



FLACSO
MÉXICO

Doctorado en Ciencias Sociales
2006-2009
VI Promoción

***“El menú dependiente para la demanda de la educación superior
privada en México: los casos de Guadalajara y Hermosillo.”***

Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación
en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de México,
por:

Guillermo Elías Treviño

Directora de Tesis: Dra. Gloria del Castillo Alemán
Coordinadora de Seminario: Dra. Giovanna Valenti Nigrini

Seminario de Política Educativa
Línea de Investigación: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

Ciudad de México, DF, diciembre de 2010

Índice

PRESENTACIÓN

PRIMERA PARTE

El mercado y el interés público en la educación superior	1
--	---

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS TEÓRICOS, ANALÍTICOS Y METODOLÓGICOS DE LA DECISIÓN DE LOS INDIVIDUOS

Capítulo 1: Elementos Teóricos para explicar la decisión de los individuos en el mercado de la educación superior privada.....	15
Introducción.....	15
La elección racional: el enfoque clásico.....	26
La economía de la educación: las decisiones de los individuos en el mercado educativo.....	31
El efecto de las Instituciones en la decisión de los individuos.....	38
Un Marco de Referencia que conjuga ambas visiones: Análisis y Desarrollo Institucional.....	49
Capítulo 2: El problema de investigación: Marco y Dimensiones Analíticas, Hipótesis y Variables.....	55
Introducción.....	55
Pertinencia de la Investigación.....	56
La configuración de espacios de decisión desde los elementos institucionales: aproximaciones teóricas.....	58
Problema de investigación.....	68
Hipótesis.....	72
Esquema de análisis.....	74
Consideraciones Metodológicas.....	83

TERCERA PARTE

EL CONTEXTO DEL INDIVIDUO EN EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA: UNA MIRADA NACIONAL

Capítulo 3: La construcción de contextos heterogéneos en el mercado de la educación superior privada: El Crecimiento sectorial y los mercados	97
Introducción.....	97
El financiamiento.....	98
La expansión de la demanda: 1990-2008.....	104
La expansión del sector público.....	107
El crecimiento general del sistema de educación superior: 1990-2008.....	109
La tasa de rechazo de las UPE como “demanda cautiva” de la educación superior privada: 1990-2008.....	116
La expansión del sector privado	121
¿Por qué un crecimiento heterogéneo de la educación superior privada?.....	132
Crecimiento del subsistema privado y su relación con el incremento en las tasas de rechazo de las Universidades Públicas.....	141
Capítulo 4: La construcción de contextos heterogéneos en el mercado de la educación superior privada: la Regulación	144
Introducción.....	144
El Subsistema de Evaluación y Acreditación: la Regulación Indirecta Voluntaria.....	145
Evaluación Diagnóstica: CIEES.....	148
Acreditación: COPAES y FIMPES.....	154
El Subsistema de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios: la Regulación Directa Obligatoria.....	163
Análisis Normativo del RVOE.....	167
La arena política del RVOE.....	171
Los efectos de la vigilancia de la autoridad federal.....	176
La normativa del RVOE desde las entidades del país.....	179
El impacto del RVOE.....	183

CUARTA PARTE

EL CONTEXTO DEL INDIVIDUO EN EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA: GUADALAJARA Y HERMOSILLO

Introducción a los estudios de caso: la construcción de contextos heterogéneos en el mercado de la educación superior privada: el crecimiento sectorial, los mercados y la regulación.....	188
El crecimiento sectorial y la configuración de mercados.....	191
El crecimiento de la demanda de los casos en estudio.....	191
Capítulo 5: La construcción de contextos heterogéneos en el mercado de la educación superior privada: el crecimiento sectorial, los mercados y la regulación en Hermosillo.....	199
Introducción.....	199
El crecimiento sectorial y la configuración de mercados.....	199
El desarrollo del sistema de educación superior en Hermosillo.....	202
La oferta de educación superior en Sonora.....	207
La oferta de las Instituciones de Educación Superior Privadas.....	211
El papel de la Universidad Pública: La UNISON.....	214
La demanda cautiva construida por la UNISON.....	218
La Regulación Directa Obligatoria: El Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.....	226
Federal.....	228
Estatal.....	229
Incorporación.....	231
Retiro, negación, multas y el papel de la autoridad en Sonora.....	234
La política estatal de educación superior.....	239
La Regulación Indirecta Voluntaria: el subsistema de Evaluación y Acreditación.....	249
CIEES.....	249
COPAES.....	250
FIMPES.....	251

Capítulo 6: La construcción de contextos heterogéneos en el mercado de la educación superior privada: el crecimiento sectorial, los mercados y la regulación en Guadalajara	253
Introducción.....	253
El crecimiento sectorial y la configuración de mercados.....	256
La oferta de educación superior.....	264
Ofertas de las instituciones de educación superior privadas.....	267
Oferta de las instituciones de educación superior públicas.....	270
El papel de la universidad pública: la U de G.....	271
La demanda cautiva construida por la U de G.....	276
La Regulación Directa Obligatoria: El Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.....	286
Federal.....	290
Estatal.....	291
La política estatal de educación superior.....	298
Incorporación.....	301
El programa PROACE U de G.....	316
La Regulación Indirecta Voluntaria: el subsistema de Evaluación y Acreditación.....	320
CIEES.....	321
COPAES.....	323
FIMPES.....	324

QUINTA PARTE

EL MENÚ DEPENDIENTE Y LA DECISIÓN DE LOS INDIVIDUOS

Capítulo 7: La tipificación de la oferta y la decisión de los individuos	328
Introducción.....	328
El perfil de la oferta privada en Guadalajara.....	328
El perfil de la oferta privada en Hermosillo.....	339
La decisión de los individuos.....	347
Principales resultados.....	349

Interpretación de resultados.....	351
CONCLUSIONES GENERALES.....	355
ANEXOS.....	367
Anexo 1.....	368
Anexo 2.....	369
Anexo 3.....	370
Anexo 4.....	372
Anexo 5.....	376
Anexo 6.....	378
Anexo 7.....	379
Anexo 8.....	380
Anexo 9.....	381
Anexo 10.....	383
Anexo 11.....	384
Anexo 12.....	385
Anexo 13.....	387
Anexo 14.....	389
BIBLIOGRAFÍA.....	390
ÍNDICE DE CUADROS, ESQUEMAS, GRÁFICAS, ILUSTRACIONES E IMÁGENES	
I.- CUADROS	
CUADRO 1: Variables utilizadas para la construcción de clusters.....	92
CUADRO 2: Financiamiento público destinado a UPE's, UPEA's, UPF's, UT's y otras IES.....	101
CUADRO 3: Nuevas IES creadas durante 2000-2008.....	103
CUADRO 4: Tasa de Cobertura de Licenciatura.....	110
CUADRO 5: Participación del Régimen Público respecto a la Matrícula total de Licenciatura.....	114
CUADRO 6: Tasa de Rechazo a Primer Ingreso en IES públicas.....	120
CUADRO 7: Categorización del crecimiento en la participación del subsistema privado respecto la matrícula total de licenciatura 1990-2000.....	135
CUADRO 8: Categorización del crecimiento en la participación del subsistema privado respecto la matrícula total de licenciatura 2000-2008.....	137
CUADRO 9: Crecimiento del subsistema privado, 1990-2000.....	139
CUADRO 10: Crecimiento del subsistema privado, 1990-2000.....	140

CUADRO 11: Relación entre Crecimiento del sector privado y aumento de la tasa de Rechazo de las IES públicas, 1995-2000.....	142
CUADRO 12: La Acreditación.....	147
CUADRO 13: Histórico CIEES.....	152
CUADRO 14: Carreras evaluadas por CIEES.....	153
CUADRO 15: Programas Acreditados por COPAES.....	159
CUADRO 16: Instituciones Acreditadas FIMPES.....	162
CUADRO 17: Contenido del RVOE.....	166
CUADRO 18: Estructura Normativa de la ESP.....	171
CUADRO 19: Solicitudes de RVOE rechazadas por la SEP, carrera y estado 2004-2009.....	177
CUADRO 20: Estado de las quejas presentadas ante PROFECO.....	179
CUADRO 21: Entidades que no cuentan con normativa específica para RVOE.....	183
CUADRO 22: Evolución general del Sistema de Educación Superior de Sonora.....	200
CUADRO 23: Distribución de la matrícula de licenciatura en Sonora por tipo de localidad.....	202
CUADRO 24: Histórico de la tasa de rechazo de la UNISON.....	218
CUADRO 25: ASPERANTES, ADMITIDOS Y RECHAZADOS DE LA UNISON.....	221
CUADRO 26: OFERTA PÚBLICA ALTERNATIVA EN HERMOSILLO.....	225
CUADRO 27: Solicitudes de RVOE negadas por la SEyC.....	234
CUADRO 28: Ejes principales de la Política de Educación Superior Sonora.....	239
CUADRO 29: Modelo 3 años y 4 meses.....	245
CUADRO 30: Evolución del Sistema de Educación Superior en Jalisco.....	255
CUADRO 31: Distribución de la matrícula de licenciatura en Jalisco por tipo de localidad.....	257
CUADRO 32: Histórico de la Tasa de Rechazo de la U de G.....	277
CUADRO 33: ASPIRANTES ADMITIDOS Y RECHAZADOS DE LA U DE G.....	280
CUADRO 34: Requisitos solicitados (antes de diciembre de 2008) a los particulares para expedir el RVOE.....	294
CUADRO 35: Requisitos solicitados (después de diciembre de 2008) a los particulares para expedir el RVOE.....	295
CUADRO 36: Impacto de la Sanción de la autoridad educativa estatal sobre las IESP en los últimos 5 años.....	303
CUADRO 37: El costo directo del RVOE expedido por la U de G.....	309
CUADRO 38: Principales obligaciones de las IESP incorporadas.....	310
CUADRO 39: IESP y Programas incorporados a la U de G (Programas en estudio).....	312
CUADRO 40: Siglas Guadalajara.....	331
CUADRO 41: Tipificación de IESP Guadalajara.....	335
CUADRO 42: Siglas Hermosillo.....	340
CUADRO 43: Tipificación de IESP Hermosillo.....	343

II.- ESQUEMAS

ESQUEMA 1: Factores que inciden en la decisión de los individuos.....	71
ESQUEMA 2: Esquema de análisis de la decisión de los individuos en el Mercado de la Educación Superior Privada.....	75
ESQUEMA 3: Configuración del espacio de decisión.....	78
ESQUEMA 4: Impacto del contexto en las partes del mercado.....	79
ESQUEMA 5: Configuración del espacio de decisión desde el tipo de Regulación.....	81
ESQUEMA 6: Variables.....	83
ESQUEMA 7: Ruta crítica del PROACE.....	320

III.- GRÁFICAS

GRÁFICA 1: Grupo de edad 19-23 años, 1980-2007.....	105
GRÁFICA 2: Egresados Media Superior.....	106
GRÁFICA 3: Variación de la Matrícula de licenciatura por Régimen.....	124
GRÁFICA 4: Redistribución en el porcentaje de matrícula por licenciatura.....	126
GRÁFICA 5: Distribución de la Matrícula y Áreas de estudio.....	130
GRÁFICA 6: Programas Acreditados por sector.....	158

GRÁFICA 7: Normativa estatal del RVOE.....	181
GRÁFICA 8: RVOE de Licenciatura por entidad.....	184
GRÁFICA 9: Distribución del tipo de RVOE por entidad.....	185
GRÁFICA 10: Egresados de Bachillerato, Jalisco y Sonora.....	196
GRÁFICA 11: Distribución de la Matrícula por régimen y área de estudio.....	204
GRÁFICA 12: Matrícula de Licenciatura en Sonora.....	205
GRÁFICA 13: Redistribución de la Matrícula de Licenciatura en Sonora, por sector: 1990-2008.....	210
GRÁFICA 14: Matrícula de carreras en estudio de la UNISON 1990-2000.....	220
GRÁFICA 15: Matrícula en IESP de carreras en estudio.....	223
GRÁFICA 16: Distribución de RVOE por tipo, Sonora.....	227
GRÁFICA 17: Distribución de la Matrícula por Régimen y Área.....	259
GRÁFICA 18: Matrícula de Licenciatura en Jalisco.....	261
GRÁFICA 19: Matrícula de Licenciatura U de G, 1983-1994.....	262
GRÁFICA 20: Redistribución de la Matrícula de Licenciatura en Jalisco, por sector: 1990-2008.....	266
GRÁFICA 21: Matrícula de carreras en estudio de la U de G.....	279
GRÁFICA 22: Matrícula en IESP de carreras en estudio.....	282
GRÁFICA 23: Tipo de RVOE en Jalisco.....	287
GRÁFICA 24: Dendograma de Cluster Guadalajara.....	330
GRÁFICA 25: Dendograma de Cluster Hermosillo.....	340

IV.- ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1: Escuelas Patito.....	285
-------------------------------------	-----

V.- IMÁGENES

IMAGEN 1: Promociones para los estudiantes de una IESP de Guadalajara.....	305
IMAGEN 2: Instalaciones Universidad Guadalajara Lamar.....	215

SIGLAS (Orden alfabético)

AIHEPS: *Alliance for International Higher Education Policy Studies*
ANUIES: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
CENEVAL: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CERETI: Centro Regional de Enseñanza Técnica Industrial
CETI: Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CIEES: Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CNEP: Confederación Nacional de Escuelas Particulares
CRECE: Centro de Recursos Especializados en Cultura y Educación Superior
COEPES: Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Sonora
CONAEDU: Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CONPES: Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CUCEA: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
CUCSH: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
DGP: Dirección General de Profesiones
FIMPES: Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
ICES: Instituto de Ciencias y Educación Superior
IDO: Instituto de Occidente
IES: Instituciones de Educación Superior
IESP: Instituciones de Educación Superior Privadas
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IRVOE: Instituciones con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
ITESM: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
ITESO: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
ITSON: Instituto Tecnológico de Sonora
ITSZ: Instituto Tecnológico Superior de Zapopan
OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PIB: Producto Interno Bruto
PIFI: Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIFOP: Programa Integral de Fortalecimiento al Posgrado
PNPC: Programa Nacional de Posgrados de Calidad
PROFECO: Procuraduría Federal del Consumidor
PROMEP: Programa para el Mejoramiento del Profesorado
RVOE: Registro de Validez Oficial de Estudios
LAMAR: Universidad LAMAR
SEyC: Secretaría de Educación y Cultura de Sonora
SEJ: Secretaría de Educación Jalisco
SEP: Secretaría de Educación Pública
SES: Subsecretaría de Educación Superior
SESI: Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
SINAPPES: Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior
SNI: Sistema Nacional de Investigadores
SNIE: Sistema Nacional de Información Educativa
STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TCH: Teoría del Capital Humano
TER: Teoría de la Elección Racional

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAG: Universidad Autónoma de Guadalajara
UC: Universidad Contemporánea
U de G: Universidad de Guadalajara
UDS: Universidad Durango Santander
UH: Universidad de Hermosillo
UK: Universidad Kino
UNE: Universidad Especialidades
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIDEP: Universidad del Desarrollo Profesional
UNISON: Universidad de Sonora
UNIVA: Universidad del Valle de Atemajac
UNIVER: Universidad Veracruz
UNO: Universidad del Noroeste
UPE: Universidad Pública Estatal
UPEA: Universidad Pública Autónoma
UPF: Universidad Pública Federal
UPJ: Universidad Politécnica de Jalisco
UT: Universidad Tecnológica
UTJ: Universidad Tecnológica de Jalisco
UTH: Universidad Tecnológica de Hermosillo
UTZMG: Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara
UVM: Universidad del Valle de México
ZMG: Zona Metropolitana de Guadalajara

Capítulo 4: La construcción de contextos heterogéneos en el mercado de la educación superior privada: la Regulación

Introducción

En el presente capítulo analizaremos la forma en que las instituciones inciden en la configuración de contextos diversos de decisión dentro de los cuales los individuos eligen el tipo de Institución de Educación Superior Privada (IESP) en la que desean estudiar. El capítulo tiene dos objetivos primordiales: primero, dar cuenta de la configuración de contextos heterogéneos relacionados con el mercado de la educación superior privada en México; segundo, observar cómo los instrumentos institucionales que regulan la parte privada de la educación superior inciden en la estructuración heterogénea de ofertas educativas en espacios diferenciados.

El elemento institucional será abordado mediante el análisis de un conjunto de instrumentos relacionados o vinculados con las tareas que lleva a cabo el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación¹²³ en México. Esta institución tiene entre otras tareas, resolver el problema relacionado con la calidad de la educación superior en México. El análisis se centrará en aquellos instrumentos que se vinculan con los objetivos generales de esta investigación: los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C. (COPAES), la Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (FIMPES) y el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) en su vertientes federal, estatal e incorporado.

El abordaje analítico de estos instrumentos se llevará a cabo desde la perspectiva del *policy analysis*. Cada instrumento será abordado de manera particular, analizando su historia,

¹²³ Este sistema se compone por los siguientes programas, órganos y áreas vinculados con la política de educación superior: (COPAES) Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C.; (CIEES) Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior; (CENEVAL) Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior; (RVOE) Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios; (PIFI) Programa Integral de Fortalecimiento Institucional; (PROMEP) Programa para el Mejoramiento del Profesorado; (SNI) Sistema Nacional de Investigadores; (PNPC) Programa Nacional de Progresos de Calidad; y (DGP) Dirección General de Profesiones.

objetivos, estrategias y resultados con la finalidad de dar cuenta de los contextos diferenciados dentro de los cuales los individuos toman decisiones en torno al tipo de institución superior en la que desean estudiar. Como hemos reiterado, el análisis que se llevará a cabo en este capítulo tiene que ver con las características e impacto de los instrumentos reguladores. A diferencia del capítulo anterior, no centraremos la atención en la forma en la que han evolucionado tanto características como impacto a lo largo del tiempo, sino en cómo se han configurado contextos distintos en espacios geográficos diferentes.

1.- El Subsistema de Evaluación y Acreditación: la Regulación Indirecta Voluntaria

El objeto de esta sección es dar cuenta del impacto que tiene el subsistema de evaluación y acreditación de la educación superior en el ámbito privado de la misma como generador de contextos diferenciados en los cuales los individuos deciden el tipo de IESP en la cual estudiar. Cuando decimos evaluación hacemos referencia a su vertiente diagnóstica que consiste en la tarea realizada por un organismo evaluador (en este caso los CIEES) sobre la identificación de logros y aciertos en el desempeño de las IES. Por otra parte, cuando hacemos referencia a la acreditación nos referimos al proceso mediante el cual órganos públicos o privados evalúan un programa o institución educativa a fin de determinar si son portadores de un estándar mínimo de calidad que es integrado por un conjunto de indicadores básicos.

Una de las propuestas que dan dirección a esta sección del capítulo tiene que ver con que el subsistema de evaluación y acreditación en el sector privado de la educación superior está integrado por actividades de evaluación diagnóstica realizadas por los CIEES, a su vez, por actividades de acreditación realizadas por los organismos afiliados al COPAES y finalmente, por las actividades de acreditación realizadas por la FIMPES, que como mencionamos, operan como un diferenciador institucional en el ámbito privado de la educación superior. Lo anterior, nos hace suponer que el conjunto de instrumentos de este subsistema no impactan de manera general en la oferta privada, sino que impactan en un exclusivo conjunto de ésta. Por otra parte, nos lleva a preguntarnos cómo es el impacto de este conjunto de instrumentos si se analiza desde una perspectiva geográfica suponiendo entonces que tampoco es uniforme. Es de esta forma en que pensamos, se estarían

estructurando contextos en los cuales el subsistema de evaluación y acreditación incide en la consolidación de una oferta privada de calidad, mientras que podrían existir otros contextos en los cuales el subsistema no tenga impacto y, en consecuencia, este tipo de oferta no tenga lugar¹²⁴.

La diferenciación institucional en el subsistema privado de la educación superior puede ser una consecuencia de la forma en que operan los mecanismos de evaluación y acreditación y dicha diferenciación puede apreciarse a partir de los siguientes principios: calidad y prestigio de los programas educativos o de las instituciones. No obstante, es importante hacer un paréntesis y decir que este conjunto de instrumentos no operan de manera exclusiva en el subsistema privado de la educación superior, sino que su alcance se extiende también hasta la parte pública. Sobre todo, es importante mencionarlo ya que existen profundas diferencias en torno al impacto de los instrumentos respecto a la diferenciación sectorial (público/privado) del sistema.

Como se ha venido diciendo, la política de educación superior de la década de los noventa centró su foco en atender las disonancias que tenían lugar en el subsistema público, situación similar pasa con los instrumentos de evaluación y acreditación que coadyuvan en la consolidación de la calidad de la educación superior. En consecuencia, lo que aquí definimos como subsistema de evaluación y acreditación tiene una tradición de más larga data en la parte pública que en la parte privada de la educación superior, por lo menos en lo que se refiere al impacto directo¹²⁵ (naturalmente, con excepción de la FIMPES que tiene exclusivamente como grupo objetivo a las IESP). Sin embargo, aunque pareciera que la trascendencia de este conjunto de elementos se ubica más en la parte pública, existen

¹²⁴ El tiempo o antigüedad pueden ser una variable que explique el por qué ciertas instituciones responden a este tipo de instrumentos y por qué otras no lo hacen. Sin embargo, no aplicaría para todos los casos. Además, no es objeto fundamental de esta parte de la investigación mostrar las razones por las cuales ciertas instituciones responden a los instrumentos y otras no. Solamente queremos demostrar que este conjunto de instrumentos incide en la configuración de contextos heterogéneos con base en los supuestos que ya hemos mencionado.

¹²⁵ Respecto al COPAES, de manera histórica el impacto que ha tenido la acreditación en la parte privada de 2002 a 2008 ronda el 30% del total de programas acreditados en cada año. Así, en el registro de 2008 se encuentra que habían 1,566 programas acreditados de los cuales 1139 pertenecían a alguna IES pública y 427 a IESP (COPAES, 2008). Por otra parte, los CIEES también han impactado primordialmente en el subsistema público de la educación superior ya que a 2009 se contabilizó un total de 1,725 programas de licenciatura pertenecientes a IES pública y evaluados por alguno de los Comités Interinstitucionales, mientras que había 120 programas de licenciatura pertenecientes a alguna IESP.

estudios que dan cuenta de esta trascendencia en la parte privada. Del Castillo (2004), por ejemplo, explica el proceso de cambio institucional en organizaciones públicas y privadas a partir de la influencia de estos instrumentos. Didou (2000) por su parte, analiza el cambio en el esquema regulatorio del sistema de educación superior a partir de la influencia de los instrumentos tanto en la parte pública como en la privada.

El subsistema de evaluación y acreditación se compone, por la parte que se vincula en cierto sentido con la autoridad pública, de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), creados en 1991 y del Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES) creado en 2000. Mientras que por la parte que se vincula estrechamente con el ámbito de lo privado, por la Federación de Instituciones Particulares de la Educación Superior (FIMPES), creada en 1982.

CUADRO 12

La Acreditación				
Nivel del Instrumento	Nombre del Instrumento	Propósito	Instancia que lo opera	Periodo de vigencia
Programas	Evaluación de Comités Interinstitucionales de Evaluación de la ES.	Evaluar programas de licenciatura y posgrado por pares académicos.	CONAEVA	1991 a la fecha
	Acreditación Consejo de Acreditación de Programas de la ES.	Acreditar programas de licenciatura	COPAES/Organismos acreditadores	2000 a la fecha
Instituciones	Acreditación de Instituciones Particulares de Educación Superior	Acreditar Instituciones particulares de Educación Superior	FIMPES	1982 (1996 primera acreditación) a la fecha

El antecedente directo a ambos instrumentos se remonta a los albores de la década de los noventa cuando expertos extranjeros propusieron la creación de un sistema de acreditación de la educación superior en México. Particularmente Philip H. Coombs, en su "*Estrategia para incrementar la calidad de la educación superior en México*", trazó sus características, partiendo de las graves carencias de información pública sobre la calidad de las opciones de educación superior (Coombs, 1992)¹²⁶. Además, otro elemento que obligó a pensar el desarrollo de un sistema especializado para la acreditación de carreras fue la referencia de

¹²⁶ Coombs sugirió crear un organismo independiente que desarrollara indicadores nacionales de calidad aplicables a todas las IES, públicas y privadas, universitarias y tecnológicas, que evaluara el desempeño de cada institución, tomando en cuenta las diferencias sectoriales y difundiera la información pertinente a los usuarios externos y a los tomadores de decisión.

movilidad de profesionistas prevista por el TLCAN¹²⁷. Este antecedente dio por resultado la creación de los CIEES, donde encontramos el primer vestigio de la evaluación o acreditación a programas educativos en el país y años después se creó el COPAES

En su origen, ambos órganos fueron pensados fundamentalmente para activar dinámicas de cambio a favor del mejoramiento de la calidad de la educación en IES públicas al estar vinculados con incentivos financieros, es decir con la distribución de financiamiento extraordinario¹²⁸. No obstante, para la parte privada, aunque no se establecieron esquemas de financiamiento extraordinario, se pensó que el incentivo para que éstas se insertaran en la dinámica que representan estos instrumentos se encontraba en la competencia de mercado. Para este tipo de instituciones el principal incentivo que ofrecen los procesos de los CIEES y COPAES refiere a la obtención de prestigio público que, a su vez, permite diferenciar entre las instituciones que cuentan con programas de estudio evaluados y acreditados y las que no los tienen en el mercado de la educación superior privada.

Por otra parte, la evaluación o acreditación se realiza a los programas académicos y en ambos casos la evaluación tiene un carácter voluntario, esto es, se realiza por solicitud del programa que aspira ser evaluado. Finalmente, los criterios de evaluación utilizados por ambos organismos tienen diferencias entre sí y, asimismo, existen diferencias entre los criterios que tienen cada una de las entidades que forman parte de cada organismo. Sin embargo, esto último encuentra explicación en función del área de conocimiento a la que pertenezca dicha entidad.

1.1.- Evaluación Diagnóstica: CIEES

El origen de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) se encuentra en un acuerdo de colaboración entre las instituciones de educación superior y el Gobierno Federal, en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación

¹²⁷ Antes de esto, solamente una IES privada la practicaba la acreditación, el ITESM, recurriendo al organismo regional de Estados Unidos encargado de América Central, la *Southern Association of Accreditation*.

¹²⁸ Como sostiene Del Castillo (2004), la incorporación de los programas académicos de las IES a los procesos de evaluación de los CIEES “está asociada al tipo de recompensas que éstas obtienen, y al tipo de dependencia que establecen las mismas con el gobierno, de tal forma que es esperable que a mayor dependencia (de recursos o de la normatividad para su operatividad), mayor aceptación de las reglas que constituyen este tipo de evaluación”

de la Educación Superior (CONPES). Su institución formal fue en 1991 por la CONPES, en el marco de concertación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con el objeto de apoyar los procesos del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior.

Los CIEES iniciaron su actividad con un esquema de evaluación de pares académicos y en principio se caracterizaron por tener una importante legitimidad, pues sus informes de evaluación eran considerados realmente un instrumento de retroalimentación del programa, aunque en la mayoría de los casos tenían un carácter restringido¹²⁹. Por ello, en principio, este tipo de evaluación no afectó la participación de las IES públicas en la oferta de bolsas de financiamiento establecidas para impulsar la calidad.

Sin embargo, a partir de 2001, se solicitó que los pares evaluadores entregaran, además del informe de retroalimentación, una clasificación del programa evaluado de acuerdo al nivel de calidad que consideraran tenía el programa (nivel I, II y III, donde el nivel I representa el rango más alto en términos de calidad). En este sentido, los programas académicos de IES públicas que obtienen los niveles I y II tienen derecho a presentar proyectos de trabajo para que mediante una nueva evaluación puedan obtener recursos extraordinarios, mientras que los programas calificados con el nivel III no pueden participar en la presentación de proyectos.

La evaluación que llevan a cabo los CIEES son de índole diagnóstica por lo que son un instrumento valioso para la toma de decisiones de las instituciones educativas. La ubicación de las fortalezas y debilidades de las instituciones permite poner en marcha estrategias y políticas internas que inciden en la consolidación de fortalezas así como en el fortalecimiento de las debilidades institucionales. Por ello, en la actualidad, la evaluación realizada por los CIEES es considerada un paso previo para la acreditación ya que el producto resultante permite establecer rutas a seguir que conducirán al establecimiento de

¹²⁹ Para Díaz Barriga (2007) el modelo de pares académicos está centrado más al carácter formativo y a la retroalimentación, aún cuando esta meta pocas veces se cumple ya que en muchas instituciones no existen mecanismos que den a conocer y discutir los resultados que de las evaluaciones se derivan: “Por mucho tiempo, éstos fueron de consumo exclusivo de la administración central de la Universidad y de las autoridades locales de la unidad académica” (Díaz, 2007).

los estándares fundamentales de calidad que toda institución debe tener. Caso contrario es el de la acreditación, como veremos más adelante.

Por lo tanto, los objetivos principales de los CIEES se concentran en dos aspectos: primero, el mejoramiento de la calidad de la educación superior en México a través de la evaluación diagnóstica de las funciones institucionales de los programas académicos que se ofrecen en las IES; y segundo, la promoción de la evaluación externa interinstitucional de los programas académicos de las IES, a fin de que los resultados derivados de ella sean utilizados en la toma de decisiones de las instituciones educativas y gubernamentales.

Los CIEES son un conjunto de nueve 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. Dos de estos nueve cuerpos colegiados dos realizan funciones de evaluación a las actividades de administración y gestión institucional, así como de la extensión cultural, mientras que los otros siete son los que realizan funciones de evaluación en las distintas áreas del conocimiento¹³⁰.

Características de la evaluación realizada por los CIEES

Como ya se dijo, los criterios de evaluación que utilizan los CIEES varían de acuerdo al comité de que se trate (Díaz, 2007). Estas diferencias llegan a ser notables debido, sobre todo, a la ponderación y límites requeridos en determinados reactivos. Por ejemplo, mientras algunos comités ponderan como aceptable que un programa de estudio tenga el 50% de eficiencia terminal (Ciencias Naturales y Exactas), algunos otros ponderan que lo aceptable sea el 85% de eficiencia terminal (Arquitectura, Diseño y Urbanismo). No obstante, casi todos los comités comparten las siguientes dimensiones en su esquema de evaluación:

¹³⁰ Los primeros dos son el Comité de Administración y Gestión Institucional y el Comité de Difusión, Vinculación y Extensión de la Cultura. Mientras que los siete restantes son: El Comité de Ciencias Agropecuarias; el Comité de Ciencias de la Salud; el Comité de Ciencias Sociales y Administrativas; el Comité de Educación y Humanidades; el Comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo; el Comité de Ingeniería y Tecnología y, finalmente, el Comité de Ciencias Naturales y Exactas.

- La evaluación de la normatividad y planeación académica del programa
- Evaluación del desarrollo y de los resultados del programa
- Evaluación del proceso académico y de sus insumos
- Evaluación de la administración académica

Respecto a la forma de operación de los CIEES para evaluar los programas educativos se realiza una comparación de los resultados de la evaluación, que dan cuenta del estado del programa, y: a) el modelo propio de la institución que imparte el programa (determinar la vinculación entre el programa y la IES); b) el marco de referencia del Comité que realiza la evaluación (los requerimientos básicos determinados por el Comité para considerar que un programa pertenece a tal a cual nivel)

Costos de los CIEES

La evaluación que realizan los CIEES no tiene un costo directamente asociado al servicio de evaluación, sin embargo, existen una serie de costos indirectos que se asocian y no son fáciles de determinar. En primer término, la institución a la que corresponde el programa objeto de evaluación tiene que sufragar los gastos directos para cubrir el traslado y la estancia de los evaluadores, así como el material específico que cada uno de ellos solicite. Otros gastos son mucho más difíciles de determinar, ya que se asocian al tiempo y número de académicos que participan en la elaboración del diagnóstico de autoevaluación, así como al tiempo que dedican los académicos que forman parte del comité de pares, quienes en general tienen un nombramiento en una institución pública.

Impacto de los CIEES

El impacto de los CIEES en la parte privada de la educación superior es diferenciado institucional, temporal y geográficamente. En este apartado presentaremos un mapa del impacto de los CIEES en la parte privada de la educación superior.

En primer lugar cabe mencionar que del total de programas de licenciatura evaluados por los CIEES (1,725) solamente el 7% (120) se imparten en alguna IESP. Esto indica que, diferenciando de manera sectorial, el grueso del impacto real de los CIEES se encuentra en el subsistema público. Sin embargo, si nos centramos en analizar el conjunto de programas

evaluados del subsistema privado, podemos encontrar algunos datos sugerentes. Respecto a la distribución temporal, durante los primeros años desde su institución los CIEES tuvieron una incidencia nula en el subsistema privado. Fue hasta 1995 cuando se realizó la primera evaluación a un programa de una IESP¹³¹ y durante los años siguientes la evolución de este tipo de evaluación en el subsistema privado fue demasiado lenta. Sin embargo, a partir de 2005 se hace evidente un quiebre en el número de evaluaciones que los CIEES hacen a programas de IESP ya que mientras en los primeros cinco años de operación de los CIEES (contados a partir de la primera evaluación realizada a una IESP) se evaluaron 17 programas de estudio, en los últimos cinco años se evaluaron 89 como se muestra en el CUADRO 13.

CUADRO13

Histórico CIEES		
Año	Frecuencia	Porcentaje
1995	1	.8
1996	3	2.5
1997	1	.8
1998	1	.8
1999	11	9.2
2001	8	6.7
2002	4	3.3
2003	1	.8
2004	1	.8
2005	2	1.7
2006	21	17.5
2007	32	26.7
2008	14	11.7
2009	20	16.7
Total	120	100.0

Elaboración propia con datos de CIEES al 1 enero de 2010, disponibles en www.ciees.edu.mx

Respecto al impacto que han tenido los CIEES en los distintos programas académicos de las IESP, el primer lugar lo ocupa los programas relativos a ingenierías ya que concentran el 17.5% del total de programas evaluados. Sin embargo, respecto a los programas objeto de estudio de este trabajo de investigación (Administración, Contaduría, Derecho y Mercadotecnia), el impacto de los CIEES es mayor ya que en éstos se concentra el 38.3% del total de programas evaluados (46 programas), como puede verse en el CUADRO 14.

¹³¹ La primera institución que sometió alguno de sus programas de estudio a la evaluación de los CIEES fue la Universidad Anáhuac cuando sometió a evaluación el programa educativo de Arquitectura en 1995. Le siguieron la Universidad La Salle con tres programas en 1996 y la Universidad Popular Autónoma de Puebla en 1997.

CUADRO 14

Carreras evaluadas por CIEES					
CARRERA	#	%	CARRERA	#	%
1.- Ingenierías	21	17.5	10.- Comunicación	4	3.3
2.- Administración	19	15.8	11.- Economía	4	3.3
3.- Derecho	10	8.3	12.- Agrícolas	3	2.5
4.- Mercadotecnia	9	7.5	13.- Ciencia Política/Filosofía	3	2.5
5.- Educación	9	7.5	14.- Literatura y Artes	3	2.5
6.- Contabilidad	8	6.7	15.- Nutrición	3	2.5
7.- Arquitectura	6	5.0	16.- Psicología	3	2.5
8.- Diseños	6	5.0	17.- Relaciones Internacionales	3	2.5
9.- Comercio Internacional	6	5.0	Total	120	100.0

Elaboración propia con datos de CIEES al 1 enero de 2010, disponibles en www.ciees.edu.mx

Si analizamos el impacto de los CIEES con respecto al área geográfica y a la institución donde se imparte el programa se encuentran elementos para suponer que sí hay contextos diferenciados a partir del análisis de los CIEES. Como se puede apreciar en el ANEXO 3, respecto a la distribución geográfica, solamente en 16 entidades del país se ofrecen programas educativos de IESP –por lo menos uno- que han sido evaluados por un CIEES¹³². Por otra parte, los estados en donde se concentra el mayor número de programas evaluados son Puebla, Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Nuevo León y Jalisco. Estos estados en su conjunto concentran el 70% del total de programas de IESP evaluados. Cabe señalar que en todas estas entidades el proceso de desarrollo y crecimiento de la educación superior tiene más historia ya que, como se confirmó en el capítulo anterior, dicho proceso en estas entidades se llevó a cabo durante la década de los ochenta o antes de ésta.

Si analizamos la ubicación institucional de cada uno de los 120 programas evaluados podemos observar que se distribuyen en muy pocas instituciones¹³³. A nivel nacional, solamente 18 IESP cuentan con programas evaluados por los CIEES siendo el ITESM, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Tec Milenio las instituciones que concentran la mayor proporción de programas evaluados, 58%. Respecto a nuestros casos de estudio, llama la atención que Jalisco cuenta con seis instituciones educativas que tienen programas

¹³² Lo que significa que en 16 entidades más no se ofrecen programas educativos que hayan sido evaluados por algún CIEES.

¹³³ Ver ANEXO 3.

educativos evaluados por los CIEES¹³⁴, situación que contrasta notoriamente con el caso de Sonora, donde la oferta privada de educación superior mp cuenta con ningún programa evaluado por los CIEES.

2.- Acreditación: COPAES y FIMPES

A partir de la década de los ochenta, con plena intensidad en el decenio siguiente y en los primeros años del siglo XXI, la acreditación de programas e instituciones de enseñanza superior ha fungido como un eje fundamental de la transformación cualitativa de las universidades en el mundo. Junto con otras políticas de reforma, la acreditación se propone resolver ciertas fallas de comunicación atribuidas al modelo particular de interrelación entre el sistema de educación superior, la sociedad y el Estado. En su planteamiento más general, la acreditación busca ofrecer elementos de confianza sobre la calidad educativa, tanto a los estudiantes en condiciones de elegir la institución y programa en que cursarán estudios profesionales, como a los empleadores. A esos fines básicos, de mayor amplitud histórica, se han añadido recientemente otras expectativas, tales como la de contar con un instrumento para mejorar la calidad de los servicios, encauzar la rendición pública de cuentas, establecer un principio de visibilidad y orden dentro del variado repertorio de ofertas, estimular y regular la competencia entre instituciones universitarias, así como implantar un mecanismo de control que asegure que la inversión de recursos públicos en educación superior se plasma en indicadores objetivos de calidad.

En lo general, la acreditación es un proceso mediante el cual un cuerpo gubernamental, paraestatal o privado (agencia acreditadora) evalúa la calidad de una institución o programa académico de tipo superior para reconocerlo como portador de criterios y estándares de calidad. La acreditación indica un nivel de calidad de acuerdo con las expectativas objetivos, programas, alumnos y cuerpo administrativo de una institución. El reconocimiento puede tomar diversas formas: Acreditado/no Acreditado, puntuación en una escala continua o puntuación en alguna escala categórica ordinal.

¹³⁴ Jalisco se encuentra empatado con el Distrito Federal en primer lugar si atendemos al número de instituciones que cuentan con programas evaluados por CIEES.

Una de las razones por las cuales la acreditación se ha convertido en los últimos quince años en un mecanismo eje de las políticas públicas de educación superior a nivel mundial radica en que las IES enfrentan un mundo cada vez más competitivo. Certificar instituciones y programas equivale para las instituciones que se acreditan atraer a más y mejores estudiantes, cuyo buen desempeño se traduce en valor agregado para la institución (Sanyal, 2007). A su vez, debido al crecimiento exponencial de los subsistemas privados de educación superior crece tanto para la autoridad pública como para el consumidor, la amenaza de proveedores fraudulentos, por lo que es preferible para ambos que todo certificado emitido por cualquier institución educativa contenga cierta garantía de calidad al usuario, esto es precisamente lo que hace la acreditación.

Finalmente, mediante la acreditación se puede alcanzar cuatro objetivos importantes en el contexto de la educación superior: controlar la calidad, transparencia y rendición de cuentas, mejorar la calidad con base en espíritus competitivos y permitir la movilidad de los estudiantes (Sanyal, 2007). La acreditación es una práctica de evaluación cuya finalidad es impulsar y, en su caso, reconocer, la calidad de un programa específico de educación superior¹³⁵ (Díaz, 2007). Debido a lo anterior, la acreditación de programas educativos es una práctica que se está generalizando en la educación superior.

La Acreditación en el ámbito privado de la educación superior en México: COPAES.

Además del antecedente de Coombs (1992), otro antecedente de la acreditación en México se encuentra en 1996 cuando la ANUIES propuso crear un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la educación superior, para ordenar, coordinar y articular los procesos ingentes, potenciar capacidades y resolver más expeditamente problemas¹³⁶. Sin embargo,

¹³⁵ Aunque no es fácil establecer una fecha de inicio de la acreditación como práctica sistemática en la educación superior, la mayoría de los autores la ubican en los Estados Unidos a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

¹³⁶ En la XXVIII sesión ordinaria de su Asamblea General, en noviembre de 1997, sugirió instalar como organismo paraguas una asociación civil, autofinanciable a mediano plazo: ésta fungiría como instancia colegiada, plural, representativa y autónoma, dotada de capacidades de decisión en lo académico y lo técnico. No obstante, desde la segunda mitad de la década de los setenta, las instituciones de educación superior reunidas en la ANUIES buscaron concertar formas de planeación que incluían la evaluación como un elemento básico para la mejora de las instituciones y del sistema en su conjunto. La constitución del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) fue un paso importante en esa

no es sino hasta el año 2000 cuando se crea el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES) en México. Hasta 2009, la COPAES era la única instancia validada por la Secretaría de Educación Pública para conferir reconocimiento oficial a los organismos acreditadores de los programas académicos que se imparten en este nivel educativo en México.

El diseño institucional del COPAES asume que quienes aplicarán a los procesos de acreditación serán órganos particulares, mismos que serán reconocidos por el COPAES y facultados para llevar a cabo los procesos de evaluación conducentes a la acreditación de programas de nivel de licenciatura y de técnico superior universitario o profesional asociado, en áreas definidas del conocimiento, en las instituciones públicas y privadas de todo el país. Por lo tanto, una de las funciones principales del COPAES es garantizar que los procesos de acreditación de programas académicos que realicen organismos acreditadores, especializados en una o varias áreas o sub-áreas del conocimiento, se desarrollen de manera que se pueda lograr el objetivo de reconocer la calidad de los programas y propiciar su mejoramiento, así como llevarse a cabo con base en el reconocimiento de la diversidad institucional y de los programas existente en la educación superior. El reconocimiento que hace el COPAES sobre los organismos acreditadores y la acreditación que éstos hacen sobre los programas académicos tiene una vigencia de cinco años.

Características de la Acreditación.

Para el COPAES, la acreditación de un programa académico requiere de un proceso que deberá caracterizarse por ser voluntario; integral, es decir, que valore los insumos, procesos y resultados del programa; objetivo, justo y transparente; externo; producto del trabajo colegiado de personas de reconocida competencia en la materia, representativos de su comunidad, con experiencia y capacidad en los procesos de evaluación; ético y responsable; temporal; y confiable. El proceso mediante el cual se lleva a cabo la acreditación de programas en México comprende los cinco pasos siguientes: a) la solicitud expresa por parte de la institución interesada; b) la participación de la comunidad

dirección aunque, en la práctica, la operación de las instancias del sistema (consejos estatales, regionales y nacional) tuvo poco y desigual impacto en la vida académica de las instituciones (Rodríguez, 2004)

académica del programa de estudios sujeto a acreditación, y que comprenda una descripción cualitativa y una medición cuantitativa de sus principales actividades, insumos, procesos, funcionamiento general y resultados, así como el alcance de sus objetivos y metas; c) la evaluación del organismo evaluador pertinente; d) el dictamen final que constituye el informe de los evaluadores que visitan las IES, el cual puede resultar dentro de las siguientes categorías: acreditado, acreditación condicionada, y no acreditado; y, e) un mecanismo de revisión cuando la institución educativa exprese su desacuerdo con el resultado final¹³⁷.

El costo de la acreditación

La comparativa internacional nos deja ver que el tema del costo de los procesos de acreditación a programas e instituciones es divergente entre los países ya que en algunos la acreditación no tiene ningún costo directo para las instituciones, mientras que en otros, la acreditación funciona con las reglas de mercado e incluso con los efectos positivos y negativos que ello implica. Según Rodríguez (2004) “los costos directos e indirectos de la acreditación son elevados [...] En Chile y Argentina el costo de la evaluación externa corre por cuenta del acreditador. La gratuidad es el medio para atraer a instituciones y programas [...]. En Costa Rica y México, el costo de todo el proceso es pagado por la institución que lo solicita”.

En el caso de México, a diferencia de lo que sucede con los CIEES, la acreditación realizada por los organismos afiliados al COPAES sí genera gastos directos a las instituciones que lo solicitan. Cada organismo acreditador se encuentra en libertad de definir el costo del servicio que ofrece, situación que permite encontrar diferencias significativas entre ellos¹³⁸. Los costos se dividen en directos e indirectos. Los costos directos refieren al contrato que los organismos acreditadores hacen con la institución para evaluar con fines de acreditación de un programa de formación profesional, tales costos

¹³⁷ Tomado de *Dos Modelos diferenciados de Configuración Institucional Bajo el Impacto de la Evaluación Externa: UAM-A y la UIA* (Del Castillo, 2004).

¹³⁸ A consideración de Díaz Barriga, los organismos afiliados al COPAES “no sólo conciben su tarea como una actividad académica que contribuye al mejoramiento de la calidad de la educación, sino que al mismo tiempo se conducen como empresas privadas que buscan obtener ganancias económicas en la tarea de la evaluación”. Los organismos de evaluación “llegan a funcionar como paraestatales protegidas, con la peculiaridad de que varios de sus integrantes también forman parte de la nómina de tiempo completo de algunas instituciones públicas” (Díaz, 2007).

oscilan entre 5 mil y 15 mil dólares. Asimismo, en este rubro hay otros costos difíciles de calcular tales como el traslado de evaluadores y el cumplimiento de las condiciones que solicitan para realizar su trabajo. Los costos indirectos por su parte (algunos organismos recomiendan contratar un taller de autoevaluación, el cual es impartido bajo su coordinación –con costos aproximados de 3 mil dólares-), son los gastos que se derivan del número de académicos y el tiempo que estos destinen en elaborar el informe de autoevaluación para integrar la información que los evaluadores solicitan. Empero, en opinión de algunas instituciones la acreditación tiene un costo global de 50 mil dólares (Díaz, 2007).

El impacto de la Acreditación

Las primeras acreditaciones en México se llevaron a cabo a partir de 2002, esto porque durante los primeros años de operación del COPAES se dedicaron a la organización del Consejo, a su reglamentación y a la capacitación de los futuros organismos acreditadores, por ello, en la GRÁFICA 6, el conteo de la acreditación comienza en 2002. Como se puede advertir, la acreditación ha tenido un impacto diferenciado entre los sectores público y privado, teniendo inclinación al igual que los CIEES en la parte pública de la educación superior. Sin embargo, a diferencia de los CIEES, la proporción en la que se dividen ambos sectores el número total de programas acreditados es distinta ya que el ámbito privado tiene más participación en la acreditación si lo comparamos con la participación que tiene respecto a la evaluación de los CIEES.

GRAFICA 6



Elaboración propia con datos de COPAES (2009)

A lo largo de los años, el sector privado ha mantenido una participación cercana al 30% del total de programas acreditados. Esto nos indica –además de ser mayor que la participación en los CIEES- que el crecimiento de los programas acreditados en IESP ha sido estable a lo largo de los años. Por otra parte, como puede apreciarse en el CUADRO 15, respecto a la distribución temática de cada uno de los 460 programas acreditados hasta 2009 se encuentra que la mayor parte de éstos pertenecen al área de ingenierías ya que en esta área se concentra el 27% del total de programas acreditados. Esto se relaciona con que carreras como las ingenierías o las médicas requieren que sus profesionistas sean instruidos en la vanguardia de nuevas técnicas y métodos aplicados en la vida profesional.

Respecto al conjunto de carreras que analizamos en esta investigación se encuentra que después de las ingenierías, los programas de estudio que mayor número de acreditaciones tienen son Administración, Contaduría y Mercadotecnia, y un poco más rezagados se encuentran los programas de Derecho¹³⁹. En su conjunto, nuestros programas en análisis representan el 38.3% del total de programas acreditados en México.

CUADRO 15

CARRERA	#	%	CARRERA	#	%
1.- Ingenierías	123	26.7	11.- Ciencias Políticas	5	1.1
2.- Administración	90	19.6	12.- Diseños	18	3.9
3.- Contabilidad	41	8.9	13.- Agronomía	3	.7
4.- Mercadotecnia	36	7.8	14.- Arquitectura	20	4.3
5.- Comercio Internacional	30	6.5	15.- Odontología	5	1.1
6.- Psicología	27	5.9	16.- Economía	5	1.1
7.- Derecho	9	2.0	17.- Nutrición	1	.2
8.- Medicina	18	3.9	18.- Educación	1	.2
9.- Ciencias de la Comunicación	20	4.3	19.- Enfermería	1	.2
10.- Relaciones Internacionales	7	1.5	Total	460	100.0

Elaboración propia con datos de COPAES (2009)

Como se puede apreciar en el ANEXO 4, la distribución geográfica del impacto de la acreditación alcanza a 23 entidades del país, es decir, en 23 entidades del país se ofrece por lo menos un programa educativo de IESP que ha sido acreditado por el COPAES. Al igual que con los CIEES, los estados que acaparan el mayor número de acreditaciones son:

¹³⁹ Esto se entiende a partir de que fue hasta 2008 cuando la COPAES reconoció al primer organismo acreditador especializado en Derecho y, a partir de esa fecha se han venido realizando las respectivas acreditaciones a este tipo de programas.

Distrito Federal, el Estado de México, nuevo León, Jalisco y Puebla que en su conjunto concentran el 62% de los programas acreditados en México. El análisis en torno a las instituciones que tienen programas acreditados revela que existe una institución que concentra el 40% de las acreditaciones a carreras en México: el ITESM y le sigue la Universidad del Valle de México y la Universidad Iberoamericana con 9% y 6% respectivamente. No obstante, hay 40 IESP que tienen por lo menos un programa acreditado en México.

Lo anterior nos confirma que el impacto de la acreditación ha sido diferenciado de manera geográfica y de manera institucional ya que regularmente las instituciones que cuentan con carreras acreditadas se sitúan en entidades donde existe una historia añeja de sus respectivos subsistemas de educación superior privada.

La Acreditación en el ámbito privado de la educación superior en México: FIMPES.

La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) es una agrupación de la sociedad civil que agrupa a un conjunto de IESP y colabora en la mejora de la comunicación y colaboración de éstas entre sí y con las demás instituciones educativas del país, respetando las finalidades particulares de cada una. La FIMPES surge, en 1981, con el propósito principal de convertirse en un órgano regulador de las IESP que en ese momento histórico no existía en el país. Como hace notar Adrián Acosta, aunque varias de las instituciones fundadoras de la Federación “ya estaban afiliadas a la ANUIES desde hacía varios años, el interés por proteger el prestigio y seriedad de las instituciones privadas de educación superior en un contexto de crecimiento desordenado y anárquico de los nuevos establecimientos particulares, explican el surgimiento de la FIMPES” (Acosta, 2005).

La FIMPES forma parte de la ANUIES, órgano que aglomera al conjunto de IES en México y que tiene reconocimiento por parte de la autoridad educativa del país. La FIMPES se instituyó hace 27 años pero en 1993 su Asamblea la convirtió en agencia de acreditación, determinando que todas las instituciones participantes deberían someterse al proceso de acreditación institucional convenido. La primera acreditación que otorgó fue en

1996 y a diferencia de la acreditación de los organismos del COPAES, el tipo de acreditación que la FIMPES lleva a cabo se centra en la institución.

La institución tiene una misión pertinente al contexto de la educación superior ya que la Acreditación de la FIMPES es el resultado de la evaluación y mejora de la calidad educativa de la institución. Todas las decisiones realizadas en el proceso de Acreditación están basadas en criterios y procedimientos objetivos, claramente establecidos, que guían el juicio profesional de los actores involucrados: profesores y funcionarios de la institución, equipos verificadores independientes de la misma, Comisión Permanente de Dictaminación y Asamblea de la Federación. Actualmente, hay un total de 109 IESP que forman parte de la FIMPES. En estas 109 IESP se concentran entre 350 y 400 mil alumnos del sistema de educación superior. De estas 109 instituciones 67 se encuentran acreditadas y 42 se encuentran en proceso de acreditación.

El proceso mediante el cual la FIMPES realiza sus acreditaciones considera tres etapas: a) Autoestudio, que se traduce en un Reporte Final de Autoestudio; b) Validación del Autoestudio por un equipo de pares académicos; c) Dictamen de acreditación, emitido por una comisión técnica. Hay cinco posibles resultados de la evaluación institucional: acreditada (cumple con los indicadores FIMPES de calidad, con niveles de excelencia en varios de ellos), acreditada sin observaciones, acreditada con recomendaciones (presenta áreas susceptibles de mejora), acreditada con condiciones (presenta carencias importantes frente a los indicadores) y no acreditada (evidencia carencias básicas frente a los indicadores). A las instituciones condicionadas o no acreditadas se imponen requisitos para subsanar sus deficiencias y plazos para volver a presentar sus informes. La acreditación institucional “lisa y llana” tiene una validez de cinco años, a cuyo término se reinicia el procedimiento (FIMPES, 2002).

La acreditación que se entrega a las IESP varía de acuerdo al resultado final de la misma que contempla las siguientes posibilidades: a) No acreditado. Se da un año a la institución para que cumpla con los indicadores; b) Acreditación con condiciones. Esto significa que cumple con los mínimos, pero tiene fallas sustanciales y la institución debe corregir sus fallas en un máximo de tres años, de no ser así será desacreditada; c) Acreditada con recomendaciones. La institución tiene la obligación de reportar sus avances cada año; d)

Acreditación sin observaciones. Significa que la institución tiene niveles de excelencia en varios de los indicadores de calidad y cumple con ellos de manera global; e) Acreditación Lisa y llana. Además de obtener la acreditación sin observaciones, la institución debe reunir un porcentaje mínimo (33%) de profesores con un grado académico superior al que están enseñando; por ejemplo, si los profesores dan cátedra de una licenciatura, deben tener maestría, y si enseñan una maestría, deben tener doctorado. La acreditación tiene una vigencia de siete años. Cabe puntualizar que, como aspecto básico del acuerdo entre FIMPES y SEP, la segunda solamente reconoce como institución de calidad a las IESP que cumplen con la acreditación lisa y llana de la FIMPES.

CUADRO 16

Lisa y llana	39	59%
Sin observaciones	22	33%
Con recomendaciones	5	7%
Con condiciones	1	1%
TOTAL	67	100.0%

FUENTE: FIMPES, 2009.

A su vez, es importante resaltar que el 92% de las instituciones acreditadas cuentan con la modalidad lisa y llana o sin observaciones y, merece mención especial, que 30 de las asociadas tienen ya el Registro de Excelencia Académica que otorga la Secretaría de Educación Pública. Éstas últimas son consideradas de excelencia ya que cuentan con un registro otorgado por la SEP a IESP que cumplieron con los requisitos previstos en el Acuerdo 279 de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, entre los que se cuenta tener un mínimo de 10 años impartiendo educación superior con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) y no tener sanciones en los últimos tres años, además de otros mecanismos de evaluación de calidad en el servicio.

En mayo del 2002 se firmó el Convenio de Concertación SEP-FIMPES, en el cual se reconoce oficialmente el Sistema de Acreditación Institucional de FIMPES en la modalidad “lisa y llana”, es decir la acreditación no condicionada. Las instituciones acreditadas por la FIMPES son por ello elegibles para gozar de los beneficios del régimen de simplificación administrativa incluido en el Acuerdo 279 de la SEP que norma el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para la educación superior privada. Aún cuando el sistema de acreditación institucional FIMPES es reconocido por la autoridad gubernamental, la

federación considera que el esquema válido para acreditación de programas académicos es el que promueve el CONPES y las agencias reconocidas por ese organismo.

4.- El Subsistema de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios: la Regulación Directa Obligatoria.

En el presente apartado haremos un análisis del Subsistema de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) en México. La estrategia analítica mediante la cual lo analizaremos contempla el análisis institucional del mismo, así como el análisis de los impactos que geográfica y tipológicamente tiene el RVOE en México. El objetivo básico del mismo refiere a la necesidad de dar claridad, primeramente, a las diversas características y elementos que circundan a la expedición de RVOE en México ya que este es un elemento básico y fundamental para explicar la configuración de contextos heterogéneos para la toma de decisiones de los individuos en el mercado de la educación superior. Por otra parte, tenemos como objetivo hacer evidente que esta diferenciación institucional en los requerimientos y características de la expedición y forma de los RVOE se manifiesta de manera geográfica a lo largo y ancho del país.

El instrumento eje de este Subsistema es el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) que es el acto de la autoridad educativa en virtud del cual se determina incorporar un plan y programa de estudio que imparte un particular, o pretende impartir, al Sistema Educativo Nacional. La autoridad educativa otorga un RVOE a un particular para que imparta un determinado plan o programa de estudio en un determinado espacio físico¹⁴⁰. Es importante aclarar que jurídicamente las IESP no requieren de autorización previa por parte de autoridad educativa alguna para poder operar e impartir estudios de tipo superior, el RVOE es únicamente el reconocimiento que hace la autoridad de que los estudios de tipo superior que imparte tal o cual institución tienen validez oficial y que serán reconocidos por el Estado Mexicano para los trámites y efectos que sean conducentes.

¹⁴⁰Esto quiere decir que un RVOE no puede ser utilizado por un particular para impartir el mismo programa educativo en dos sitios distintos. El RVOE refiere a un programa educativo que será impartido en un espacio físico específico (institución o sede académica de la IESP). Para ser impartido en dos o mas sedes, será necesario que el particular tramite el RVOE para cada una de las sedes.

Hasta entrados los años setenta, prevaleció un enfoque casuístico: cada universidad privada se las agenció para conseguir el reconocimiento oficial correspondiente, o bien optó por la vía de la incorporación universitaria. Sin embargo, el crecimiento del sistema a partir de entonces estimuló la búsqueda de una solución corporativa, tal que permitiera al segmento privado sostener condiciones de negociación de nivel sectorial y no exclusivamente de nivel institucional. No obstante, a partir de la aprobación de la Ley General de Educación de 1993, se establecieron cambios importantes en el régimen del RVOE.

Los reglamentos del Registro de Validez Oficial de Estudios estipulado en los artículos 54 y 55 de la Ley General de Educación fueron aprobadas según el siguiente orden: Acuerdo 243, Bases Generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios (mayo 27 de 1998); Acuerdo 254, Educación Primaria (26/03/1999); Acuerdo 255, Educación Secundaria (13/04/1999); Acuerdo 276, Secundaria Técnica (27/06/ 2000); Acuerdo 278, Preescolar (30/06/2000), y Acuerdo 279, Educación Superior por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Tipo Superior (10/07/ 2000); Medio Superior (1/10/2003). La reforma del RVOE se inspiró en el enfoque federalista de la nueva norma, en el marco de “simplificación administrativa” promovido por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en diversos ámbitos de la administración pública, así como en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial de 1995 (DOF, 24/12/2005 1995).

El RVOE se otorga a un plan y programa de estudios en lo particular, por lo que es posible que una institución privada cuente con RVOE para determinados planes y programas de estudio y no cuente con RVOE para otros programas que también imparte. Es decir, el RVOE no se otorga a la institución, sino al programa. El RVOE puede otorgarlo el Estado en varios niveles educativos (Básico, Medio Superior o Superior) y representa un conjunto de elementos básicos que debe atender, contener y demostrar el ente privado a fin de que la autoridad reconozca y dé validez a la educación que imparte el privado. Contar con el RVOE permite a la institución que los resultados de los cursos impartidos sean oficiales y aceptados en el trámite para la obtención de otros bienes y servicios públicos.

Como se ha dicho, en lo general, el RVOE es regulado por el Acuerdo 243 de la Secretaría de Educación Superior, mismo que brinda certeza jurídica a todo particular que pretende

impartir estudios con validez oficial del gobierno mexicano, brindándoles la garantía de que la autoridad no podrá exigir mayores requisitos que los establecidos en este Acuerdo y en el Acuerdo específico del nivel educativo de que se trate. El Acuerdo 243 reconoce la posibilidad de que los estudios que oferten las instituciones educativas de todos los niveles educativos puedan ser: escolarizados, no escolarizados o mixtos, teniendo como variable determinante la asistencia, o no, del estudiante a un espacio físico en concreto. Este Acuerdo especifica, por una parte, el procedimiento que deberá llevar a cabo el particular con la autoridad educativa; y, por otra, la forma en la que éste deberá presentar la solicitud especificando las tres principales dimensiones de las que deberá dar cuenta con su documentación: a) sobre el personal docente y directivo de la institución; b) sobre la ocupación legal del inmueble y de sus condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas; y c) sobre los Planes y Programas de estudio que pretende impartir.

Para el caso de la educación superior, existe otro Acuerdo de la Secretaría de Educación Pública que regula de manera detallada la expedición del RVOE para este nivel educativo, el 279, que fue expedido el 10 de Julio de 2000. Éste, tiene por objeto establecer los requisitos y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, en todos sus niveles y modalidades. Como primer paso para la expedición del RVOE, el particular que solicite el reconocimiento, deberá presentar a la autoridad educativa la solicitud correspondiente con los datos contenidos en el formato 1 y los anexos 1, 2, 3, 4 y 5 de este Acuerdo¹⁴¹. La expedición del RVOE para un particular significa que éste cumplió con los requisitos mínimos que establece la Ley General de Educación y el Acuerdo 279 para funcionar en cuanto a: plan y programa de estudio, normatividad institucional, instalaciones y planta académica.

En la siguiente tabla se presentan los requisitos que la autoridad pública exige para entregar el RVOE, según el acuerdo 279.

¹⁴¹ El conjunto de Anexos que acompañan al Acuerdo 279 son un conjunto de formatos para ser llenados por el solicitante con información que la autoridad educativa considera importante y relevante a fin de poder dictaminar si el particular está o no facultado, tiene o no los requerimientos mínimos materiales, organizacionales y cognitivos para impartir un programa de estudio de tipo superior. Si bien el Acuerdo 279 estipula el porcentaje mínimo de cursos que deben estar a cargo de profesores de tiempo completo, no estipula, por ejemplo, qué características deben tener las instalaciones de la institución en las que se impartirá el plan o programa de estudios.

CUADRO 17

RVOE	
Elemento	Contenido
Programa de estudio	1.- Antecedentes académicos para ingreso 2.- Objetivos del Programa de estudio 3.- Perfil del egresado 4.- Lista de asignaturas y horas requeridas con docente, indiv., créditos y tipo de instalaciones 5.- Lista de optativas y horas requeridas con docente, indiv., créditos y tipo de instalaciones 6.- Propuesta de evaluación y actualización periódica del PE
Asignatura	1.- Objetivos generales 2.- Temas y subtemas 3.- Actividades de aprendizaje 4.- Criterios y procedimientos de evaluación y acreditación
Normatividad Institucional	1.- Titulación 2.- Servicio social 3.- Ingreso, permanencia, derechos y obligaciones de alumnos 4.- Reglas para el otorgamiento de becas
Descripción de las instalaciones	1.- Tipo de dominio 2.- Información sobre Dimensiones 3.- Información sobre Medidas de seguridad 4.- Información sobre Iluminación y ventilación 5.- Información sobre aulas, cubículos, talleres, laboratorios, biblioteca, auditorio, oficinas administrativas.
Listado de acervo bibliográfico	Por cada una de las asignaturas (Título, autor, editorial)
Personal Académico	Para el caso de personal académico de asignatura se requerirá: 1.- Poseer como mínimo el título, diploma o grado correspondiente al nivel educativo en que se desempeñará, ó 2.- Satisfacer las condiciones de equivalencia de perfiles, demostrando que posee la preparación necesaria, obtenida ya sea mediante procesos autónomos de formación o a través de la experiencia docente, laboral y/o profesional Para el caso de personal académico de tiempo completo se requerirá ¹⁴² : 1.- Acreditar experiencia o preparación para la docencia y la investigación o la aplicación innovativa del conocimiento en el campo en el que desempeñará sus funciones, y 2.- Poseer preferentemente un nivel académico superior a aquél en el que desempeñará sus funciones y en áreas de conocimiento afines.

Elaboración propia con datos del Acuerdo 279 de la Secretaría de Educación Pública

Para obtener el RVOE hay que presentar ante la autoridad educativa la solicitud en el Formato 1 y los Anexos 1, 2, 3, 4 y 5 que acompañan al Acuerdo 279. Los plazos de emisión del acuerdo establecen como máximo 60 días hábiles a partir de la fecha de presentación de la solicitud. No obstante, 10 días hábiles después de haber presentado la solicitud, se emitirá un Acuerdo de admisión de trámite o, en su caso, se hace la prevención que hay datos o documentos omitidos, para que, dentro de un término de 5 días hábiles se subsane la omisión.

¹⁴² Para el caso de licenciatura, el porcentaje mínimo de cursos que en cada programa debe estar a cargo de profesores de tiempo completo es: a) para un programa práctico, 0%; b) para un programa práctico individualizado, 7%; c) para un programa científico práctico, 12%; y, d) para un programa científico básico, 30%.

Para los operadores a nivel federal del RVOE con el establecimiento de estos requisitos se pretende “procurar que la educación que se imparta sea de calidad. El que el programa de estudios cuente con RVOE le da certeza al usuario de que lo que estudiará ha sido revisado, analizado, y avalado por la Secretaría de Educación Pública”, tal como sostiene Julio Rubio Oca en la entrevista que le hace la PROFECO para su boletín (PROFECO, 2003). Para la autoridad educativa, el RVOE es suficiente y pertinente para asegurar la calidad de los servicios de educación superior que ofrecen las IESP.

La verdad es que el Acuerdo 279 de la Secretaría de Educación Pública es simplemente un conjunto de reglas que tratan de regular los trámites y procedimientos para la expedición del RVOE a un particular. Los Anexos del Acuerdo 279 son instrumentos que recaban información que se considera fundamental a fin de otorgar un RVOE, y dicha información es sometida a valoración por el personal de la Dirección General de Instituciones Particulares de Educación Superior. Sin embargo, no existe algún documento que especifique cuáles son los estándares mínimos básicos, en términos de requisitos, que los particulares deberían cumplir a fin de que se les pueda expedir un RVOE para estudios de tipo superior¹⁴³.

5.- Análisis Normativo del RVOE

La educación superior pública y privada, como el conjunto de las actividades educativas nacionales, está normada constitucionalmente por lo dispuesto por el artículo 3° de la Constitución Política Mexicana de 1917, en la que establece que la educación que imparta el Estado tenderá a “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Según la Ley Federal de Educación, las autoridades facultadas para otorgar este tipo de reconocimiento son de dos tipos: Federal y Estatal¹⁴⁴. Para uno de los principales actores de la política de educación superior privada de los

¹⁴³ Esto puede convertirse en un problema a futuro ya que en la medida en que las autoridades estatales establezcan este conjunto de estándares mínimos (algunos más completos que otros), y la observancia a estos se convierta en un costo más elevado para los particulares, éstos podrían preferir obtener el RVOE con la autoridad federal, como es el caso del Estado de México que analizaremos más adelante.

¹⁴⁴ Esta es una de las pocas atribuciones concurrentes que tienen los gobiernos federal y estatales en materia de educación (Ley General de Educación, artículo 14, Fracción IV). Como veremos en el análisis de este acápite, esta es una de las razones por las cuales no existe uniformidad en los requisitos y en la expedición de los RVOE a nivel nacional.

últimos años, Luis Olmos, esta concurrencia es una de las razones por las cuales el subsistema privado de la educación superior ha crecido de manera creciente en los últimos años:

“Es cierto que la explosión demográfica que se dio a partir de los años ochenta empujó a muchísimos muchachos a buscar educación superior, y la demanda sobrepasó a las universidades públicas. En el sexenio de Salinas de Gortari se dio lo que se llama la descentralización educativa, de manera que el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, en cuanto a educación superior, dejó de ser otorgado exclusivamente por la Secretaría de Educación Pública Federal y se convirtió en una facultad concurrente de las oficinas de educación de los gobiernos estatales, lo cual multiplicó la creación de instituciones y universidades privadas” (PROFECO, 2003)

Para el caso federal, la organización responsable es la Secretaría de Educación Pública, vía la Dirección General de Instituciones Particulares de Educación Superior y los instrumentos normativos que regulan este procedimiento son: el Acuerdo 243 y el Acuerdo 279 de la Secretaría de Educación Pública. Mientras que por la vía estatal se encuentran dos posibilidades: que el RVOE sea entregado por la autoridad educativa en el estado (la Secretaría de Educación del Estado, o bien que sea entregado por una Universidad Pública mediante la incorporación del plan de estudios a ésta¹⁴⁵. Respecto a la forma en que se organiza la expedición de RVOE por autoridades de los gobiernos estatales, el artículo tercero del Acuerdo 279 establece que las entidades federativas deberán establecer las normas y criterios que señala el mismo en sus respectivas disposiciones normativas en la materia¹⁴⁶.

Respecto a la expedición del RVOE por la vía de las Universidades Públicas (órganos desconcentrados), la Ley para la Coordinación de la Educación Superior menciona que las

¹⁴⁵ En primer lugar hay que aclarar que lo dispuesto en el artículo tercero del Acuerdo 279 es uno de los principales problemas que hay respecto a las normativas estatales para la expedición de RVOE ya que la mayoría de las entidades del país no cuentan con esta normativa y aplican como propio el Acuerdo 279. Por otra parte, las IES públicas facultadas para la expedición de RVOE son la Universidad Autónoma De Baja California Sur (UABCS), Universidad Autónoma De Ciudad Juárez (UACJ), Universidad Autónoma De Coahuila (UACOAH), Universidad Autónoma De Chihuahua (UACH), Universidad De Guadalajara (UDG), Universidad Autónoma Del Estado De Hidalgo (UAEH), Universidad Autónoma Del Estado De México (UAEMEX), Universidad Autónoma Del Estado De Morelos (UAEMOR), Universidad Autónoma De Nuevo León (UANL), Universidad Autónoma De Querétaro (UAQRO), Universidad De Quintana Roo (UQROO), Universidad Autónoma De Yucatán (UADY), Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Nacional Autónoma De México (UNAM).

¹⁴⁶ Asimismo, en materia de supervisión, la CONAEDU acordó que, en el marco del Convenio de Coordinación en materia de RVOE celebrado entre gobiernos federal y estatales el 30 de noviembre de 2007, las autoridades educativas deberán intensificar las acciones en materia de inspección y vigilancia, a fin de verificar que los particulares con RVOE cumplen con las condiciones previstas en la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables, para la impartición de los servicios educativos.

instituciones públicas de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados, podrán otorgar, negar o retirar reconocimiento de validez oficial a estudios de tipo superior; siempre y cuando estén autorizadas para ello. Por lo tanto, los certificados, diplomas, títulos y grados académicos que expidan los particulares respecto de estudios autorizados o reconocidos requerirán de autenticación por parte de la autoridad que haya concedido la autorización o reconocimiento o, en su caso, del organismo público descentralizado que haya otorgado el reconocimiento.

Para que un RVOE pueda ser mantenido por la IESP, éstas deben cumplir satisfactoriamente con las supervisiones realizadas por las autoridades competentes. Por lo tanto, la misión de las autoridades educativas facultadas para otorgar el RVOE no concluye con el otorgamiento o negación del Acuerdo de Reconocimiento. Una vez otorgado, la principal obligación de la autoridad es inspeccionar y vigilar que, las instituciones cumplan con todas y cada una de las condiciones bajo las cuales se les concedió el reconocimiento.

Los RVOE se otorgan de manera permanente, la facultad que la Ley le da a la autoridad educativa es de “otorgar” o en su caso “retirar” el reconocimiento oficial y esto es un problema ya que obliga a que la autoridad pública supervise y monitoree a los particulares que imparten estos programas, como se puede apreciar en las disposiciones de la Ley General de Educación en su artículo 58¹⁴⁷:

“Las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos...”

En caso de que se actualice alguna de las infracciones previstas en la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables a las instituciones particulares, previo procedimiento administrativo, se podrá imponer las sanciones correspondientes que van desde el apercibimiento, multa o retiro del reconocimiento.

¹⁴⁷ La Constitución no faculta a la autoridad a que “renueve” los reconocimientos, situación que obligaría a las IESP a presentarse de nueva cuenta ante la autoridad y a presentar de nuevo el conjunto de requisitos requeridos, más los cambios que sean necesarios de acuerdo a nuevas condiciones de contexto. La fracción VI del artículo 3º Constitucional menciona que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, y que el Estado tiene la libertad de otorgar y retirar el reconocimiento de validez de dichas instituciones, bajo los términos que establezca la ley.

Por otra parte, los egresados de los programas que no cuentan con RVOE no pueden obtener la cédula profesional ya que dicho programa no se encuentra inscrito en el Sistema Educativo Nacional. En ese sentido, la Ley General de Educación no cuenta con un requerimiento expreso para que las IESP cuenten con RVOE, sin embargo, los particulares que imparten estudios sin RVOE tienen la obligación de mencionar en toda su publicidad y documentación que emitan su calidad de no incorporados, para evitar engaños a los estudiantes ya que el incumplimiento de esta disposición puede derivar en la imposición de las sanciones previstas en el Artículo 77 de la Ley en la materia¹⁴⁸. Asimismo, la Ley General de Educación establece que las IESP que impartan estudios con RVOE deberán mencionarlo en su documentación que expidan y en la publicidad que hagan.

Como se observa en la siguiente tabla, el contenido de los instrumentos legales se relaciona con el reconocimiento de la educación como un servicio público que tiene como objetivo desarrollar las facultades de los individuos así como fomentar el amor a la patria, la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. La Ley Federal de Educación reconoce que los particulares pueden impartir servicios educativos pero para que estos tengan validez pública deben obtener el reconocimiento del Estado o de la Secretaría de Educación Pública Federal. Por su parte, La Ley General de Educación menciona que las instituciones particulares que cuentan con Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) deben cumplir con evaluaciones periódicas así como los requisitos académicos, de infraestructura y de planes de estudio para obtener su registro. Además, deben hacer la información pública de manera que los estudiantes puedan conocer qué instituciones están registradas y qué instituciones no. La Ley de Coordinación de Educación Superior también permite que las universidades, en su carácter de organismos públicos descentralizados, otorguen reconocimiento a los programas mediante la figura de la incorporación¹⁴⁹. Esta Ley permite que a nivel local sea posible que dos entidades otorguen Reconocimiento de

¹⁴⁸ No obstante, si los estudiantes tenían conocimiento desde un principio que los estudios que cursaban carecían de validez oficial y la institución educativa cumplió con mencionar en su publicidad y documentación su calidad de “estudios no incorporados”, no hay nada que la autoridad pueda hacer.

¹⁴⁹ La figura de la incorporación no es exclusiva de México, en otros países también se presenta y a las instituciones que toman esta figura se les llaman *charter*. En Estados Unidos estas son escuelas públicas que pueden dejar de lado el cumplimiento de las reglas estatales y locales a cambio de la adherencia exitosa a una misión específica. En este país, estas escuelas simulan parte de la dinámica de un mercado al aumentar la oferta de alternativas a los padres y al **competir con las escuelas públicas existentes** (Levin, 2006).

Validez Oficial a Estudios: los Gobiernos de los estados y los Organismos descentralizados que creen aquellos, las universidades públicas estatales.

CUADRO 18

INSTR. LEGAL	ARTÍCULOS	CONTENIDO
CPEUM	Artículo 3	Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia
LFE	Artículos: 3, 7, 32, 34, 38, 40, 41,	En general reconoce que la educación, sea quien la imparta, es un servicio público. Reconoce que los particulares pueden impartir educación y, en caso de que deseen que la educación que imparten tenga validez pública, deberán obtener reconocimiento del Estado. Asimismo, reconoce como autoridad a la SEP y a los Gobiernos de los Estados para otorgar, negar o retirar reconocimientos oficiales. Acentúa que todo particular que imparta educación deberá hacer manifiesto en doctos. Y publicidad el número y tipo de RVOE o, en su defecto, manifestar de la misma forma que carece del mismo.
LGE	Artículos: 14, 30, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 75, 76	Menciona la necesidad de que las IES particulares con RVOE brinden toda la información requerida por la autoridad educativa para tareas de evaluación. Asimismo, especifica cuáles son los requisitos que deberán cumplir los particulares para obtener RVOE: académicos, infraestructura y planes de estudio. Asimismo, establece la concurrencia entre distintos órdenes de gobierno para expedir RVOE. Reconoce que las autoridades educativas deben publicar la información relacionada sobre aquellas instituciones que cuenten con RVOE y deben inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto los cuales concedieron RVOE.
LCES	Artículos: 17, 18	En este ordenamiento, se reconoce que las universidades públicas estatales, en su carácter de organismos públicos descentralizados, pueden otorgar RVOE. Especifica que los RVOE se otorgan a cada PE que se imparta en el territorio de la entidad federativa correspondiente. Reconoce que la autoridad que haya concedido el RVOE se encuentra obligada a supervisar académicamente los servicios educativos respecto los cuales se concedió dicha autorización o reconocimiento.
Acuerdo 243	Todo	En conjunto, este acuerdo establece los trám. y proced. para obtener un RVOE. El objeto es brindar certeza jurídica a los particulares que pretenden PE con RVOE, dándoles garantía de que la autoridad no podrá exigir mayores requisitos que los establecidos en este Acuerdo y en el Acuerdo 279.
Acuerdo 279	Artículos: 10, 18,19, 20, 26, 31.	Este acuerdo es el específico para la ES. Establece los requisitos, define cada uno de los estudios que comprenden el tipo superior, los créditos que deben satisfacer cada uno de los planes de estudio, así como los requisitos para que una institución pueda ostentar la denominación de universidad.

6.- La “arena política” del RVOE

Entre la emisión de las Bases Generales del RVOE, el Acuerdo 243, y la promulgación del Acuerdo 279, que establece los requisitos específicos para las instituciones de enseñanza superior, tuvieron lugar negociaciones entre las autoridades educativas federales y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES)¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Como antecedente relevante conviene recordar la autorización concedida a finales de 1994, todavía en el período de Salinas de Gortari, a un grupo de universidades privadas para que operaran mediante el régimen simplificado, lo que en la práctica les concedió un importante grado de autonomía ante las reglas de supervisión vigentes. La lista incluyó a las universidades De las Américas, Iberoamericana, La Salle, Autónoma de Guadalajara, y Anáhuac; a los institutos ITESM, ITAM e ITESO, así como a la Escuela Bancaria y Comercial. Aunque algunas de las instituciones ya contaban con autonomía académica concedida

Las negociaciones SEP-FIMPES en torno al RVOE se iniciaron el 21 de septiembre de 1998, con la firma de un convenio de colaboración “para la previsión y simplificación de los trámites y procedimientos relacionados con la educación superior” (Boletín NotiFIMPES, 5/06/2000). La firma del convenio fue motivada por la solicitud de FIMPES y de la Confederación Nacional de Escuelas Particulares (CNEP) para que se prorrogara el plazo previsto en las Bases Generales del RVOE para la emisión de criterios específicos por nivel.

La preocupación de las organizaciones no era sólo de tiempo, sino que consideraban que el contenido de las reglas específicas debería ser resultado de la interlocución con el sector privado. El Consejo Coordinador Empresarial apoyó la gestión al designar a FIMPES como su representante ante la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) para tratar con el gobierno los temas de educación superior (Boletín de NotiFIMPES, 5/06/2000). El secretario de Educación Pública aprobó la moción y firmó un nuevo acuerdo que ampliaba las fechas establecidas (Acuerdo SEP 248, 5/09/1998).

Posteriormente, la SEP hizo llegar a la FIMPES el proyecto del RVOE de educación superior. La organización respondió que el mismo “resulta en una sobre-regulación inusitada” y se negó a suscribirlo. A cambio propuso la integración de una comisión bipartita, la SEP aceptó y la comisión se instaló a mediados de 1999. Tras varias reuniones, las partes lograron convenir el contenido del ordenamiento (abril del 2000) y el texto se publicó en el DOF del 10 de julio de 2000 como Acuerdo 279¹⁵¹.

El RVOE de 2000 incluyó, además, un nuevo Programa de Simplificación Administrativa, mediante el cual las instituciones podían optar, si cumplían los requisitos de antigüedad y calidad exigidos, por un régimen especial que otorgaría, entre otras ventajas, la aceptación

por decreto presidencial, la autorización de 1994 aprovechó los criterios aprobados por la SEP el 4 de agosto de 1993, cuyo artículo segundo establece “Se delega en los Subsecretarios de Coordinación Educativa y de Educación Superior e Investigación Científica, indistintamente, la facultad de firmar el otorgamiento o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios en toda la República, a particulares que impartan estudios de tipo medio superior o superior.” (Acuerdo SEP 180).

¹⁵¹ La FIMPES concluyó de esta etapa del proceso: “puede decirse con certeza que, sin la intervención de FIMPES, hoy la SEP ya habría publicado un Acuerdo Específico para la Educación Superior sin escuchar uno sólo de los argumentos de la FIMPES, con el consiguiente exceso de controles y de poder discrecional de las autoridades” (Boletín de NotiFIMPES, 5 de junio de 2000).

por parte de la SEP de los planes de estudios sin necesidad de presentar programas por materia, así como la facultad de autenticar los certificados, títulos, diplomas y grados sin tener que remitir documentos a la autoridad, salvo un listado general. Además, la institución cuya solicitud resultara aprobada podría mencionar, de acuerdo al artículo 45 del Acuerdo 279, “en su correspondiente documentación y publicidad, que obtuvo ese registro con motivo de su excelencia académica”. El Programa de Simplificación Administrativa incorporado al RVOE abrió la posibilidad de que las prerrogativas adquiridas por el grupo de universidades seleccionado por la SEP en 1994 creciera a mediano plazo, como de hecho ocurrió.

Podemos decir que, derivado de este conjunto de sucesos presentados alrededor del RVOE, verdaderamente, hay cuatro formas mediante las cuales un particular puede ofertar un programa de estudios de nivel superior: a) haber obtenido el RVOE gracias a un Decreto Presidencial; b) haber obtenido el RVOE gracias a la incorporación a una Universidad Pública Autónoma; c) haber obtenido el RVOE por haber cumplido con los requisitos del Acuerdo 279; y d) haber obtenido el RVOE por la vía de la simplificación administrativa.

Las características del nuevo RVOE, tanto como la política de descentralización educativa, dieron lugar a un mayor protagonismo de las autoridades estatales en la gestión de los sistemas educativos locales. La conjunción de ambos elementos, con el telón de fondo de una insuficiente inversión del Estado en el campo de la educación universitaria pública, proyectó una señal favorable a la iniciativa privada interesada en el sector, de la cual da cuenta, como ya hemos visto, la notable expansión en los años noventa de las universidades privadas de mayor solidez académica, pero también la proliferación de escuelas particulares que, en todo caso, podían satisfacer los requisitos administrativos del RVOE.

A riesgo de simplificar, podría decirse que la negociación del RVOE en la etapa 1994-2000 satisfizo las demandas centrales de las universidades particulares agremiadas en la FIMPES, pero implicó el efecto no esperado de una mayor apertura para la instalación de las universidades conocidas como “patito”.

Sin embargo, una nueva postura se estableció a partir de la instauración del nuevo Gobierno Federal en el año 2000. Desde el inicio del gobierno del presidente Vicente Fox, el tema de

la multiplicación de ofertas de estudios profesionales de dudosa calidad académica fue identificado como una preocupación digna de ser atendida. Así, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) anunció la necesidad de revisar el marco normativo de la educación superior y, en tal contexto, atender a la problemática detectada. En particular, el PNE incluyó la meta de “contar con un esquema fortalecido para el otorgamiento del RVOE de estudios de tipo superior y acuerdos con los gobiernos de los estados, utilizando criterios académicos comunes, a partir de 2002” (PNE,).

Mientras eso ocurría, tanto en 2001 como en 2002 se publicaron algunas notas de prensa, principalmente declaraciones de FIMPES y de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), anunciando la necesidad, y el compromiso por parte de la autoridad educativa, de revisar el procedimiento de autorización de programas académicos. En aquel momento, las posturas de la organización de universidades particulares y la SEP podían interpretarse como coincidentes. La primera señalaba la importancia de ajustar el procedimiento, la segunda la disposición gubernamental para hacerlo.

Sin embargo, el vendaval de críticas en torno a la existencia de universidades de baja calidad, o “patito”, llegó en 2003. De manera sincronizada los principales diarios del país dieron a conocer a la luz pública las condiciones en las que operaban muchas de las IESP a lo largo y ancho del país: con un alto ausentismo de profesores; sin que éstos pudieran demostrar su grado académico; condiciones deplorables de infraestructura; planes y programas de estudio desactualizados, entre muchas otra otras. La PROFECO (2003) publicó en ese entonces el primero de sus boletines informativos sobre el tema de las universidades “patito”. En él se sostiene que la proliferación de instituciones particulares de educación superior generó la existencia de escuelas poco serias que buscaban hacer negocio con quienes ellos consideraban clientes, antes que estudiantes. El blanco de estas universidades eran (son) los miles de jóvenes que, al no tener la posibilidad de ingresar a las instituciones públicas, ni tampoco la posibilidad económica de acceder a las instituciones particulares de elite, recurren a escuelas que les prometen un futuro laboral más que atractivo, pero que difícilmente cuentan con los recursos humanos y materiales para preparar a verdaderos profesionales.

A mediados de 2003 el entonces Secretario de Educación Pública del Gobierno Federal, Reyes Tamez, declaró ante los 32 titulares de educación de las entidades del país, refiriéndose al problema de las IESP de baja calidad: “vamos a tratar el tema, para establecer una modificación al reglamento 279 para poder enfrentar, de común acuerdo todas las autoridades educativas del país, esta situación” (Universal, 2003). Posteriormente, ante los rectores de 90 IESP llamó a cerrar filas con el Gobierno Federal a fin de resolver el problema de las IESP de baja calidad: “debido a que cuatro mil 198 de los seis mil 845 RVOE que existen en el país han sido otorgados por autoridades distintas a la SEP, he platicado con los titulares de educación en las entidades federativas para unificar criterios en la autorización de permisos y los RVOE tengan el visto bueno de la Federación y el estado.” (Crónica, 2003). Lo cierto es que, como veremos más adelante, de poco sirvieron estos acuerdos alcanzados en 2003 ya que para 2008 todavía existían varios estados de la república que no habían compatibilizado sus requisitos para expedir RVOE con los de la federación.

Por otra parte, cabe señalar y resaltar el papel que ha jugado la FIMPES con relación a la reforma al Acuerdo 279, al día de hoy no ha sido posible una reforma ya que las que se han presentado tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados han sido bloqueadas, y criticadas de manera pública por las IESP, particularmente las que forman parte de la FIMPES. A pesar del vendaval de críticas que tuvieron lugar en 2003, tanto SEP como FIMPES no han podido ponerse de acuerdo en la forma en que la educación superior debe ser regulada de manera directa por el estado y estructuran un juego en el que se “pasan” la responsabilidad entre estos dos entes e incluyendo también a las autoridades estatales. Una prueba de ello es el comunicado a la “opinión pública” que la FIMPES publicó el 23 de enero de 2006 y que en su parte medular argumenta sobre una de las reformas aprobadas en el Senado: “Si como el Senado señala, existen universidades tanto privadas como públicas de muy baja calidad académica, esto se debe única y exclusivamente a que las autoridades educativas, principalmente a nivel estatal, han incumplido con sus obligaciones en aplicar la Ley General de Educación, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y sus propios acuerdos administrativos.

La FIMPES, que lleva 25 años trabajando por la calidad educativa en un marco de excelencia académica, le exige atentamente a la Cámara de Diputados detenga este proyecto demagógico e inconstitucional y les exija a las autoridades educativas el cumplimiento estricto de sus obligaciones y las responsabilidades correspondientes.” En respuesta, la SEP publicó una aclaración en que precisa que desde la emisión del Acuerdo 279, “se han aplicado rigurosamente los requisitos establecidos para el otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios”. En la misma comunicación la SEP hace notar que cada instancia con facultades de otorgamiento del RVOE (SEP, autoridades educativas de los estados y universidades públicas autónomas) es responsable de los reconocimientos que aprueba.

Tras bambalinas se enfrentan dos visiones del papel que debe jugar el estado respecto la educación superior: por una parte la que defiende la FIMPES que en última instancia prefiere el alejamiento de la regulación rígida por parte del estado, y, por otra, la que promueve la SEP y está relacionada con una mayor actividad de la autoridad pública, sea mediante la evaluación, la acreditación o mediante más procedimientos burocráticos a fin de garantizar la calidad de la educación que se imparte en este tipo instituciones.

7.- Los efectos de la vigilancia de la autoridad federal.

De acuerdo a la solicitud de información Folio 0001100435109 (Infomex-SEP), entre 2005 y 2008 la dirección General de Instituciones de Educación Superior Particulares sancionó a 280 instituciones educativas por no cumplir con los requisitos mínimos de infraestructura, capacitación de docentes, plataforma de evaluación y/o diseño de los programas de estudio. El tipo de sanción aplicada por la autoridad federal toma tres posibilidades: la amonestación con apercibimiento, la multa y el retiro. Del total de instituciones sancionadas, 110 recibieron una amonestación con apercibimiento, a 162 se les fue impuesta una multa (que oscila entre los 10 y 220 mil pesos) y a 8 les fue retirada la incorporación. Asimismo, según la misma respuesta a la solicitud de información, la autoridad educativa federal, en el mismo periodo fueron negados 872 RVOE a 327 IESP. La mayor concentración de estos se da en el Distrito Federal y en el Estado de México ya que el 35% de las negativas se concentra en estas entidades. En contraste, las entidades que menos negativas registran son Aguascalientes, Colima, Nayarit y Tlaxcala.

En la misma respuesta a la solicitud de información 0001100435109 (Infomex-SEP), la SEP informa que el número de solicitudes para obtener RVOE que fueron rechazadas de 2004 a 2009 fueron 871 con una distribución entre los estados como se muestra.

CUADRO 19

Solicitudes de RVOE rechazadas por la SEP, carrera y estado 2004-2009						
	Administración	Mercadotecnia	Contabilidad	Derecho	Otras	Total
Campeche	0	0	0	0	4	4
Distrito Federal	23	4	6	14	79	126
Guanajuato	5	2	5	5	45	62
Hidalgo	0	0	0	0	7	7
Jalisco	4	1	3	3	14	25
EDOMEX	11	6	7	13	141	178
Morelos	1	1	1	2	11	16
SLP	1	0	0	0	5	6
Veracruz	9	3	3	9	55	79
Chiapas	3	2	1	3	35	44
Chihuahua	1	0	1	1	3	6
Michoacán	3	2	1	2	21	29
Sonora	2	1	2	2	32	39
Oaxaca	7	3	7	6	28	51
Aguascalientes	0	0	0	0	1	1
Yucatán	4	4	3	2	22	35
Querétaro	1	1	0	1	12	15
Tamaulipas	3	2	1	4	18	28
Tabasco	1	0	1	1	5	8
Puebla	4	1	1	5	16	27
Sinaloa	1	1	0	0	14	16
BC	1	0	1	3	4	9
Coahuila	2	1	2	3	9	17
Guerrero	0	0	0	0	2	2
Q Roo	2	2	1	2	7	14
Colima	0	0	0	1	1	2
Durango	2	0	0	1	7	10
Nayarit	0	0	0	0	3	3
Nuevo León	0	0	0	0	10	10
Tlaxcala	0	0	0	0	2	2
Total	91	37	47	83	613	871

Fuente: Secretaría de Educación Pública, Solicitud de Información INFOMEX Folio: 0001100435109

De los programas en análisis de esta investigación hay un total de 258 RVOE rechazados, y los estados que concentran el mayor número de solicitudes de RVOE rechazadas son el Estado de México con 178 solicitudes rechazadas, el Distrito Federal con 126, Veracruz con 79, Guanajuato con 62, Oaxaca con 51 y Chiapas con 44. De lo anterior sobresalen dos elementos que parecen contradictorios: en primer lugar, que las entidades con mayor número de rechazo son también las entidades donde el subsistema de educación superior privado es muy grande. Sin embargo, esto no se da en todos los estados ya que no se encuentran en la lista Nuevo León, Jalisco y Puebla, estados donde el subsistema de educación superior privado también es muy grande. Por otra parte, aparecen dos entidades

que no se caracterizan por tener un subsistema de educación superior privado grande, Chiapas y Oaxaca¹⁵².

La PROFECO es otra entidad que, en defensa de los derechos del consumidor, es receptora de quejas y denuncias sobre la mala calidad de los servicios que ofrecen y brindan los particulares. De acuerdo a la solicitud de información realizada vía INFOMEX (Folio 0092/2008), en la que se solicita información de las quejas y denuncias a universidades particulares por la mala calidad de los servicios prestados impuestas en la PROFECO entre 2000 y 2008, la dependencia del Gobierno Federal informa que únicamente tiene registros sobre el tema a partir de 2006, de manera tal que en el periodo se presentaron 624 quejas o denuncias sobre la mala calidad de los servicios que brindaron IESP. De ellas se tiene un registro que 206 fueron conciliadas, 114 no conciliadas y 304 aún se encuentran en trámite. Cabe destacar que la mayor proporción de estas denuncias se concentran en el Distrito Federal y en el Estado de México (61%). Otro dato relevante, es que, de acuerdo a un estudio de la PROFECO (2007), cerca del 90% de los maestros que impartían clases en IESP eran contratados por horas, es decir la figura del profesor de tiempo completo en este tipo de instituciones es casi nula ya que en las IES públicas este tipo de profesores ocupa el 40% de la planta académica.

CUADRO 20

	Quejas	Conciliadas	No Conciliadas	En Trámite
2006	302	77	52	173
2007	267	119	60	88
2008	55	10	2	43

Fuente: Solicitud de información a la Procuraduría Federal del Consumidor, Folio: 0092/2008

En el mismo sentido, según el mismo estudio de la PROFECO (2007), ya que las IESP no requieren de autorización previa por parte de la autoridad educativa para poder operar, se deja ver que un número considerable de IESP operaban (2007) en el país bajo estos esquemas. De acuerdo a lo que se publica, el Director General de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior de la SEP¹⁵³ declaró que en 2007 sólo 903 IESP contaban con al menos un RVOE. No obstante, cruzando la cifras proporcionadas por el funcionario de la SEP y según el dato oficial, en el país existían 2 mil 613 IESP en 2007,

¹⁵² Habría que analizar lo que sucede con estados dos entidades ya que, al parecer, las IESP se enfocan en solicitar el RVOE a la autoridad federal, más que a las estatales.

¹⁵³ Mtro. Héctor Navarro Pérez.

por lo que se deduce que mil 128 IESP eran una incógnita para las autoridades estatales y de las cuales no podían dar referencia alguna, es decir, no contaban con RVOE.

Más allá del dato anecdótico del número tan elevado de IESP que operaban en el país sin RVOE, lo que sobresale de lo anterior es que, verdaderamente, el RVOE operó en el país bajo un descontrol total, en el que autoridades estatales y federales se vieron rebasadas por completo, sobre todo en el periodo de mayor expansión del subsistema de educación superior privado. Es decir, al haberse convertido el subsistema de educación superior privado en la válvula de escape mediante la cual el sistema en su conjunto podía absorber la creciente demanda de este tipo de servicios educativos, la autoridad olvidó (o no pudo) cumplir con las obligaciones regulatorias que por sí misma se había otorgado.

8.- La normativa del RVOE desde las entidades del país.

Debido a la convergencia de atribuciones entre autoridades Federales y Estatales en materia de expedición de RVOE se encuentra que en el país se estructura una serie de contextos diferenciados ya que mientras en ciertas entidades la expedición de reconocimientos se rige a partir del Acuerdo 279 –y no se tiene norma específica-, en otras entidades la expedición de RVOE se rige de acuerdo a criterios no institucionalizados y discrecionales, o bien en otras entidades se expide a partir de normativas locales específicas. Este elemento es fundamental para los intereses de nuestra investigación ya que hace evidente las condiciones divergentes y hasta contradictorias en las que opera esta reglamentación pública.

Es importante recordar que la Ley Federal de Educación permite que las entidades y ciertas universidades públicas expidan RVOE y también que el artículo tercero del Acuerdo 279 de la SEP indica que las entidades deberán ajustar su normativa a las disposiciones del mismo acuerdo, sin que ello las circunscriba a establecer los mismos criterios o requisitos que se presentan en el 279. El problema es que muchas de las entidades del país operan sin un basamento legal propio que de sustento a sus acciones y de certidumbre a los particulares ya que en ocasiones los requisitos establecidos por la autoridad estatal tienen cierto perfil en un año y otro perfil muy diferente para el año siguiente.

Para 2008, a pesar de que el artículo tercero del Acuerdo 279 estipula que las autoridades educativas de los estados deberán incluir en sus normativas específicas los requerimientos básicos del Acuerdo, en 28 estados de la república no se contaba con normativas propias que estipularan los requerimientos del acuerdo 279. Esto hacía que dichas entidades tomaran de manera supletoria los requerimientos estipulados en el Acuerdo 279 (incurriendo con ello en una falta jurídica ya que aplicaban una reglamentación no atribuida de manera legal a sus alcances), operarán a partir de la interpretación que hicieran de dicho Acuerdo o bien de los requerimientos que en forma discrecional estipularan para entregarlo. En la GRÁFICA se puede apreciar la forma en que se distribuye esta heterogeneidad de criterios para la expedición del RVOE contemplando 31 entidades del país¹⁵⁴.

La concurrencia en la expedición del RVOE que tienen autoridades federales y estatales es un elemento que ha generado que haya divergencia en las formas y criterios para expedirlo entre autoridades estatales y entre éstas y la federación. Además, hay que agregar que también la figura de la incorporación genera descontrol ya que, siendo organismos autónomos, las universidades tienen la libertad de establecer los criterios que consideren pertinentes para incorporar planes y programas de estudio impartidos por particulares.

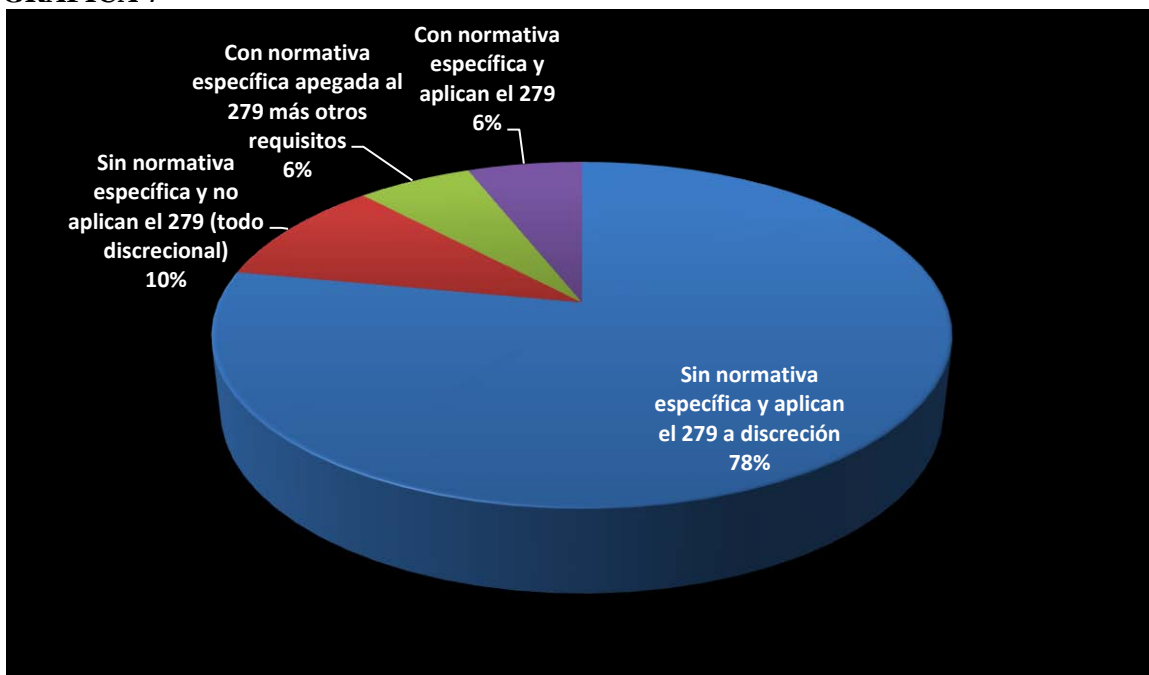
“Un gran problema es la concurrencia en la atribución para expedir RVOE en el país, esto lo venimos trabajando desde el comienzo de la presente administración sin embargo es muy complicado ponerse de acuerdo con 32 secretarios de educación. El primer diagnóstico que hicimos nos indicaba que más de la mitad de los estados de la república no contaban siquiera con un reglamento para la expedición de los RVOES, todo se hacía de manera informal y a criterio de los funcionarios. Lo primero que hicimos fue tratarlos de convencer de la necesidad de unificar criterios para la expedición del documento, hemos tenido algunos avances, ya algunas entidades nos han entendido y hemos planchado ese tema con ellos. Sin embargo aún falta mucho por hacer. Una posible vía es la legal, modificar las leyes y descentralizar por completo la expedición de los RVOE a las entidades federativas, sin embargo consideramos que es muy riesgoso ya que aún hoy día continúan prevaleciendo la discrecionalidad en la expedición de documento en algunas entidades”. (Entrevista: Héctor Navarro Pérez)

Como se puede advertir el hecho de que varias autoridades puedan expedir, bajo sus propios criterios, el RVOE ha generado un descontrol muy grande y en parte esos contextos heterogéneos a los que nos referimos. La arena política (*politics*) se ha inmiscuido en la tarea de reordenar los criterios básicos para la expedición de los RVOE a nivel nacional y

¹⁵⁴ No se contempla en el análisis el Distrito Federal ya que se rige únicamente a partir de la expedición de RVOE de tipo federal e incorporado.

los estados cada vez actúan con mayor recelo ante las autoridades estatales. Aunque se han logrado avances, aún continúa habiendo diferencias y discrepancias en torno a la tarea de la expedición de RVOE en los estados y algunos cambios que parecen ser benéficos han generado efectos perversos. Tal es el caso del Estado de México, entidad que cuenta con un reglamento muy rígido para la expedición del RVOE, ningún otro estado de la república, ni la autoridad federal, ni tampoco alguna universidad tienen un reglamento tan rígido y con tantos requisitos que sinceramente hacen muy complicado que un particular pueda impartir un programa de educación superior y a la vez pueda generar ganancias para seguir haciéndolo. Los costos que se derivan para el particular de seguir al pie de la letra los requerimientos que se le solicitan, son muy altos. Esto puede corroborarse en la GRÁFICA 7 donde se ve que el Estado de México es la única entidad federativa que donde el 10% de los RVOES han sido expedidos por la autoridad estatal (mientras que la media de los demás estados alcanza el 46%).

GRÁFICA 7



Elaboración propia con datos de la *Dirección General de Instituciones Particulares de Educación Superior* de la Secretaría de Educación Pública

Las entidades que cuentan con normativa específica para la expedición de RVOE son Hidalgo, Sinaloa, Estado de México y Veracruz. El primero de ellos fue también el primero a nivel nacional en contar con normativa específica (2002), el estado de Sinaloa le siguió al

establecer su normativa específica en 2003, mientras que el Estado de México y Veracruz lo hicieron en 2007. Por otro lado, se contabiliza que existen 27 entidades que no cuentan con normativa específica para la expedición de RVOE, situación que deja en un vacío e incertidumbre en el conocimiento sobre la forma en que cada una de éstas opera. A pesar de que, desde la administración federal pasada (2000-2006) desde la Secretaría de Educación Pública se construyeron acuerdos con cada una de las secretarías de educación estatales, para 2008 la mayoría de las entidades federativas carecía de una normativa específica para regular la expedición de los RVOE. En el CUADRO 21 se puede apreciar cuáles son las entidades que operan de esta manera.

Cabe señalar que las implicaciones de que entidades federativas operen la expedición de RVOE sin normativa específica, significa que no hay documento o reglamento alguno que especifique los requerimientos de manera clara y específica para la expedición de RVOE de tipo superior. Para las IESP esta situación está cargada notoriamente de incertidumbre ya que puede ser que el gobierno del estado sea sumamente flexible en los requisitos y procedimiento de la expedición del RVOE, o bien que sea rígido y burocrático al hacerlo.

CUADRO 21

Entidades que no cuentan con normatividad específica	
Aguascalientes	Oaxaca
Baja California	Puebla
Baja California Sur	Querétaro
Campeche	Quintana Roo
Chiapas	San Luis Potosí
Chihuahua	Sonora
Coahuila	Nuevo León
Colima	Tabasco
Durango	Tamaulipas
Guerrero	Tlaxcala
Guanajuato	Yucatán
Jalisco	Zacatecas
Michoacán	Nayarit
Morelos	

Fuente: Dirección General de Instituciones de Educación Superior Privadas, SEP

En 8 estados (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro y Tamaulipas), no sólo aplican indebidamente el Acuerdo 279 al no contar con norma local específica en la materia, además piden requisitos adicionales, en la mayoría de los casos discrecionales, que no están previstos en su Ley Estatal de Educación. Por su parte, en 3

estados (Coahuila, Guanajuato y Nuevo León) que no cuentan con normativa propia y específica para el otorgamiento del RVOE del tipo superior y no aplican el Acuerdo 279, se circunscriben a su respectiva Ley Estatal de Educación, así como a otros requisitos que determinan discrecionalmente sin que se encuentre registro ni en normas o reglamentos de su contenido.

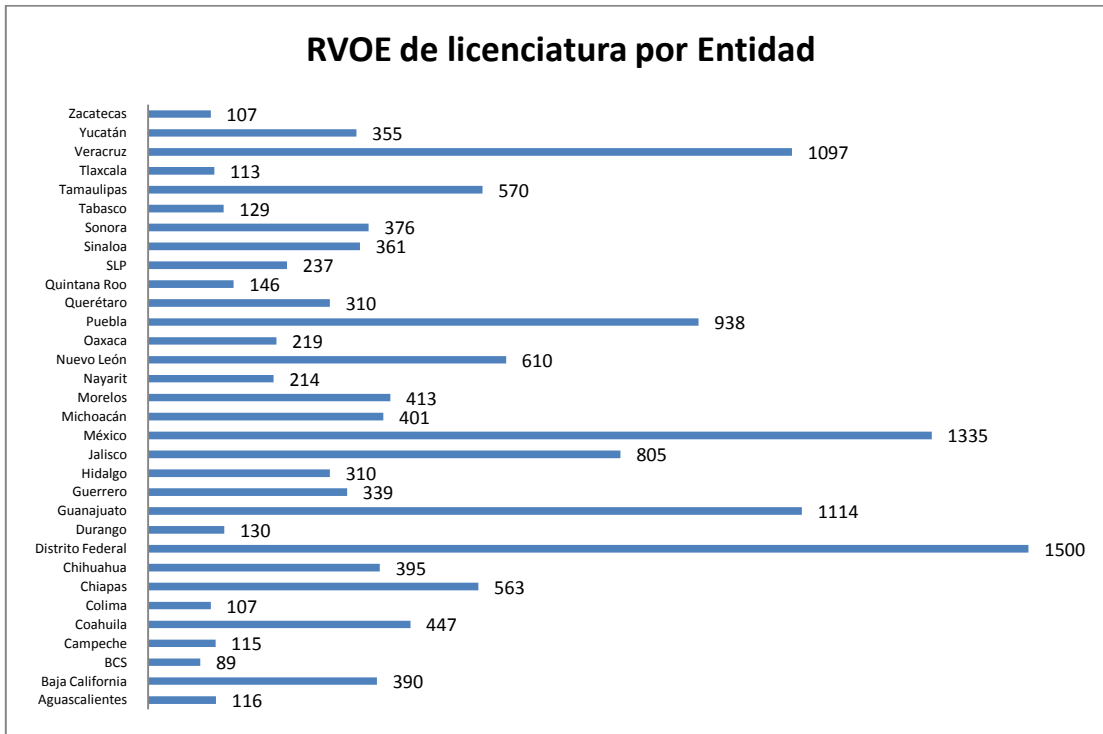
9.- El impacto del RVOE

Para junio de 2009 operaban en el país 21,938 RVOE vigentes, de los cuales 14,351 pertenecían al nivel educativo de licenciatura¹⁵⁵. De éstos el 49% fueron entregados por la autoridad federal (7,043); 46% por autoridades estatales (6,600) y 5% por la vía de la incorporación (708). Cabe señalar que el número de RVOE entregados por autoridades federales es alto ya que en éste se incluye las modalidades de Decreto y simplificación administrativa. Por otro lado, la distribución de estos RVOE, entre las entidades federativas, es heterogénea pero acorde a la proporción de matrícula de educación superior privada en cada una de ellas. La distribución de los RVOE entre las entidades del país tiene sentido a partir del tamaño de cada uno de los mercados de educación superior privada por lo que no era esperable que dicha distribución tuviera mismas proporciones entre los estados.

Las entidades que menos RVOE tienen registrados son Baja California Sur con 89, Zacatecas con 107, Colima con 107, Tlaxcala con 113 y Campeche con 115; mientras que las entidades con mayor número de RVOE registrados son el Distrito Federal con 1,500, el Estado de México con 1,335, Guanajuato con 1,114, Veracruz con 1,097, Puebla con 938 y Jalisco con 805. El número de RVOE registrados coincide con el tamaño de los sistemas de educación superior privados de cada entidad ya que en aquellas entidades en las que hay un mayor número de matrícula también hay un mayor número de RVOE en IESP.

¹⁵⁵ El RVOE tiene varias modalidades, se puede entregar para estudios de Técnico Superior Universitario (TSU), o bien para estudios de Licenciatura, Especialidad, Maestría o Doctorado.

GRÁFICA 8

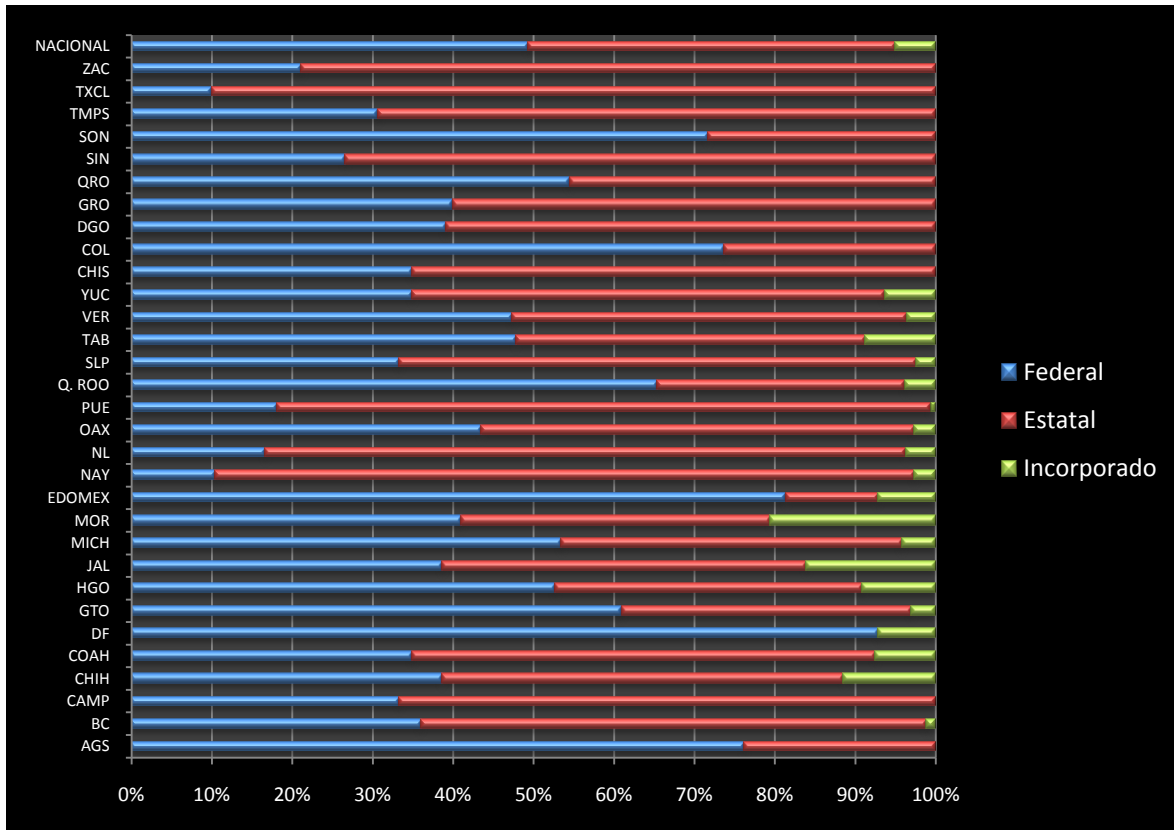


Elaboración Propia con datos de la SEP, *Dirección General de Instituciones particulares de Educación Superior* (2009).

La distribución de los RVOE respecto a las áreas de estudio reconocidas por la SEP indica que el mayor número de ellos se concentra en el área de Ciencias Sociales y Administrativas y en las Ingenierías y Tecnológicas con 60% y 18% respectivamente, mientras que la menor proporción se encuentra en las Agropecuarias y en las Naturales y Exactas con .3% y .8% respectivamente.

Finalmente, si analizamos la forma en que se distribuyen los RVOE entre sus formas posibles y entre los estados del país se encuentra que existen entidades en las que el tipo de RVOE incorporado no tiene impacto, o bien en las que el tipo estatal tampoco lo tiene. Esto es un indicador también de la heterogeneidad de contextos que se estructuran entre los estados de la república respecto a la incidencia de los subsistemas analizados en este capítulo de la investigación.

GRÁFICA 9



Elaboración Propia con datos de la SEP, *Dirección General de Instituciones particulares de Educación Superior (2009)*

A manera de corolario, en el presente capítulo pretendemos dejar en claro que en términos de regulación de la educación superior privada existe un contexto altamente heterogéneo a lo largo del país. La Regulación Indirecta Voluntaria que contempla a los CIEES, el COPAES y la FIMPES no ha logrado permear en todas las IESP, por el contrario son una minoría de éstas las que sí han respondido a este tipo de regulación. Las razones de esto pueden ser muchas, sin embargo una que posiblemente tiene validez es que las IESP que sí responden a este tipo de regulación están orientadas a una demanda específica (que también se interesa por que estas instituciones sean auscultadas mediante este tipo de regulación) que regularmente es la de los ingresos más altos dentro de la demanda de educación superior. Esto, definitivamente, está relacionado con los costos derivados de este tipo de auscultaciones externas, sentar las bases para recibir calificaciones aceptables y llevar a cabo dicha auscultación genera costos que un gran conjunto de IESP no está dispuesta a costear.

Por otra parte, la Regulación Directa Obligatoria presenta varias aristas interesantes y para tomar en consideración a lo largo del país. Una primera es que la concurrencia de atribuciones que tiene la federación y las entidades federativas respecto a la entrega de RVOE ha generado que exista una amplia heterogeneidad y disparidad entre las entidades y entre las entidades y la federación respecto a los criterios para la emisión de este documento. Esto puede ser fuente de comportamientos maximizadores de quienes dirigen las IESP en el sentido de solicitar sus respectivos RVOE con aquella autoridad que sea más laxa y menos rigurosa en los requisitos y vigilancia. Otro elemento que se relaciona con el anterior es que se pueden estar estructurando ofertas educativas muy alejadas de estándares mínimos de calidad ya que, al aprovechar regulaciones laxas y al ser inoperante la Regulación indirecta Voluntaria, la calidad de las IESP y de los estudios que ofrecen puede no existir.

Parece ser que los instrumentos voluntarios centran su preocupación en la parte pública, de ahí su casi nulo impacto en la parte privada; mientras que los instrumentos obligatorios pueden estar operando de manera incorrecta, particularmente en la operación de las autoridades federales y estatales. Con respecto a esto último, un análisis realizado por Roberto Rodríguez (2004) ejemplifica de manera clara lo que sucede con las solicitudes de particulares –para impartir programas de estudio y la forma en que éstas son atendidas-. Estas solicitudes son “claro ejemplo de que la regulación no se realiza de manera correcta en México” –por lo menos a nivel federal- ya que en este ámbito la autoridad se encuentra completamente rebasada.

Por el contenido de la norma y el volumen de la demanda, la revisión de solicitudes se tramita mediante la sola contestación de requisitos formales y las posibilidades de una ponderación académica correcta, así como las de supervisión e inspección, son mínimas. En el acuerdo 279 se establecen los tiempos legales de respuesta – un máximo de 60 días hábiles tras la presentación de la solicitud – lo que obliga a la SEP a agilizar la supervisión de expedientes. Además de que no se impide el funcionamiento de programas que no tienen registro o que lo tienen en trámite. (Entrevista: Héctor Navarro Pérez)

Aunque de manera formal, se establece como plazo máximo 60 días hábiles para obtener respuesta a la solicitud, realmente lo que opera son otros tiempos ya que es sabido que en la actualidad hay un retraso de por lo menos un año en las respuestas que da la Secretaría de Educación Pública a los particulares que solicitan el RVOE, tal como lo afirma un alto funcionario de la SEP:

“[...] realmente no tenemos la capacidad organizacional para dar respuesta expedita al cúmulo de solicitudes que continuamente llegan a esta Dirección, es humanamente imposible cumplir con las especificaciones temporales que el Acuerdo 279 contempla. El último cálculo que realizamos nos indica que, por lo menos, traemos un retraso de entre 10 y 12 meses en las respuestas a los particulares que nos han solicitado RVOE” (Entrevista a Héctor Navarro Pérez, Director de Instituciones Particulares de Educación Superior)

Otro elemento para tomar en consideración es el relacionado con el impacto de los órganos sancionadores, particularmente los relacionados con la Regulación Directa Obligatoria. De acuerdo con la información a la que pudimos tener acceso, el impacto de estas sanciones no es tan grande como para producir cambios en las conductas de las IESP. Es claro que algunas IESP han sido sancionadas una y otra vez por la autoridad sin que esto se traduzca en una mejora de su oferta educativa.

Casos: Guadalajara y Hermosillo

Introducción a la construcción de contextos heterogéneos en el mercado de la educación superior privada: el crecimiento sectorial, los mercados y la regulación.

Esta es una introducción general de la cuarta parte de esta investigación y en ella se abordará el análisis de los contextos específicos de nuestros dos casos de estudio: Guadalajara y Hermosillo. Uno de los puntos de partida que tiene esta investigación es la suposición de que existen contextos heterogéneos o espacios de decisión diferenciados en el ámbito de la educación superior privada y a partir de ello, creemos, que es posible explicar la decisión de los individuos en el mismo. Por ello, el objetivo principal de esta parte es contrastar los elementos institucionales contextuales que consideramos relevantes a partir de nuestro modelo analítico en cada uno de los casos, mismos que, en los siguientes capítulos, nos ayudarán a explicar las decisiones que toman los individuos en los mercados de la educación superior privada de Guadalajara y Hermosillo.

No obstante, antes de entrar en materia, consideramos pertinente hacer algunas precisiones. En primer lugar, algunos de los datos que presentaremos hacen referencia a los datos agregados correspondientes a las entidades federativas de cada una de estas ciudades, sin embargo, con relación a algunas de las dimensiones más importantes, se presentan datos e información que corresponde de manera exclusiva a las ciudades. Por otra parte, la estrategia analítica de este capítulo es una síntesis de la llevada a cabo en los capítulos 3 y 4 poniendo atención de manera exclusiva a nuestros casos de estudio. Es decir, en el presente capítulo abordaremos el análisis de los elementos relacionados con el crecimiento sectorial, los mercados y la regulación.

Guadalajara y Hermosillo son dos casos de análisis que en muchos elementos se distinguen por su oposición. Sin embargo, ello no exime que existan ciertas semejanzas entre ambos casos; en las dos ciudades, por ejemplo, existen sedes de Universidades Públicas Estatales (la UNISON en el caso de Sonora y la U de G en el caso de Guadalajara). Asimismo, ambos casos se distinguen por no concentrar la impartición de la educación superior de la entidad en sus territorios (ciudad) lo que implica que a lo largo de la entidad federativa correspondiente existe una descentralización de este tipo de servicios educativos,

particularmente del ámbito público. Otro elemento que los hace semejantes es que, tanto Guadalajara como Hermosillo, son ciudades que son consideradas polos de atracción de migración local, donde muchos individuos experimentan la transición de lo rural a lo urbano.

No obstante, estos casos también se caracterizan por tener bastantes características completamente opuestas. En primer la primera diferencia sustantiva entre las ciudades es su tamaño. Según los últimos registros del INEGI 2005, mientras que la ciudad de Guadalajara (ZMG) registraba un total de 3.728 millones de habitantes, la ciudad de Hermosillo registraba un total de 701 mil habitantes. Es decir, la primera es cuatro veces más grande que la segunda. Sin embargo, esta diferenciación entre los casos también tiene qué ver con las diferencias en la historia de la educación superior en ambas entidades. Mientras que Jalisco (Guadalajara) tiene una historia de larga data que se remonta a dos siglos atrás, el caso de Sonora (Hermosillo) es más reciente y no se aleja más allá de mediados del siglo anterior. En contraste, actualmente ambos casos se caracterizan por tener diferencias profundas en indicadores sensibles que dan cuenta del estado de sus sistemas de educación superior. Por ejemplo, en el caso de Sonora, la tasa actual de cobertura bruta de licenciatura es de 34.3%, mientras que en el caso de Jalisco es de 23.9% de manera tal que, aunque Jalisco tenga una tradición más añeja de la educación superior, Sonora atiende a un mayor número de personas en edad de demandar este tipo de servicios educativos. Para el caso particular de las capitales de estos estados, se encuentra que en Hermosillo la tasa bruta de cobertura del principal grupo de edad demandante (19-23 años) es de 56.7%, mientras que en la ciudad de Guadalajara es de 22%¹⁵⁶.

Por otra parte, la historia y evolución de los subsistemas privados de educación superior también son opuestas entre sí. Mientras que la expansión, considerando la matrícula de licenciatura, del subsistema en el estado de Jalisco se remonta a los últimos quince años, la expansión activa del subsistema de educación superior privado en Sonora se remonta a no más allá de los últimos cinco años. Esto nos da elementos para pensar que la estructuración de los respectivos mercados de la educación superior privada es distinta en cada uno de

¹⁵⁶ Con datos del INEGI (2005), para el segmento de población 19-23 años, y con datos del anuario estadístico de la ANUIES (2004-2005) respecto a la matrícula.

ellos. Lo que en principio parece ser una coincidencia, ya que ambas ciudades cuentan con Universidades Públicas Estatales, se convierte en una divergencia cuando se hace un análisis más detallado porque el papel que toman cada una de estas instituciones respecto a la absorción de la demanda en la entidad y en la ciudad en lo particular. Asimismo, la historia y configuración de la oferta educativa de licenciatura que tienen este tipo de instituciones ha sido distinta, así como la oferta que tienen otro tipo de instituciones de educación superior públicas distintas a las UPE.

Por otra parte, también existen diferencias respecto a la forma en la que se aplica la regulación en cada caso. Esto tiene que ver con la regulación que de manera diferenciada se ejecuta en cada uno de los estados. A pesar de que en esta investigación asumimos que la regulación que lleva a cabo la federación es la misma para todos los casos y que la regulación de la educación superior privada es una de las pocas tareas o acciones de gobierno que son concurrentes entre los niveles de gobierno federal y estatal, en el caso de Jalisco y Sonora la forma en que opera la regulación es distinta. Estos y otros elementos serán los que analizaremos en el presente capítulo.

La estrategia mediante la cual presentaremos la información es la siguiente: en primer lugar abordaremos el tema del *crecimiento sectorial y la configuración de mercados* en cada uno de los casos. En esta parte, podremos atención a los elementos que consideramos son importantes para dar cuenta de la historia y consolidación de los subsistemas privados de educación superior, así como elementos que darán cuenta de eso a lo que llamamos “demanda cautiva” para las IESP. Posteriormente se abordará el tema de *la regulación y la configuración de mercados*. Para cada uno de los casos en análisis pondremos atención a tres tipos de elementos: en primer lugar averiguaremos en torno a la *regulación directa obligatoria* (RVOE). Es decir, el impacto que tiene y ha tenido la regulación federal en cada uno de los casos. Posteriormente, a la forma que toma la regulación estatal (tanto de los gobiernos estatales como de las UPE) y el impacto de ésta; y, finalmente, al impacto que han tenido los elementos propios de lo que llamamos *regulación indirecta voluntaria* (acreditación y evaluación) en los casos de estudio. El capítulo finalizará con un conjunto de conclusiones en las que se pretende recabar y presentar las diferencias más significativas entre los dos casos en estudio.

1.- El crecimiento sectorial y la configuración de mercados.

En la presente sección abordaremos detalladamente los casos en estudio y pondremos atención a los elementos relacionados con el crecimiento de los sistemas y subsistemas de educación superior. Para ello, analizaremos su desarrollo a lo largo del tiempo, así como la situación actual de cada uno de ellos. Ahondaremos en las razones por las cuales cada uno de estos han evolucionado de la manera en que lo han hecho y, de acuerdo a nuestro esquema analítico, pondremos atención a la consolidación de los subsistemas de educación superior de cada caso, así como al papel que juega el subsistema público de cada caso en la configuración de lo que llamamos “demandas cautivas” para las IESP. Estos elementos nos ayudarán para, en los capítulos siguientes, adentrarnos a la decisión de los individuos en el mercado de la educación superior privada.

Por lo tanto, la idea principal que estructura esta sección supone, primeramente, que la configuración y evolución de los subsistemas de la educación superior están relacionados con la forma en que se estructura el mercado de la misma, particularmente de la privada, y, a la vez, que la forma en que se estructura este mercado se relaciona con la decisión que toman los individuos en éste respecto al tipo de IESP en la que deciden estudiar. En primer término, presentaremos una visión general del estado de la educación superior de cada uno de los casos y presentaremos, también, la forma en que ha evolucionado los sistemas y subsistemas de educación superior, el rol que han jugado cada uno de los sectores en su desarrollo, el papel de las universidades públicas estatales (autónomas) en la configuración del mercado y presentaremos de manera detallada el caso y estado de la estructura de los mercados de la educación superior en cada una de las carreras que escogimos para el análisis.

2.- El crecimiento de la demanda de los casos en estudio.

De acuerdo al esquema general de análisis que proponemos en esta investigación, para entender la decisión de los individuos en el mercado de la educación superior es necesario entender la forma en que ha crecido y se ha desarrollado la demanda. Asumimos, que el crecimiento acelerado de ésta, combinado con los sucesos que ocurren en el ámbito público de la educación superior, son algunos de los factores que explican el crecimiento del

subsistema privado y del tipo de oferta que se estructura en éste. De acuerdo a ello, pensamos que es importante averiguar la forma en que ha evolucionado la demanda potencial de educación superior en cada uno de los estudios de caso a fin de saber si esto está relacionado con la forma en que se han desarrollado los subsistemas de educación superior privada y la forma en que se ha estructurado la oferta educativa de este sector.

El crecimiento natural del segmento demandante de estudios de educación superior en Guadalajara y Hermosillo analizado con base en el número de individuos de 19-23 años (INEGI) indica que a partir de 1990 se ha presentado un notorio crecimiento de la población de este rango de edad. De 1990 a 1995, el crecimiento de este segmento fue de 20% para la ciudad de Guadalajara (ZMG) -al pasar de 299 mil 495 a 354 mil 451 individuos- y de 28% para la ciudad de Hermosillo -al pasar de 49 mil 337 a 63 mil 360 individuos-. El siguiente lustro significó una disminución para ambas ciudades, en el caso de Guadalajara hubo una reducción de 3% y en el caso de Hermosillo de 2% -al pasar, en el primer caso, de 354,451 a 343,513 y en el segundo caso de 63,360 a 61,496 individuos-; cosa distinta lo sucedido entre 2000 y 2005 ya que el número de individuos del rango de edad especificado aumentó de nueva cuenta en los dos casos ya que en Guadalajara se presentó un incremento de 4% -al pasar de 343 mil 513 a 354 mil 451 individuos-, mientras que en el caso de Hermosillo hubo un incremento de 4% -al pasar de 61 mil 496 a 63 mil 766 individuos-. De acuerdo a las cifras del INEGI, la presión de la demanda de servicios educativos superiores en ambas ciudades debió haberse incrementado a partir de 1995, cuando hubo el principal incremento en el número de la población potencialmente demandante.

Sin embargo, a pesar de que el crecimiento de este segmento poblacional puede considerarse un *proxy* de la demanda real de educación superior, puede no serlo tan directamente. Es necesario entender que en el tema de educación, particularmente en los niveles educativos siguientes al básico, existen barreras naturales para considerar a un individuo como demandante ya que para serlo, éste deberá contar con el título o certificado del nivel educativo anterior. Bajo este razonamiento, en el caso de la educación superior, para tener una idea más clara de la evolución de la demanda, habría que observar el conjunto de individuos egresados de bachillerato.

Debido a lo anterior, la evolución de los egresados de bachillerato en cada entidad es un indicador más confiable de lo que sucede con la demanda de educación superior. En primer lugar, durante los últimos dieciocho años, el estado de Jalisco presenta un comportamiento irregular con respecto al número de egresados de bachillerato ya que, en los primeros cinco años del periodo, el número de egresados de este nivel decreció en 50% al pasar de 44 mil egresados en 1990 a 22 mil en 1995. Posterior a ello, se presenta un crecimiento relativamente constante en el número de egresados de bachillerato en la entidad hasta que en 2008 se registran poco más de 48 mil egresados en este nivel educativo.

Si aceptamos que el número de egresados de bachillerato es un indicador confiable del comportamiento de la demanda de educación superior, podemos plantearnos algunos escenarios: a) que en Jalisco durante el periodo 1990-1995, en el que el número de egresados de bachillerato disminuyó, la presión de la demanda por servicios de educación superior disminuyó; y b) que a partir de 1995, donde hay un incremento considerable del número de egresados de bachillerato en la entidad, la demanda por servicios de educación superior aumentó buscando lugares en el ámbito público y privado.

Derivado de lo anterior, las preguntas que se desprenden serían: para el caso en el cual el número de egresados de bachillerato disminuye, periodo 1990-1995, ¿qué subsistema de la educación superior decreció ante esta caída de la potencial demanda?, y en el caso en el que el número de egresados de bachillerato aumenta de manera activa, periodo 1995-2000, ¿qué subsistema de la educación superior absorbió mayoritariamente este incremento? La misma pregunta aplica para el periodo que resta.

Los cuestionamientos anteriores están planteados en forma de tres periodos. No obstante, antes de responderlos, es pertinente aclarar que el interés por considerar lo que sucedió en el ámbito de la educación media superior se encuentra en los efectos que tuvieron estos fenómenos en la composición y evolución del sector privado de la educación superior tanto en Jalisco como en Sonora. Es decir, una primera consideración que se tiene y que exploraremos en las siguientes líneas es que el crecimiento del subsistema privado de la educación superior está relacionado con la evolución de egresados de nivel bachillerato.

A su vez, el crecimiento también está relacionado con la capacidad pública de absorción de este aumento en la demanda proveniente del bachillerato. Es decir, es esperable que en lugares donde exista un crecimiento de egresados de bachillerato y, a la vez, se ejecute una constricción o limitación de la capacidad de oferta pública de educación superior, se presente un crecimiento sustancial del subsistema privado de educación superior. Así pues, nos ocuparemos en lo inmediato de la relación que hay entre el crecimiento del número de egresados de bachillerato y el crecimiento del subsistema privado para los dos casos en estudio y, posteriormente, nos ocuparemos de explicar las conclusiones de este vínculo analizando lo que sucedió con la oferta pública en cada uno de los casos bajo análisis.

En primer lugar, como se advierte en el ANEXO 2, el crecimiento de la participación del sector privado respecto la matrícula total en la entidad en Jalisco fue de 1.3% entre 1990 y 1995. Este crecimiento limitado coincide con la caída en el número de egresados de bachillerato en la entidad durante el periodo y con la crisis económica que el país vivió en el último año de periodo. Esto implica que fue el sector público el que decreció durante el periodo¹⁵⁷. Sin embargo, si ponemos atención en términos absolutos al decrecimiento de los registros de la matrícula pública entre 1990 y 1995, se encuentra que estos disminuyeron en 5 mil alumnos (casi el 6% de lo que había inscrito en 1990).

Posteriormente, a partir de 1995, el número de egresados de bachillerato comienza a tener una pendiente positiva pronunciada, razón por la cual pensamos que la demanda de educación superior en Jalisco comienza a solicitar más espacios en las instituciones educativas. Haciendo la misma relación, se puede advertir que el crecimiento del número de egresados de bachillerato en Jalisco coincide con el crecimiento sustancial del

¹⁵⁷ Como ya se mencionó en capítulos anteriores, el caso de la caída estadística del número de estudiantes en educación superior de Jalisco está relacionado con los cambios en los procesos administrativos que la U de G implementó con la finalidad de estandarizarse con las determinaciones de la secretaría federal. Sin embargo, respecto al decremento del número de egresados de bachillerato en el periodo también podría existir algún vínculo con lo que se menciona. Cabe destacar que en el caso de Jalisco, el bachillerato es operado y dirigido, en su mayor proporción, por la U de G y, a partir de 1995, esta casa de estudios implementó una nueva política de admisión para poder ingresar a cursar estudios de nivel bachillerato y superior. El cambio implicó el paso de una estructura reglamentaria que ponía el acento, para la aceptación del estudiante, en elementos socioeconómicos del mismo, pero que finalmente operaba y se manejaba en la realidad bajo principios patrimonialistas, a una estructura reglamentaria que determinaba el ingreso o rechazo del estudiante en función de sus características cognitivas y académicas. No obstante, este cambio en la forma de admisión de los estudiantes viene acompañado por cinco años previos en los que se comenzó a construir los cimientos que sostendrían el grueso de las reformas universitarias y en los que la oferta educativa de la universidad pública se constriñó.

subsistema privado de la educación superior en esa entidad ya que, entre 1995 y 2000, la participación del ámbito privado, respecto a la matrícula de licenciatura, pasó de 21 a 44%, lo que significa que el sector público tuvo un decremento, respecto a la matrícula total, de 23%; es decir, 15,212 alumnos menos respecto a lo registrado en este subsistema en 1995 (en 1995 se registraron 77,520 estudiantes y en 2000 se registraron a 62,308)¹⁵⁸, mientras que el subsistema privado tuvo un crecimiento absoluto de casi 28 mil alumnos durante el periodo (en 1995 se registró a 21,614 alumnos en IESP y en 2000 se registró a 49,595 estudiantes)¹⁵⁹.

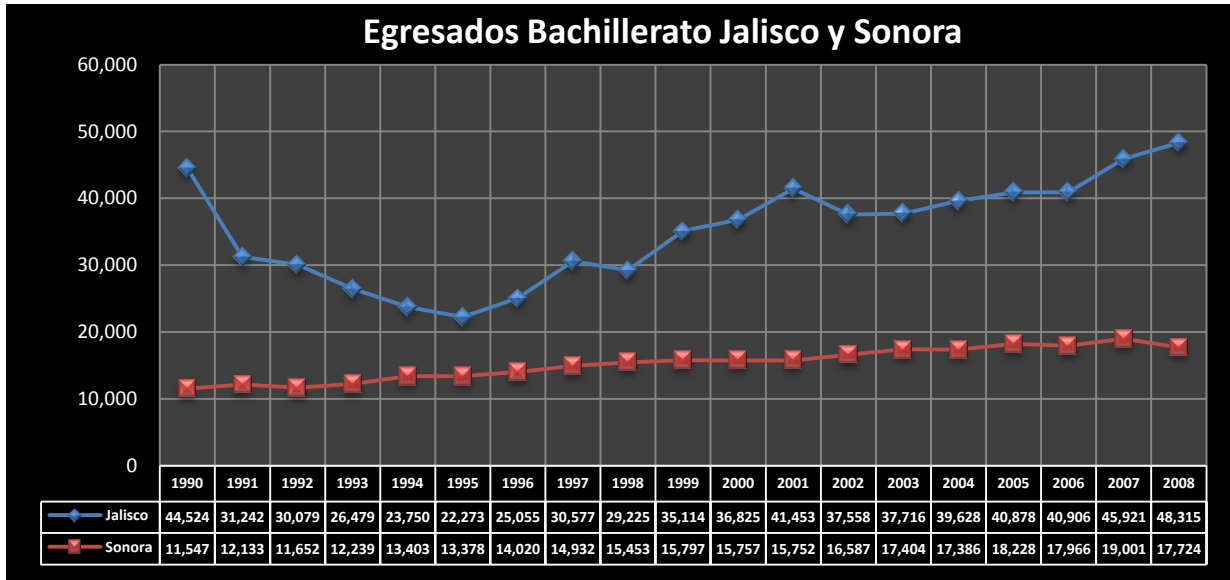
Finalmente, a partir del año 2000, en Jalisco también se presentó un crecimiento del número de egresados de bachillerato (con excepción de 2001 en el que decreció dicho número). El incremento total en el número de egresados en el periodo 2000-2008 ha sido de poco más de 11 mil, es decir el incremento fue del 31% respecto a lo registrado en 2000. Si ponemos atención a la forma en que evolucionaron cada uno de los subsistemas podemos advertir que el subsistema público ha venido jugando un papel más discreto en este periodo ya que en términos absolutos el incremento de la matrícula fue de 17 mil alumnos, mientras que la matrícula de sector privado aumentó en 27 mil alumnos. Esto se refleja en la participación sobre la matrícula total de licenciatura de cada uno de los subsistemas ya que, como puede verse en el ANEXO 2, la participación del subsistema privado disminuyó 1.9% (mismo porcentaje que ganó el subsistema público). Por lo tanto, podría decirse que durante

¹⁵⁸ Independientemente del debate en torno al decremento de la matrícula pública en Jalisco, sea por motivos relacionados con las pautas de la secretaría que la U de G incorporó a su sistema de registro estudiantil, lo que es un hecho es que la matrícula en IESP creció sustancialmente. Además, cabe mencionar que los efectos de la crisis de 1995 en Jalisco fueron de una magnitud muy profunda ya que de 1995 a 1996 el estado perdió una matrícula de 28 mil alumnos. Estudios como el de la SES (2009) confirman que los efectos de la crisis en niveles educativos como el superior son muy profundos, particularmente crisis del tipo como la que se vivió en 1995. Para el caso de Jalisco, en lo particular, no hay estudio que lo confirme, sin embargo si ponemos atención a la tasa de deserción para el periodo 1995-1996, ésta llegó al 26% (una de las tasas más altas que se hayan registrado en cualquier entidad desde 1990 a la fecha, considerando que el promedio actual era de 7.9%, aunque también podría explicarse debido a que los registros eliminados por la U de G haya sido registrados como deserción).

¹⁵⁹ Cabe señalar que, en términos de cobertura de educación secundaria, en 1998 solamente el 75% de los egresados de este nivel educativo podían ingresar a la educación media superior, siendo que el promedio nacional era de 80.2% (Reynaga et al, 2000). De manera tal que, aunque la tendencia del número de egresados de nivel medio superior se incrementa con el comienzo de la segunda mitad de la década de los noventa, se contaba con un notable déficit de absorción de los egresados del nivel secundario, situación que a la postre se traducirá en un obstáculo más para el crecimiento de la cobertura del nivel educativo superior.

este periodo, y a diferencia de lo sucedido en el anterior, el subsistema público de la educación superior en Jalisco jugó un papel más activo que el del subsistema privado.

GRÁFICA 10



Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas Educativas de la SEP

En el estado de Sonora por su parte, el crecimiento del número de egresados de bachillerato es estable en todo el periodo. En este caso no se observan quiebres tan pronunciados como los que se presentan en el caso de Jalisco. Sin embargo, es evidente que la tendencia ha ido en aumento desde la década de los noventa. En la actualidad existe un diferencial entre 7 y 8 mil nuevos egresados de bachillerato si lo comparamos con el número de egresados en 1990, es decir un aumento del 66% lo que implica que la oferta de educación superior debió haber crecido a lo largo del periodo para poder absorber este crecimiento en el número de egresados de media superior.

Si observamos lo que sucedió en el estado de Sonora durante el periodo de 1990 a 1995 podemos advertir que el crecimiento de egresados de bachillerato fue de 15.8%. Durante este periodo el ámbito público mantuvo la misma proporción en su participación respecto la matrícula total de licenciatura, lo que significa que la expansión de este sector fue suficiente para absorber la demanda extra que provino de la educación media superior. Algo parecido sucede en el siguiente periodo, 1995-2000, donde el crecimiento en el número de egresados de bachillerato fue de 18% mientras que la participación del subsistema privado se incrementó únicamente en 1.6%, respecto a la matrícula total de

licenciatura. Esto nos hace suponer que, aunque el subsistema público perdió participación respecto a la matrícula total, éste creció lo suficiente como para que ésta pérdida fuera mínima.

En Sonora, las cosas comienzan a cambiar a partir del año 2000, ya que mientras que el crecimiento de los egresados de bachillerato continuaba más o menos su tendencia, 16% de 2000 a 2005, la participación del subsistema privado, respecto a la matrícula total de licenciatura, comenzó a incrementarse de manera más acelerada registrándose en este periodo un incremento de 4%. En términos absolutos, este incremento fue de casi 4 mil estudiantes más en el subsistema privado. Finalmente, lo mismo sucede en el periodo de 2005 a 2008, mismo en el que los egresados de bachillerato disminuyen en 500 al pasar de 18,228, en 2005, a 17,724, en 2008. No obstante el decremento, la participación del subsistema privado en Sonora sufrió el incremento más sustancial ya que aumentó en 5.4%. En términos absolutos, esto significa un incremento de más de 5 mil estudiantes en el estado.

Para el caso de Sonora sin embargo, es más difícil plantear una relación directa entre el aumento de egresados de bachillerato y la diferenciación de la participación sectorial de la educación superior. A pesar de ello, esto puede ser más claro si analizamos a detalle lo que sucedió en el subsistema público ya que, al parecer, la dinámica de crecimiento de éste a partir del año 2000 fue más lenta, a la vez que propia del subsistema privado fue más acelerada. Por lo tanto, es indispensable, tanto para el caso de Sonora como para el caso de Jalisco que se analicen variables como las tasas de rechazo de las IES públicas o la expansión de la oferta de las mismas.

Lo que nos indica el presente apartado es que Sonora, a diferencia de lo que sucede con Jalisco, ha presentado una tendencia estable de crecimiento en el número de egresados de bachillerato en la entidad, cosa que permite la existencia de una relativa estabilidad para la planeación de las políticas de absorción de la demanda de educación superior en la entidad. Cosa diferente sucede con Jalisco, ya que la tendencia ha reflejado una notoria inestabilidad a lo largo del periodo que se caracteriza por tener, entre los años, sustanciales decrementos e incrementos del número de egresados de bachillerato que a la postre se convierten en los principales demandantes de educación superior. Además de que 1995 se convierte en año

de arranque crucial para el sistema de educación superior en su conjunto ya que, se conjuga tanto un incremento sustancial de la población potencialmente demandante de educación superior con un incremento, también por demás sustancial, de los demandantes naturales de educación superior, los egresados de bachillerato.

Las implicaciones de esto, en términos de los elementos que se abordan en esta investigación, son importantes ya que podemos advertir que, dadas las condiciones que caracterizan a Guadalajara, es más probable que el proceso de la emergencia y crecimiento del ámbito privado de la educación superior sea más añejo que en el caso de Hermosillo. Asimismo, es más probable que ante estas sustanciales variaciones, el ámbito público de la educación superior se vea imposibilitado para absorber la totalidad de la demanda y a su vez, sea más probable que se construya eso a lo que llamamos “demanda cautiva” para el ámbito privado de la educación superior. Finalmente, consideramos también que es más probable que el tipo de oferta que se estructura en Guadalajara sea más diversificada, es decir que el menú disponible a la demanda de educación superior sea cuente con mas alternativas de elección.

Por lo anterior, en lo consecuente nos adentraremos en el análisis de cada uno de nuestros casos y pondremos atención a estas aristas que queda pendientes en el ejercicio analítico que antecede.