promovidas en el sexenio de 1988 a 1994, nos referimos al Programa para la Modernización Educativa; de allí derivan los tres organismos que ya hemos comentado: los CIEES, el CONAEVA y el COPAES. En los casos estudiados, hay una clara reacción ante estímulos externos para adoptar la evaluación externa aunque los mecanismos que han utilizado para implementarla han variado según las configuraciones internas de cada IES.

En las entrevistas a personal académico que realizan esas funciones desde la década de los noventa –incluso antes- coincidieron en que “no hay manera de hacerse a un lado pues se ha ligado la política de evaluación con los ingresos financieros”. Cuando se insistió en conocer las probables resistencias para adoptar e implementar dicha evaluación, uno de ellos dijo “es vigente la teoría de la espiral del silencio donde los rechazos, aunque se incrementen, se quedan en el cubículo pero eso no quita que el gobierno federal debe actuar con doble responsabilidad la primera, dirigida a cumplir los compromisos con los organismos internacionales y la segunda, con los mexicanos... en el asunto de las evaluaciones externas, todos ya estamos en el mismo barco”. Es muy probable que internamente, sobre todo en el cuerpo docente e investigadores, no se haya registrado un cambio de mentalidad o una aceptación unánime -eso parece imposible- pero lo realmente notorio es que en ambos casos, institucionalmente se ha logrado avanzar en una dirección: fortalecer la evaluación externa en los próximos años.

2. Sobre los factores internos. El sentido común podría sugerir que como el origen de la política de evaluación externa viene de agentes externos a las IES, entonces de manera automática se aplica el enfoque de arriba hacia abajo para implementarlo. No es así de sencillo, la realidad en las universidades arrojan otras conclusiones. A continuación vamos a referirnos a los factores intraorganizacionales para describir cómo es que nuestra hipótesis se vio refrendada en la primera parte pero no en la segunda. Para ello nos apoyaremos en varios apartados.

a) El gobierno universitario y las posibilidades de enfoques. Nuestros dos casos son diferentes en cuanto al número de autoridades universitarias. Hemos referido que en la UG existen siete (cinco colegiados y dos unipersonales), mientras que en la Uaemex son cuatro (dos colegiados y dos unipersonales). Con la información recabada podemos hacer la siguiente inferencia: el número de autoridades universitarias no dicen mucho respecto de qué tan colegiado o unipersonal es al momento de tomar decisiones en toda la IES (incluso si es más o menos democrática). Mejor dicho tiene que ver con la forma en cómo se desarrolla la política interna, es decir, el tipo de arreglos y estrategias que sirven de base para llevar al cabo acuerdos institucionales. El hecho de que exista un mayor número de autoridades colegiadas no quiere decir que en el enfoque de implementación participarán también muchos actores. En la Uaemex, hay igualdad en número de autoridades y allí, se desplegó un enfoque de abajo hacia arriba al momento de adoptar y luego, implementar la evaluación externa en los programas académicos de nivel de licenciatura.

En la UG, aunque hay un mayor número de autoridades colegiadas no necesariamente significó que la adopción de la evaluación externa y su enfoque de implementación hayan participado un mayor número de actores. La evidencia también sugiere que en las dos instituciones, el Rector ha sido la autoridad que promovió la incorporación de la evaluación externa. Aunque un politólogo reconocido como Tsebelis (2005) sostenga que la existencia de muchos jugadores con veto hace que los cambios organizacionales importantes sean más difíciles, en nuestros casos no fue así, sobretodo en la UG⁵³; allí hay varios jugadores (CU, Colegio Directivo, Consejo Académico de Área, Academias, Patronato) pero no todos ellos tienen derecho de veto, pues sus funciones dadas por las norma internas los acota a

⁵³ En este supuesto, se entiende jugadores con veto a aquellos actores necesarios para introducir o implementar una política.

actividades específicas y a veces excluyentes unas de otras. La sola existencia de muchos jugadores dentro de la universidad no significa que todos o la mayoría de ellos tengan capacidad de veto en las políticas públicas.

Si consideramos la relación entre autoridades universitarias y enfoques de implementación, existen nueve posibilidades en las que podríamos ubicar todas las IES (por lo menos las públicas estatales) que, necesariamente, cumplan con las dos categorías que estamos utilizando; para ello presentamos el siguiente cuadro:

Cuadro 8: Relación autoridades universitarias y enfoque de implementación

Enfoque / autoridades		Autoridades universitarias		
		Mayoría unipersonales	Mayoría Colegiadas	Igualdad en número
Enfoque de implementación de política pública	Arriba hacia abajo			Uaemex
	Abajo hacia arriba			
	Mixto		UG	

Fuente: elaboración propia

En este cuadro podría estar representadas un número considerable de IES que, como parte de sus políticas internas, estén implementado la evaluación externa, incluso el mismo cuadro podría ser aplicado para otro tipo de políticas, nacionales o estrictamente locales. Nosotros lo hemos diseñado porque pensamos que con las nueve posibilidades, sin mayor dificultad podemos ubicar nuestros dos casos y eso evidencia que los resultados son distintos, es decir, dos universidades estatales que aplican una misma política, recurren a diferentes enfoques de implementación.

b) El margen de acción del Rector en la formación de la agenda. Vamos a iniciar con otra inferencia de nuestro estudio: en ambas universidades, la adopción de la evaluación externa no fue consecuencia de una iniciativa directa de las autoridades colegiadas, sino de la autoridad ejecutiva representada en el Rector como consecuencia del amplio margen que tiene en la formación de la agenda en la institución. Pero surge la siguiente pregunta: ¿puede ser de otra manera? ¿Pudo alguna Comisión del Consejo Universitario haber tomado iniciativa y redactar una propuesta? La respuesta es afirmativa, según la experiencia en el CU, tanto en la UG como en la Uaemex, algunos académicos entrevistados sostuvieron que “no siempre el Consejo es un león dormido” o bien “la

presión para que ocurran los cambios con frecuencia tiene sus primeras expresiones en los académicos que representan a la universidad, no en las autoridades administrativas que están de paso”.

En la Uaemex, los Directores de Facultades, quienes no son elegidos por el Rector, a menudo “se brincan las trancas para que la universidad legisle un tema particular... por ejemplo, la política de estímulos al desempeño docente entre 1995 y 1997” Algo semejante ocurrió en la UG cuando a principios del año 2000, “el consejo universitario se impuso a nuestra tradición local, pues logró que la internacionalización educativa fuera una realidad para los chicos... muchos empezaron a emigrar a universidades extranjeras a cambio de que, al regresar, se les reconocieran los cursos aprobados en la universidad visitada” Pero ante la primacía de los Rectores en la formación de la agenda, al interior de los Consejos Universitarios, la implementación de la evaluación externa no implicó relaciones conflictivas entre los representantes universitarios, por lo que no fue necesaria la formación de coaliciones universitarias que compartieran un cuerpo básico de ideas y persuadir a la comunidad sobre los alcances de la evaluación de pares académicos.

La adopción e implementación de tal política fue un acto deliberado y racional de la autoridad unipersonal, pero al ser así, ¿cómo influyó la trayectoria académica del Rector en ese proceso? Para empezar hay que decir que aunque existan distintas tendencias ideológicas, teóricas, políticas e incluso religiosas dentro de las IES, en general son organizaciones homogéneas, es decir, sus miembros comparten un conjunto básico de valores que los hace mirar hacia mismos objetivos. Esta condición colectiva incide poderosamente para que dichos objetivos institucionales en los que está concentrado un Rector lleguen a buen puerto. A menudo, las diferencias en la comunidad universitaria radican en la ausencia de consensos sobre en los instrumentos específicos –medios- para cumplir objetivos organizacionales.

Para introducir e implementar la evaluación de los CIEES y COPAES, los Rectores recurrieron a dos instrumentos: los relatos o discursos que construyeron para persuadir y su trayectoria académica. Sobre el primero es notorio como hay un reconocimiento, escrito y verbal, en los diferentes niveles de las comunidades universitarias en el sentido de que la implementación de la política aludida tiene como fin mejorar la calidad y pertinencia social de los servicios educativos; por lo tanto el discurso que se construyó, en los diferentes

ciclos de la política, giró en torno a los valores que el gobierno federal ha planteado vía los planes sectoriales en materia educativa. Cuando los CIEES apoyaron, vía cursos-talleres, la capacitación en la UG en el año 2003 “ya estábamos acorralados con ese discurso de la calidad, calidad que tiene su antecedente en la tradición liberal de organismos externos que hicieron suya los gobiernos priístas y panistas” entonces, el relato de la implementación ya estaba construido con argumentos esgrimidos por el gobierno federal; los Rectores se encargaron de trasladar localmente justificaciones nacionales e internacionales.

Sobre el tema de la trayectoria académica, en el caso del Rector de la UG, el Ingeniero Arturo Lara López (2003-2007, 2007-2011), ha sido contundente su experiencia profesional pues, desde mediados de la década de los noventa, se desempeña como evaluador del Comité de Ingeniería y Tecnología de los CIEES. Antes de ser electo como autoridad ejecutiva, por el Colegio Directivo, ocupó el cargo de Secretario General de la universidad y, simultáneamente continuó con su participación en las evaluaciones de pares académicos en otras IES. Su desempeño ha sido tal que con frecuencia “asiste como evaluador del nivel superior en países centroamericanos”. Al revisar los datos curriculares, efectivamente se confirma este supuesto que está latente en la memoria de la mayoría de los funcionarios académicos entrevistados en la UG.

¿Cuál ha sido la experiencia en la Uaemex? Aunque hay algunas evaluaciones a programas académicos por parte de los CIEES en la década de los noventa, hemos referido que se introduce la evaluación externa en el Plan Rector de Desarrollo Institucional 2001-2005. En aquella ocasión, fue electo como autoridad ejecutiva, por el CU, el Químico Rafael López Castañares quien no se ha desempeñado como evaluador de los CIEES pero su mandato como Rector registró un fuerte impulso a implementar tal política en todas las áreas del conocimiento y no sólo las consideradas “ciencias duras”.

En los registros de la Uaemex, la Facultad de Química fue una de las primeras en adoptar este tipo de evaluaciones y fue justamente en el periodo, como Director, de López Castañares (1994-2000) cuando se hicieron las evaluaciones de pares académicos, de tal manera, que al llegar a la Rectoría, en su trayectoria profesional ya existían antecedentes de la naturaleza de tal política pública. Actualmente ocupa el cargo de Secretario General de la ANUIES (2005-2009) posición que le permite fortalecer los criterios de la política pública a nivel nacional. Para el periodo 2005-2009 el Rector en esa universidad, José Martínez

Vilchis, ex Secretario de Administración en el pasado Rectorado, ha profundizado las actividades para refrendar las evaluaciones externas en los programas académicos, sólo que ahora los compromisos se están concentrando en las evaluaciones con fines de acreditación, es decir, la que realizan los COPAES. Recapitulando, semejante a la UG, en la Uaemex la trayectoria académica del Rector ha jugado un papel central para implementar determinadas políticas debido a que el mensaje es más contundente cuando los representantes encarnan en su propia vida el relato o discurso que buscan socializar.

c) Actores y estrategias de la implementación. Hay una idea que debemos aclarar para evitar confusión en los resultados del estudio: se podría dar por hecho que ante la estrategia de los CIEES y COPAES de entrevistar a distintos actores colectivos⁵⁴ en torno al programa académico a evaluar, de manera automática se convierte en un enfoque de implementación de abajo hacia arriba. El sentido común podría sugerir que así es pero, al revisar los casos, nos damos cuenta que existe una variedad de posibilidades que con frecuencia delata el clima organizacional en que vive una universidad o por lo menos la Facultad o Unidad Académica donde radica un programa educativo.

Son dos cosas y momentos distintos: una se refiere a las fuentes de información (entrevistas a actores colectivos) para verificar y validar el informe escrito –“carpeta” en el lenguaje cotidiano- que ha elaborado la Facultad describiendo el estado que guarda el programa de licenciatura y otro asunto, se refiere a los actores y estrategias que, las autoridades universitarias, deliberadamente han acordado para desplegar todas las acciones de implementación. Por lo tanto, hay una diferencia sustancial: una se refiere a las fuentes de información y otra a las estrategias –incluye actores- para implementar la política en general.

Hecha esta precisión, sostenemos que en ambas universidades la implementación implicó relaciones de diferente índole algunas de ellas definidas y desplegadas desde la Rectoría (o alguna oficina dependiente) y otras más en los espacios académicos donde se imparte el programa académico. Para ello, presentamos el siguiente cuadro que simplifica el sentido de nuestra afirmación.

⁵⁴ En el capítulo 3 referimos que los cinco actores (representantes) a quienes se les hacen entrevistas son los siguientes: Docentes (tiempo completo y parcial), alumnos en activo (distintos promedios y semestres), personal administrativo (vinculado con la operación de un programa de licenciatura), egresados (con ocupación en diferentes espacios laborales) y, empleadores (individuales o colectivos que requieren capital humano de la licenciatura a evaluar).

Cuadro 9: Actores y estrategias de implementación de la evaluación externa

IES	Actores	Estrategias	Resultado
UG	<ol style="list-style-type: none"> 1. CIEES / COPAES 2. Rectoría (Secretaría general y Dirección de planeación y desarrollo) 3. Director de Academia 4. Secretario Académico 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperación 2. Persuasión 3. Imposición 	Enfoque de implementación mixto
Uaemex	<ol style="list-style-type: none"> 1. CIEES / COPAES 2. Rectoría (secretaría de docencia) 3. Colegio de Directores 4. Comité de Calidad de la Uaemex 5. Dependencia de Educación Superior (DES) 6. Consejo de Gobierno de Facultad 7. Dirección de Facultad 8. Subdirección académico 9. Coordinación de planeación de Facultad 10. Coordinaciones de licenciatura 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperación 2. Negociación 3. Persuasión 	Enfoque de implementación de abajo hacia arriba

Fuente: elaboración propia

Observamos que respecto de los actores hay mayor diversidad en la Uaemex como consecuencia de dos circunstancias: la primera de tipo normativa-legal y la segunda, de carácter estratégica al ejercer la autoridad desde la rectoría. En el primer caso, nos referimos a que los actores que participan en la implementación de la política lo hacen porque de acuerdo con las funciones dadas por la legislación universitaria los involucra en materia de evaluación curricular; en el segundo caso, el Rector, vía el plan de desarrollo institucional, reconoció por ejemplo la necesaria responsabilidad de los Directores de Facultades para acordar los ritmos y estrategias específicas en la aplicación de las evaluaciones de los pares académicos.

En ambas universidades, los CIEES y COPAES asumieron una actitud de cooperación para ofrecer e impartir cursos-talleres sobre la naturaleza y contenidos de las evaluaciones externas, a pesar de la “lista de espera para recibir capacitación por parte de algunos comités de los CIEES”, tal como lo sostuvo un responsable administrativo de la UG. Ha sido una actitud de cooperación porque una vez que tenía vigencia el curso de capacitación, sólo algunos meses después, en lo que se preparaba la carpeta informativa, se acordaba la fecha específica de evaluación del programa académico.

En la UG, la participación del Rector en el proceso de implementación –hemos dicho– se realiza vía la Dirección de planeación y desarrollo pero también con la asistencia de la Secretaría General de la IES, la cual recibe los informes de las distintas evaluaciones de las unidades académicas; en la Uaemex, la secretaría de docencia se ha convertido en la instancia operativa del Rector que promueve y da seguimiento respecto de las decisiones que van tomando los Directores de Facultades pues ellos han concentrado atribuciones –a

veces con fundamento jurídico- para decidir en torno a los tiempos y ritmos de las decisiones internas. Como expresión de estrategia de imposición en la implementación, en la UG vía las oficinas adscritas a la autoridad ejecutiva informaba a los Directores de Academias sobre las fechas en que serían evaluados sus programas. El margen de maniobra para esta autoridad es distinto en la Uaemex donde el Director ha sido quien define la agenda en colaboración con los comités de los CIEES y así, establecer la firma del convenio; en la UG, es el Rector quien firma dichos convenios.

De manera simultánea, la participación de dos órganos asesores de la Rectoría ha sido fundamental para adoptar el enfoque de abajo hacia arriba en la implementación (estrategia de persuasión): el Colegio de Directores y el Comité de Calidad. La importancia de ambos órganos está dada por quienes los integran; en el primer caso, como el nombre lo dice, participan los Directores de Facultades, preparatorias y los llamados Centros Universitarios en el segundo caso, representantes académicos y funcionarios de la administración central; su función es estrictamente de asesoría técnica en los procesos académicos y de gestión. Estos dos órganos son la base para desplegar la estrategia de persuasión, ante la comunidad universitaria, a fin de adoptar ciertas decisiones que posteriormente se traducen en políticas, tal es el caso de la evaluación externa.

Desde el año de 2002, ambos órganos de asesoría han tenido una función preponderante en la implementación de este tipo de evaluaciones; para el Rector ha significado espacios que le permite cabildear sobre las preocupaciones que él considera son institucionales. En la UG no existe algo parecido a estos cuerpos colegiados, por lo que las estrategias de persuasión las ha asumido directamente el Rector en turno apoyado en el plan de desarrollo institucional y en los informes que presenta anualmente a la comunidad universitaria. Como lo revisaremos más tarde, la forma en cómo se eligen a las autoridades, condiciona muchas de las estrategias que se adoptan en la IES.

Otra distinción en la implementación. En la Uaemex, se adoptó un enfoque de abajo hacia arriba, también ante la activa participación de las llamadas DES (Dependencias de Educación Superior), situación que no se ha presentado en la UG aunque también existe tal figura. Efectivamente, las DES son una forma de organización administrativa y académica –no de autoridad- donde convergen varias Facultades afines disciplinariamente. Tienen varios proyectos en común y uno de ellos se refiere a mejorar la calidad de los programas

de licenciatura, de tal manera –como lo dijimos en el capítulo 4- que comparten infraestructura y docentes en ciertos programas. Hay presiones al interior de ellas para que todos los programas de licenciatura tengan el nivel 1 de los CIEES o estén acreditados, de lo contrario un Director de Facultad puede argumentar que no se han cumplido los objetivos ni se han incrementado los recursos financieros para la DES porque “algunas Facultades no están jalando parejo” según la expresión de un representante de la Uaemex.

Así, en las reuniones trimestrales de dichas Dependencias, uno de los avances que deben reportar los Directores de Facultades es el estado de las evaluaciones de pares académicos; cuando hay retrasos por razones financieras, entonces vía la DES se solicita la ampliación de recursos con la bolsa del PIFI o bien para equipar alguna área específica consideraba como debilidad ante las inminentes evaluaciones. Para que se haya presentado la formación de las DES hay motivos y cálculos financieros pero también están impactando considerablemente en la forma de organización de las IES debido a que el gobierno federal las ha colocado como una de las prescripciones que deben asumir en estos años y lustros.

Adicionalmente, hay instituciones (reglas), en este caso formales, que orientan los comportamientos individuales y colectivos; nos estamos refiriendo a aquella norma que existe en el Estatuto de la Uaemex, pero no en la UG, que sostiene que todos los Directores de Facultades están obligados a presentar un plan de desarrollo, a cuatro años, acorde con el Plan Rector de Desarrollo Institucional de toda la IES. Si en este último Plan se ha definido que todos los programas académicos de licenciatura serán sometidos a evaluación externa de los CIEES y aspirar a ser acreditados por el COPAES, entonces los Directores de Facultades están obligados a actuar en consecuencia. De esta manera, en la programación a nivel de Facultad, además del Director participa otra autoridad: el Consejo de Gobierno, en el cual convergen representantes de personal académico y alumnos. Para que el Director le sea aprobado su plan a cuatro años, se debe revisar, corregir y en su caso, aprobar por una comisión que lleva sus resultados al pleno del Consejo de Gobierno donde se toma la última palabra. Es cierto, el Rector es un actor con mucha influencia en la formación de la agenda dentro de la universidad, pero las instituciones formales lo acotan con relación a otras autoridades para que al momento de desplegar una política necesariamente concurren otras instancias.

Una vez que institucionalmente el Director ha asumido compromiso con la evaluación de pares académicos recurre a la estructura orgánica-administrativa para hacerla efectiva. El segundo cargo en importancia, después de la dirección, es la subdirección académica; en ella descansa una buena parte de los trabajos operativos de implementación, se apoya en el departamento de planeación y las coordinaciones de licenciatura quienes preparan todos los informes generales y específicos para reportar a los CIEES y COPAES.

La historia en la UG es diferente, hemos dicho que el Director de una Unidad Académica (Facultad) no está obligado a presentar un plan a cuatro años una vez que el Rector lo ha nombrado en el cargo para cuatro años con posibilidad de un periodo más. Presenta informes parciales de manera trimestral, los cuales son enviados a la Secretaria General de la Rectoría y es allí donde se concentra, selecciona y clasifica toda la información para integrarlos en el informe anual del Rector. Aunque entre la Rectoría y la Unidad Académica (Facultad) existen dos órganos colegiados, el Consejo Académico de Área y la Academia, en los hechos han tenido serios problemas para cumplir cabalmente las funciones que les asigna la legislación universitaria. En una IES puede haber varias autoridades colegiadas pero su sola existencia no garantiza que cumplirán su cometido.

d) Implicaciones de la elección de las autoridades universitarias en la política pública. Las políticas públicas no se instrumentan en el vacío, su aplicación está marcada, de manera considerable, por la correlación de fuerzas que existen en las organizaciones; este es el caso de la implementación de la evaluación externa en las dos instituciones educativas que hemos explorado. Ambas son diferentes no sólo en número de autoridades, sino en el procedimiento y actores para elegir a sus titulares. Hasta el momento ha existido una tendencia hacia el carácter personalista en la UG a diferencia de la Uaemex. El siguiente cuadro muestra la base de esta afirmación.

Cuadro 10: Elección de autoridades universitarias en la UG y Uaemex

Autoridad universitaria	¿Quién elige?	
	En la UG	En la Uaemex
Consejo Universitario (representantes académicos)	Cuerpo académico	Cuerpo académico
Rector	Colegio Directivo	Consejo Universitario
Colegio Directivo	Consejo Universitario	No existe
Consejo Académico de Área	Rector y Cuerpo académico	No existe
Academia (Consejo de Gobierno de Facultad)	Cuerpo académico	Cuerpo académico
Director de Unidad Académica o Facultad	Rector	Consejo Universitario
Patronato	Consejo Universitario	No existe

Fuente: Elaboración propia con base en legislación interna de la UG y la Uaemex

Interesa en este trabajo enfatizar la relación entre el Rector y el Director de Unidad Académica o Facultad ya que el margen de acción de este último influye considerablemente al momento de implementar una política. Sostenemos que para adoptar el enfoque *bottom-up*, es necesario que los actores involucrados gocen de cierta autonomía para sugerir y definir cursos de acción en torno a los fines que se persiguen; en general, en la UG, la relación que mantiene el Director de Facultad con el Rector es una relación de subordinación, pues él lo nombra en el cargo, de tal manera que cuando se adopta e implementa la evaluación externa lo que existe son órdenes y no necesariamente estrategias de cabildeo o persuasión en términos de Majone (1997).

En la Uaemex, los Directores de Facultades son elegidos por el Consejo Universitario, previa auscultación cuantitativa y cualitativa en la comunidad universitaria respectiva, por lo tanto, el cargo no se lo deben a una autoridad unipersonal y eso, le da un margen de independencia y autonomía respecto de la autoridad ejecutiva de la institución. Por el contrario, el enfoque *top-down* de una política fomenta relaciones de imposición entre los actores, esa es una de las estrategias que se ha presentado en la implementación de la evaluación externa en la UG.

Ahora, ¿por qué el Consejo Académico de Área y la Academia, como autoridades colegiadas en la UG, no han tenido una participación activa en la definición del enfoque de implementación? En el primer caso, esto es, el Consejo al ser convocado y presidido por el Rector en los siete que existen, le genera serias dificultades, de agenda y tiempo, para crear condiciones de deliberación colectiva y en los hechos “los Consejos se convierte en una oficina de partes” donde los asuntos son informados por el Rector y, ante escaso análisis, se toman las decisiones. Sus sesiones se realizan ordinariamente cuatro veces al año y eso

abona a la ausencia de una reflexión profunda en los temas de interés para cada Consejo Académico.

En el caso de las Academias (autoridad colegiada a nivel de Unidad Académica), según la legislación, se integran por lo menos con dos profesores, dos alumnos y el Director de la Unidad; en los casos estudiados, es decir en la Facultad de Psicología y la Escuela de Economía lo conforman 7 y 9 miembros respectivamente⁵⁵. Ese número parece reducido para construir argumentos colectivos y contundentes para hacer frente o cuestionar decisiones de la máxima autoridad ejecutiva. Así, llegamos a un cuestionamiento: ¿existen las condiciones para que la estructura organizacional de la UG soporte eficiente y eficazmente la implementación de una política pública, por ejemplo la evaluación externa? Según lo que hemos expresado aquí, lo ha sido parcialmente. Pero sería muy aventurado y sobre todo carente de fundamento empírico afirmar que ha sido un desastre. Durante el tiempo que se realizaba este trabajo de investigación, el Rector de la universidad, Arturo Lara López, presentó a la comunidad universitaria una propuesta de reforma al modelo de la IES. En mayo de 2007, la Legislatura del Estado de Guanajuato aprobó ese nuevo modelo organizacional el cual, según las modificaciones a la Ley Orgánica, entrarán en vigencia en el año 2009⁵⁶. En la exposición de motivos, propuso la reestructuración académica para ampliar la oferta educativa, con calidad y pertinencia, modificando los órganos de gobierno universitarios.

Ese cambio, “se suma al reto de consolidar un nuevo modelo académico matricial y departamental, que permitirá a la institución una mayor competitividad académica nacional e internacional, y participar más activamente en la sociedad del conocimiento, mediante la movilidad de alumnos y profesores y el trabajo académico inter y multidisciplinario, todo ello con el fin de proporcionar una formación integral a los alumnos, de elevar la calidad de sus egresados, así como de las contribuciones que hace a la sociedad” (Ley Orgánica de la UG 2007: 13). De esta manera, las principales modificaciones a la Ley, referidas directamente con los propósitos de este trabajo, son las siguientes:

⁵⁵ En el capítulo 1 enunciamos que el número total de profesores es de 32 y 24 en la Facultad de Psicología y la Escuela de Economía respectivamente.

⁵⁶ Al concluir el Segundo Período Ordinario de Sesiones del primer año de ejercicio legal de la LX Legislatura, el 31 de mayo de 2007 fue aprobada por unanimidad la Reforma de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato.

- El establecimiento de la organización académica en *Campus*, Divisiones y Departamentos para el nivel superior y el Colegio del Nivel Medio Superior con sus respectivas escuelas.
- En el nivel superior el *Campus* se integrará al conjunto de lo que hoy son las Unidades Académicas en una localidad o región. La División se organizará en torno a un área del conocimiento y agrupará varios Departamentos.
- Los Departamentos serán las entidades que agrupen a profesores con base en la afinidad de disciplinas o temas.
- La creación de nuevas autoridades unipersonales y colegiadas, sustituyendo a las anteriores, para dirigir las nuevas figuras académicas creadas.
- La transformación del cargo de Rector actual en Rector general, que lo será de toda la universidad y, la creación de Rectores de *Campus*, así como del Consejo general universitario y de los Consejos universitarios de *Campus*. También se conformarán los consejos divisionales y los Directores de división.
- La posibilidad de crear otras autoridades que la comunidad universitaria considere conveniente.
- La Ley fortalece la figura del Patronato de la universidad como entidad encargada de ampliar las fuentes alternas de financiamiento y sistematizar los mecanismos para la obtención de los recursos universitarios.
- Se crea la Comisión de Vigilancia y la Contraloría General, para la utilización más eficiente de los recursos disponibles.
- El Colegio Directivo, que hoy sólo elige al Rector, será Junta Directiva, con las siguientes facultades: elegir a los Rectores de *Campus*, a los Directores de División y al Director del Colegio del Nivel Medio Superior. La Junta la conformarán 11 miembros en lugar de los siete que conformaban el Colegio Directivo, de los cuales

tres serán externos y serán propuestos por la sociedad en general, a través de una convocatoria que emita la universidad.

Ese cambio trascendente, semejante al ocurrido en el año de 1994 que referimos en el capítulo 1, es un reconocimiento tácito de las dificultades del aún modelo vigente, sobre todo considerando la exigencia para cumplir los objetivos de una universidad de la envergadura de la UG. Tampoco estamos sugiriendo que la exigencia de una implementación eficaz de la evaluación externa, influyó en dicho cambio organizacional, pero seguramente fue una de las variables que incidieron para sumarse a tal decisión.

Cuando preguntamos a los académicos cuáles consideraban los motivos del cambio de modelo y cómo impactará en la Facultad o Escuela en la que se desempeñan, hubo cinco coincidencias primero, existe una escasez de información al respecto a pesar de que se puede consultar en el portal de Internet del Congreso local segundo, sólo se conocen los cambios de “la gran política” pero no de la política local a nivel de Facultad y eso genera incertidumbre tercero, los motivos de la reforma fueron dos: a) sugerencia del gobierno federal (SEP) desde hace varios años y b) el rector Arturo Lara López estudio en una universidad estadounidense y trajo el modelo a Guanajuato. Cuatro, el actual modelo genera endogamia académica y quinto, la actual existencia de muchos órganos con representación del rector reduce su capacidad ejecutiva en toda la universidad.

Respecto del impacto de la reforma en su espacio laboral, en los académicos hubo cuatro coincidencias primero, habrá una lucha de poder por ocupar los nuevos cargos directivos segundo, la agrupación de varias licenciaturas en un Departamento generará ganadores y perdedores desde el punto de vista disciplinar tercero, el criterio “ajuste presupuestal” llegará hasta los cubículos de los académicos y cuarto, al crearse Divisiones y *Campus* se incrementarán los trámites burocráticos para la gestión de un programa académico, es decir, hasta ahora el Director de Unidad Académica tiene comunicación directa con el Rector, a partir del 2009 habrán nuevos intermediarios.

e) El débil diseño institucional para la rendición de cuentas. La rendición de cuentas respecto de cómo, cuándo, quiénes y qué producen las autoridades universitarias - incluye el cuerpo académico- es un tema que también coadyuva a definir el tipo de enfoque de implementación de la evaluación de pares académicos. En ambas IES existe una oficina *ex profeso* para informar acerca de lo que está produciendo la universidad, sin embargo en

una lógica de transparencia y rendición de cuentas eso es insuficiente. En el siguiente cuadro presentamos quiénes y bajo que periodicidad se presenta un informe de actividades por parte de las autoridades universitarias.

Cuadro 11: Autoridades y rendición de cuentas en la UG y Uaemex

Autoridad universitaria	¿A quién presenta su informe? (Periodicidad)	
	En la UG	En la Uaemex
Consejo Universitario	No aplica	No aplica
Rector	Al Consejo Universitario (Anual, abierto)	Al Consejo Universitario (Anual, abierto)
Colegio Directivo	Al Rector (Trimestral, cerrado)	No existe autoridad
Consejo Académico de Área	Al Rector (Trimestral, cerrado)	No existe autoridad
Academia (Consejo de Gobierno de Facultad)	Al Rector (Trimestral, cerrado)	No aplica
Director de Unidad Académica o Facultad	Al Rector (Trimestral, cerrado)	A Comunidad universitaria de Facultad (Anual, abierto)
Patronato	Al Consejo Universitario (Anual, cerrado)	No existe autoridad

Fuente: Elaboración propia con base en legislación interna de la UG y la Uaemex

Observamos que hay una relación directa entre tipo de elección de las autoridades e informes anuales. En la UG, hemos dicho los Consejos Académicos de Área y los Directores de Unidades Académicas son nombrados por el Rector (salvo los representantes académicos en el caso de los Consejos) y ellos no están obligados a presentar informes anuales públicos a la comunidad universitaria; elaboran informes trimestrales que son turnados a la Secretaría general de la rectoría donde los concentran, procesan y presentan datos a nivel de universidad, los cuales son insumos para que el Rector elabore su informe anual que presenta a la comunidad universitaria, según lo establece la legislación universitaria.

En la Uaemex, ocurre lo mismo con el Rector y se reproduce con los directores de Facultades quienes están obligados, según el Estatuto, a presentar informes anuales frente al Consejo de Gobierno de Facultad, el cual integra una comisión de glosa para revisar y en su caso, demandar mayor información sobre temas específicos. Hemos referido que los Directores son electos por el Consejo Universitario, previa auscultación cuantitativa y cualitativa. Cuando ocurren estas dos prescripciones, hay más presión para que el plan a cuatro años que han presentado al inicio de su mandato, se cumpla y eso incluye las

políticas y programas que asumen como suyos, tal es el caso de las evaluaciones de los CIEES y organismos acreditadores de los COPAES.

En síntesis, la política pública de evaluación externa de programas académicos forma parte de los procesos más generales en los que está inmersa la universidad en México, sobre todo al considerar aquella idea generalizada en el sentido de que las sociedades avanzan en la medida en que los individuos y las organizaciones se apoyen del conocimiento especializado y cambiante. En esa lógica, a la universidad se le asigna alta responsabilidad al ser la institución en la sociedad donde se generan y transmiten los productos de la investigación y el conocimiento que facilitan el desarrollo humano y la movilidad social. Una de las respuestas institucionales a esos desafíos es la evaluación externa de pares académicos cuyos fines son mejorar la calidad y la pertinencia social. Las tendencias globales, nacionales y locales están claras para los siguientes años: se profundizará su implementación, y en ese reto, las configuraciones institucionales de la universidad seguirá teniendo un papel fundamental, pues ningún proceso es ajeno a la forma de distribuir y ejercer el poder legítimo en las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Silva Adrián (2000), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México, FCE-Universidad de Guadalajara.

Aguilar, Villanueva Luis F. (2006), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, conferencia magistral presentada el 30 de noviembre de 2006 en el Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, en la FLACSO, sede México.

Arellano, Gault David (2004), *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, FCE.

Banco Mundial (2000), *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas. Grupo especial sobre educación superior y sociedad*. Washington DC. Banco Mundial.

Bardach, Eugene (1999), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*. México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa.

Bazúa, Fernando (2004), “Definiendo los problemas públicos y los problemas de política”, Documento de trabajo para la Especialidad en Política y Gestión Educativa, FLACSO, sede México.

Bobadilla Martínez, Jorge (2007) “El examen de la OCDE sobre la política mexicana de educación superior” en Alejandro Mungaray Lagarda y Giovanna Valenti Nigrini (coords.) *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, p. 363-385.

Bridges, David (2006), “The practice of higher education: in pursuit of excellence and of equity” en *Educational Theory*, Vol. 56, no. 4. Londres, p. 871-898.

Brunner, Juan José (2002), “Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas” en Rollin Kent (compilador) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*, México, FCE-Flacso Chile-Universidad, Autónoma de Aguascalientes p. 106-168.

Casas, Rosalía (2007) “Nuevas orientaciones de las políticas de las universidades en su relación con las empresas” en Alejandro Mungaray Lagarda y Giovanna Valenti Nigrini (coords.) *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, p. 235-254.

Clark, Burton R. (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen, Universidad Futura-UAM-Azcapotzalco.

Clark, Burton R. (1997), *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

Clark, Burton R. (2000), *Creando universidades innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación*, México, Miguel Angel Porrúa-UNAM.

Del Castillo Alemán, Gloria (2006), “Una propuesta analítica para el estudio del cambio en las instituciones de educación superior” en *Perfiles Educativos*. Vol. XXVIII, no. 111. México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.

Del Castillo Alemán, Gloria (2003), Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA (Tesis de doctorado) México, FLACSO, sede México.

De Vries, Wietse (2000), “Buscando la brújula: las políticas para la educación superior en los 90 en Daniel Cazés, *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma del México, p. 51-65.

Díaz Barriga, Ángel (2003), “Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos” en Teresa Pacheco Méndez y Ángel Díaz Barriga (coords.) *Evaluación académica*, México, UNAM-FCE, p. 11-31.

Didriksson, Axel y Luis Yarzabal (1997), “El cambio de la educación superior y la cooperación internacional: las propuestas de las UNESCO” en Alejandro Mungaray Lagarda y Giovanna Valenti Nigrini (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, p. 343-362.

Elster, Jon (1997), *Economics, análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*, Barcelona, Gedisa.

Elster, Jon (2003), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.

Etzioni, Amitai (2006), “The unique methodology of policy research” en Robert E. Goodin *et al. The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University press, Londres, p. 833-843.

Gago Huguet, Antonio (1992), “Algunas perspectivas en la evaluación de la educación superior en México” en Secretaría de Educación Pública, *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*, México, SEP.

Gago Huguet, Antonio (2000), “La evaluación de la educación superior en México” en Daniel Cazés, *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma del México, p. 103-112.

Hernández Yañez, María Lorena (2007), “El PIFI en la UdeG: un estudio de caso” ponencia presentada en IX Congreso Nacional de Investigación Educativa. Mérida Yucatán, México, 5 al 9 de noviembre de 2007.

Hill, Michael y Peter Hupe (1999), *Implementing public policy*, Londres, Sage Publication.

Hirsch, Werner y Luc E. Weber (2001), *Governance in higher education. The university in a state of flux*. France, Economica.

Kent, Rollin (1996), “Las políticas de evaluación” en Rollin Kent (coord.) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*. México, FCE-Flacso Chile-Universidad, Autónoma de Aguascalientes, p. 254-324.

King, Gary *et al.* (2000), *El diseño en la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza Editorial.

Levy, Daniel C. (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, FLACSO-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE-Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, AC.

Majone, Giandomenico (2004), “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla” en María del Carmen Pardo, *De la administración a la gobernanza*, El México, Colegio de México.

Martínez Rizo, Felipe (1998), *Nueve retos para la educación superior. Funciones, actores y estructuras*, México, ANUIES.

Mead, M. Lawrence (2005), “Policy research: field dimension”, en *The policy studies journal*, Vol 33, no. 4, Londres, p. 535-557.

Medellin, Torres Pedro (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL.

Mendoza Rojas, Javier (1993), “El proyecto de modernización universitaria: continuidades e innovaciones” en *Revista de educación superior*, no. 84, México, ANUIES.

Mendoza Rojas, Javier (1997), “Evaluación, acreditación, certificación: instituciones y mecanismos de cooperación” en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti, *Políticas públicas y educación superior*. México, ANUIES, p. 315-342.

Miranda López, Francisco (2001), *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*. México, El Colegio de México.

Moran, Michel *et al.* (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Londres, Oxford university.

Morlino, Leonardo (2002), “Problemas y opciones en la comparación” en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial, p. 13-28.

Neave, Guy (1990), “La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa occidental 1986-1988”, en *Universidad Futura*, vol 2, núm, 5, México.

Nelson, Barbara (1993), “La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños”, en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, vol. 3, México, Miguel Ángel Porrúa.

Newby, Howard (2001), “Governance: the challenge of globalitation” en Werner Hirsch y Luc E. Weber *Governance in higher education. The university in a state of flux*, Paris, Economica, p 67-76.

North, Douglass C. (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Panebianco, Angelo (2002), “Comparación y explicación” en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial, p. 81-104.

Parsons, Wayne (2006), *Las políticas públicas*, México, Flacso- FCE.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1989), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE-Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, AC.

Ribeiro, Durham Eunice (1996), “Introducción. Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina” en Rollin Kent (comp.) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventas*, México, FCE-Flacso Chile-Universidad, Autónoma de Aguascalientes. p. 9-30.

Rojas Mendoza, Javier (1997), “Evaluación, acreditación, certificación: instituciones y mecanismos de cooperación” en Alejandro Mungaray Lagarda y Giovanna Valenti Nigrini (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, p. 315-342.

Romero Hicks, Juan Carlos (1998), “La experiencia de la Universidad de Guanajuato” *Transformación de la universidad pública en los '90*, serie Memorias, México, ANUIES, p.147- 175.

Rubio Oca, Julio *et al.* (2001), *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999*, México, ANUIES.

Rubio Oca, Julio (2006), *La política educativa y la educación superior, 1995-2006: un balance*, México, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica.

Sabatier A., Paul (1997), "The advocacy coalition framework" en Paul A. Sabatier *Theories of the policy process*. Inglaterra, Oxford press.

Sartori, Giovanni (1984), *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, FCE.

Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (2002), *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial.

Schofield, Jill (2004), "A model of learned implementation" en *Public Administration*, Vol. 82, No. 2, p. 283-308.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Chile, Fondo de Cultura Económica-Cepal.

Stein, Ernesto *et al.* (2006), *La política de las políticas públicas, progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Planeta.

Valenti, Nigrini Giovanna y Gloria Del Castillo Alemán (1997), "Interés público y educación superior: un enfoque de política pública" en Alejandro Mungaray Lagarda y Giovanna Valenti Nigrini (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES.

Waks, J. Leonard (2007), “The concept of fundamental educational chance” en *Educational Theory* Vol. 57, no. 3. pp. 277-294.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México, ANUIES.

ANUIES (1999), Acciones y transformaciones de las universidades públicas mexicanas 1994-1999. www.anuies.mx.

ANUIES (1997), “La evaluación y acreditación de la educación superior en México” en *Revista de la Educación Superior*, núm. 101, enero-marzo, p.57-89

ANUIES (1990), “Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior” en *Revista de la Educación Superior*, núm. 73, enero-marzo, 3-31

COPAES (2002), *Marco General para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior*.

Gobierno federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México*.

Gobierno del Estado de México (1999), *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*.

Gobierno de Guanajuato (2000), *Plan de gobierno (2000-2006)*.

OCDE (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México, Educación Superior*.

Secretaría de Educación Pública (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México.

UNESCO (1998), *Conferencia mundial de la educación superior, Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*.

Universidad de Guanajuato (1995), *Plan de Desarrollo Institucional 1995-2001*.

Universidad de Guanajuato (2002), *Plan de Desarrollo Institucional 2002-2010*.

Universidad de Guanajuato (2002), *Informe anual 2001-2002*.

Universidad de Guanajuato (2003), *Informe anual 2002-2003*.

Universidad de Guanajuato (2004), *Informe anual 2003-2004*.

Universidad de Guanajuato (2005), *Informe anual 2004-2005*.

Universidad de Guanajuato (2006), *Informe anual 2005-2006*.

Universidad de Guanajuato (2007), *Informe anual 2006-2007*.

Universidad Autónoma del Estado de México (2001), *Plan rector de desarrollo Institucional 2001-2005*.

Universidad Autónoma del Estado de México (2002), *Primer Informe Anual, Dr. Rafael López Castañares*.

Universidad Autónoma del Estado de México (2003), *Segundo Informe Anual, Dr. Rafael López Castañares*.

Universidad Autónoma del Estado de México (2004), *Tercer Informe Anual*, Dr. Rafael López Castañares.

Universidad Autónoma del Estado de México (2005), *Cuarto Informe Anual*, Dr. Rafael López Castañares.

Universidad Autónoma del Estado de México (2006), *Primer Informe Anual*, Dr. José Martínez Vilchis.

Universidad Autónoma del Estado de México (2007), *Segundo Informe Anual*, Dr. José Martínez Vilchis.

Universidad Autónoma del Estado de México (2001), *Plan rector de desarrollo Institucional 2005-2009*.

ANEXO 1

GUIÓN DE ENTREVISTA APLICADA A 22 ACADÉMICOS Y FUNCIONARIOS UNVIERSITARIOS

ANTECEDENTES

En general, puede describir cómo ha sido, en los últimos 15 años, la política de evaluación de los programas académicos en la universidad donde se desempeña.

¿QUÉ?

¿Qué adoptó la universidad ante la propuesta de política de evaluación externa del gobierno federal?

- Sólo la evaluación sin fines de acreditación (CIEES)
- Sólo la evaluación con fines de acreditación (COPAES)
- Ambos tipos de evaluaciones
- Directa, sin recurrir a la autoevaluación
- Indirecta, previa autoevaluación de la universidad

¿CUÁNDO?

¿Cuándo la universidad decidió adoptar la política de evaluación externa?

- Con el inicio de la administración del gobierno del estado
- Antes del 2001
- Después del 2001
- Posterior a elección de algún rector o directores de Facultades
- Cuando se diseñó un plan estratégico a largo plazo para la universidad donde la evaluación externa era un instrumento para cumplir objetivos organizacionales

¿QUIÉN?

¿Quién participó para que la universidad adoptara la política de evaluación externa?

- Agentes externos: CIEES / Gobierno del estado / consultorías
- Consejo Universitario
- Rectoría, ¿creación de oficina especial?
- Propuesta de directores de facultades
- Propuesta de órgano de gobierno de facultades
- Propuesta de áreas académicas de facultades
- Individuos: docentes, investigadores, estudiantes

¿CUÁLES?

¿Cuáles fueron los instrumentos que incorporó la universidad para implementar la política de evaluación externa?

- Reforma a la legislación universitaria o un reglamento específico
- Previas recomendaciones del CU
- Plan de desarrollo institucional de la universidad
- Decreto de rector
- Con la adopción de una política institucional promovida por la propia institución
- Desde el Plan de desarrollo a nivel de facultades
- Vía los Reglamento internos de facultades
- Con apoyo de CIEES / COPAES en los talleres de capacitación
- A través del seguimiento a recomendaciones de CIEES para llegar a al acreditación

¿DÓNDE?

¿Dónde se definió la adopción de la política evaluación externa en su universidad?

- En algún organismo internacional
- En el gobierno federal
- En el Congreso Local
- En el gobierno estatal
- En el Consejo universitario
- En la Rectoría
- En las Facultades

¿POR QUÉ?

¿Por qué se adoptó la política de evaluación externa?

- Por moda institucional de CIEES
- Por las políticas del gobierno del estado
- Fue propuesta de empleadores de los universitarios
- Por razones de financiamiento público
- Porque es un instrumento para mejorar la calidad académica
- Porque se promueve el cambio institucional
- Porque fomenta los valores universitarios
- Por la solicitud de directores de facultades
- Por la presión de algún agente externo a la universidad

ANEXO 2

ACADÉMICOS Y FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS ENTREVISTADOS

UG	UAEMEX
Escuela de Economía	Facultad de Economía
1. Lic. Blanca Estela Abonce Tenorio Secretaria Académica	1. Lic. Joel Martínez Bello Subdirector Académico
2. Mtra. Claudia Susana Gómez López Investigadora de tiempo completo	2. Lic. Esmeralda Herrera Romero Coordinadora de Planeación y Desarrollo Institucional
3. Dr. Francisco Javier Pérez Arredondo Investigadora de tiempo completo	3. Mtro. Rafael Juárez Toledo Investigador de tiempo completo
4. Dr. Oscar Javier Cárdenas Rodríguez Investigadora de tiempo completo	4. Lic. Brenda Patricia Ramírez Gómez Investigadora de tiempo completo
Faculta de Psicología	Faculta de Psicología
5. Lic. Pedro Armando Manríquez Guerra Secretario Académico	5. Lic. David Aarón Miranda García Subdirector Académico
6. Mtra. Monserrat Aizpuru Cruces Coordinadora de Planeación Educativa	6. Mtra. Juana María de la Luz Estebán Valdés Jefa del Departamento de Planeación
7. Dra. Ana María Chávez Hernández Investigadora de tiempo completo	7. Mtra. Lucila Millán Velásquez Coordinadora de la Licenciatura en Psicología
8. Mtra. Leticia Chacón Gutiérrez. Investigadora de tiempo completo	8. Mtra. Bertha Rocha Reza Investigadora de tiempo completo
9. Dr. Manuel de Jesús Gómez Zaldívar Investigadora de tiempo completo	9. Dra. Isabel Zanatta Colín Investigadora de tiempo completo
10. Dra. Gabriela Luna Lara Investigadora de tiempo completo	10. Mtro. Pedro Troche Hernández Investigador de tiempo completo y representante ante el Consejo Universitario
	11. Mtra. Gabriela Hernández Vergara Investigadora de tiempo completo
	12. Mtro. Javier Serrano García Investigador de tiempo completo
Rectoría (oficinas centrales)	Rectoría (oficina centrales)
Lic. Juan Ledesma Martínez Coordinador de Proyectos Especiales	Mtra. Mirella Quiroz Hernández Dirección de Estudios Profesionales
	Lic. Ramón Cuevas Martínez Director de Organización y Desarrollo Administrativo