

**MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINAR EN EDUCACIÓN  
SUPERIOR**

**Políticas educativas de financiamiento y evaluación, su  
impacto en la calidad educativa. El caso de una Universidad  
Pública Estatal**

**T E S I S**

Que para obtener el grado de  
Maestro en Investigación Interdisciplinaria en Educación Superior

**P r e s e n t a**

Lic. Guadalupe Torres Godínez

**Directora de Tesis**

Dra. Viridiana Aydeé León Hernández



### **Comité Revisor**

Dra. Miriam de la Cruz Reyes

Dr. Efrén Hernández Baltazar

### **Lectoras**

Dra. Elisa Lugo Villaseñor

Dra. María del Carmen Torres Salazar



## Dedicatoria

### A mis hijos: Sofía y Emilio

Si el hombre pudiera decir lo que ama,  
si el hombre pudiera levantar su amor por el cielo  
como una nube en la luz;  
si como muros que se derrumban,  
para saludar la verdad erguida en medio,  
pudiera derrumbar su cuerpo,  
dejando sólo la verdad de su amor,  
la verdad de sí mismo,  
que no se llama gloria, fortuna o ambición,  
sino amor o deseo,  
yo sería aquel que imaginaba;  
aquel que con su lengua, sus ojos y sus manos  
proclama ante los hombres la verdad ignorada,  
la verdad de su amor verdadero.

Luis Cernuda

## Agradecimientos

En el proceso de formación y durante la elaboración de la tesis quiero agradecer a:

Mi madre quien siempre me alentó para terminar este proceso.

A mi directora de tesis, la Dra. Viridiana Aydeé León Hernández, por compartir su conocimiento y apoyo en este proceso de investigación.

A mi comité revisor, la Dra. Miriam de la Cruz Reyes y el Dr. Efrén Hernández Baltazar, por cada una de sus observaciones y retroalimentación en el proceso de la investigación.

Igualmente agradezco a la Dra. Elisa Lugo Villaseñor y la Dra. María del Carmen Torres Salazar, por su lectura, comentarios y aportaciones al documento como lectoras.

A la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, por el apoyo en brindarme las facilidades para realizar mis estudios de maestría.



## Índice

Tablas, gráficas y figuras .....	6
Glosario .....	8
Introducción .....	9
Capítulo 1. Calidad Educativa en la Educación Superior en México .....	14
1.1. Del concepto de calidad educativa.....	14
1.2. Problema público .....	21
1.3. Políticas públicas en la educación superior asociadas a la calidad educativa .....	22
1.4. Políticas educativas asociadas a la calidad educativa .....	33
1.5. Evaluación en Educación Superior .....	40
Capítulo 2. Planeación y financiamiento de la educación superior .....	43
2.1. Sistema de planeación en educación superior .....	43
2.2. Políticas de financiamiento .....	44
2.3. Fondos extraordinarios de financiamiento en la educación superior .....	52
2.4. Nueva gestión pública.....	52
2.5. El proceso de implementación del PIFI .....	55
2.6. Cambio organizacional .....	59
Capítulo 3. Metodología y escenario de la investigación .....	63
3.1. Diseño metodológico .....	63
3.2. El tipo y los momentos de la investigación .....	64
3.3. Pregunta de investigación .....	66
3.4. Supuestos.....	66
3.5. Escenario de estudio.....	67
Capítulo 4. Análisis contextual de la UAEM .....	69
4.1. Financiamiento anual UAEM (1995-2020).....	72
4.2 Normatividad en la UAEM 1970-2020.....	77
Capítulo 5. Financiamiento y evaluación .....	81
5.1. Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes) en la UAEM (1995-2000). ...	81
5.2. Programa del Mejoramiento del Profesorado (Promep) en la UAEM .....	81
5.3. Proyectos de investigación del CONACYT en la UAEM .....	82
5.4 Programas de Fortalecimiento Institucional a la UAEM (2001-2020) .....	83
5.5. Análisis de indicadores de capacidad y competitividad académica en la UAEM.....	87
5.5 Análisis de las actividades de las administraciones de 1995-2020, respecto a la planeación, gestión institucional y la organización académica y administrativa. ....	96
Conclusiones .....	123
Bibliografía.....	136



## Tablas, gráficas y figuras

### Tablas

Tabla 1. Clasificación de niveles de magnitud institucional, según subsidio federal ordinario asignado a las universidades públicas estatales (2017).....	46
Tabla 2. Indicadores institucionales de las universidades públicas estatales de la región centro-sur de la ANUIES, según año. ....	49
Tabla 3. Objetivos estratégicos en educación superior del Programa Nacional de Educación 2000-2006.....	56
Tabla 4. Total de financiamiento anual por año, según administración y matrícula (1995-2020) 72	
Tabla 5. Tasa de crecimiento de matrícula y financiamiento, según periodo de gestión administrativa (1995-2000, 2001-2006, 2007-2011, 2012-2017 y 2018-2020).....	73
Tabla 6. Total de reglamentos modificados (1970-2015), según periodo administrativa.....	78
Tabla 7. Total de financiamiento asignado del Fomes, por año (1995-2000) .....	81
Tabla 8. Total de financiamiento asignado del Promep, por año.....	82
Tabla 9. Total de proyectos y financiamiento asignado por el CONACYT por año .....	83
Tabla 10. Asignación de recursos extraordinarios de los Programas de Fortalecimiento Institucional a la UAEM (2001-2020).....	84
Tabla 11. Proporción del recurso asignado del PIFI, respecto al subsidio, según año (2001-2020).....	85
Tabla 12. Número de Profesores de Tiempo Completo (PTC), por grado de escolaridad y año (1995-2020). ....	88
Tabla 13. Número de Profesores de Tiempo Completo en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), según nivel y año. ....	90
Tabla 14. Número de Cuerpos Académicos (CA), por estatus y año (2001-2020).....	92
Tabla 15. Número y porcentaje de matrícula en programas educativos de calidad (2003, 2013, 2015 y 2020). ....	93
Tabla 16. Total y porcentaje de egresados de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014) .....	94
Tabla 17. Total y porcentaje de egresados y deserción escolar de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014).....	95
Tabla 18. Matriz de riesgos y propuesta.....	132



## Gráficas

Gráfica 1. Total de financiamiento ordinario por año, según universidad del centro-sur y matrícula de educación superior (2019-2020). .....	50
Gráfica 2. Total de PTC con perfil deseable vigente y en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN), respecto al financiamiento ordinario anual por año, según universidad del centro-sur (2019-2020). .....	51
Gráfica 3. Total de subsidio anual por alumno anual, según universidad del centro-sur y matrícula de educación superior (2019-2020). .....	51
Gráfica 4. Total de financiamiento anual por año, según administración y matrícula (1995-2020) .....	75
Gráfica 5. Total de matrícula de licenciatura por año (1995-2020) .....	76
Gráfica 6. Asignación de recursos extraordinarios de los Programas de Fortalecimiento Institucional a la UAEM (2001-2020).....	86
Gráfica 7. Proporción del financiamiento extraordinario recibido del PIFI, con respecto al total del subsidio anual (2001-2020).....	86
Gráfica 8. Profesores de tiempo completo, según año (1995-2020).....	87
Gráfica 9. Profesores con Licenciatura, Maestría y Doctorado, por año. ....	89
Gráfica 10. Número de PTC, según estatus, por año. ....	91
Gráfica 11. Número de Cuerpos Académicos en formación, en consolidación y consolidados, por año. ....	92
Gráfica 12. Total y porcentaje de egresados de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014) .....	94
Gráfica 13. Total y porcentaje de egresados y deserción escolar de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014).....	95

## Figuras

Figura 2. Teorías de políticas públicas .....	28
Figura 1. Programas de financiamiento y evaluación externa en el tiempo .....	39
Figura 3. Esquema de la “Complejidad de la acción conjunta”, Modelo Topdown.....	54
Figura 4. Esquema que sigue el diseño e implementación del PIFI.....	56
Figura 5. Esquema de operación del PIFI al interior de las IES. ....	57
Figura 6. Programa operativo, operador y entes evaluadores del PIFI .....	58
Figura 7. Marco contextual en la UAEM durante 1995-2020. ....	69



## Glosario

Equilibrio puntuado: explica los procesos relacionados con las políticas públicas en las que enfatizan el análisis de los mecanismos que producen los cambios en momentos de equilibrio relativamente estable que son interrumpidos por cortos períodos de intenso cambio.

Historiografía: se entiende como el conocimiento de los hechos del pasado, que en su acepción más simple significa: <<escritura de la historia>>.

Políticas Públicas: una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo

Tratado de Libre Comercio: es un acuerdo global que establece las reglas para el comercio internacional y la inversión entre Canadá, Estados Unidos y México.

Programa del Mejoramiento del Profesorado: su objetivo es contribuir a que los Profesores de Tiempo Completo (PTC) de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas alcancen las capacidades para realizar investigación y docencia, se profesionalicen, se articulen y se consoliden en Cuerpos Académicos (CA).

Fondo de Modernización para la Educación Superior: programa para apoyo a proyectos de equipamiento e infraestructura de carácter remedial en las universidades, así como apoyo a proyectos integrales académicos y de gestión, de programas educativos reconocidos por su buena calidad y de procesos certificados por normas de tipo ISO 9000:2000.

Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior: programa que apoya a las Instituciones de Educación Superior Públicas para que cuenten con financiamiento para asegurar la calidad de sus programas educativos.

Instituciones de Educación Superior: La Educación Superior Pública se compone de diversos subsistemas: Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas (Universidades Politécnicas, Universidades Interculturales, Centros Públicos de Investigación, Escuelas Normales Públicas y otras Instituciones Públicas).

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior: organismo que agrupa a las principales instituciones de educación superior públicas y particulares de México

Profesores de Tiempo Completo: catedráticos destacados por su trayectoria y preparación académica, que imparten docencia y realizan investigación en su campo disciplinar.

Sistema Nacional de Investigación: Contribuir a impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento mediante la distinción que reciben los investigadores que acredita su capacidad para producir investigación de calidad.





## Introducción

La calidad educativa en las instituciones de educación superior como actividad universitaria se ha planteado, a partir de ciertas condiciones base que atienden a factores relacionados por una parte, con la coyuntura de cumplimiento a políticas educativas nacionales e internacionales; por otro lado, a partir de las experiencias de autodiagnóstico institucional gestadas al interior de las reformas universitarias y orientadas por la influencia de competencias profesionales en el marco de acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio (TLC), así como del desarrollo de culturas organizacionales basadas en la planeación y gestión educativa, apoyada en los procesos de financiamiento ordinario y extraordinario y, la evaluación de la calidad educativa.

La calidad educativa configura una nueva relación entre el estado y las universidades públicas, convirtiéndose en uno de los ejes de la política de modernización de la educación superior en la última década del siglo XX, que tiene el propósito de superar las deficiencias y rezagos de los períodos precedentes, resultado de problemas de organización, planeación y gestión educativa, por lo que se articula con una serie de programas ligados al financiamiento extraordinario y la evaluación, como medio para la mejora de la calidad educativa, inaugurándose así una etapa de nuevos instrumentos de política pública para la educación superior.

Esta investigación analiza los diferentes programas de financiamiento como el Programa del Mejoramiento del Profesorado (Promep), el Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes), los proyectos de investigación del CONACYT y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)<sup>1</sup> asignados a la UAEM, éste último nace como una fusión del Fomes y el Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (FIUPEA), el cual tiene como objetivo la mejora de insumos y procesos al interior de las universidades públicas, mediante el uso de la planeación estratégica, herramienta que permite a las instituciones orientar sus acciones y resultados, para incrementar la eficiencia interna de las Instituciones de Educación Superior (IES)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para el caso de esta investigación la referencia al PIFI será de forma general, aunque en los distintos períodos de su implementación del período de 2001 al 2020, se nombró de manera diferente, por ejemplo, de 2001 al 2013, se mantuvo el nombre del PIFI, de 2014 y 2015 adquirió el nombre de Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE), durante 2016 hasta 2019, se llamó Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) y, por último, se nombró en 2020, Programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa (PROFEXCE).

<sup>2</sup> Para el caso de esta investigación, las IES son aquellas referidas a Universidades Públicas Estatales.



## Las preguntas de investigación y el método

Este proyecto de investigación se ha planteado como objetivo general conocer las condiciones base que la UAEM enfrentó durante el período de 2001 al 2020, en sus procesos de planeación institucional, mediante la aplicación de políticas educativas de financiamiento, evaluación y su impacto en la construcción de una cultura organizacional orientada al aseguramiento de la calidad educativa.

Las cuestiones que centralmente orientaron la investigación se resumen en las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las condiciones base (históricas, políticas y estructurales) que permitieron el desarrollo institucional durante el periodo 2001-2020? ¿Qué cambios ocurrieron a nivel organizacional a partir de la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa en la UAEM? ¿Cuál es la relación entre el desempeño institucional durante el periodo 2001-2020, y la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa en la UAEM? ¿En qué medida los programas de financiamiento y evaluación externa inciden en la cultura organizacional (administrativa, académica y de gestión) en las universidades públicas?

Las preguntas de investigación son el resultado de una revisión sobre el estado de conocimiento, por lo que las orientaciones como la de Barba y Lobato, donde mencionan que “[.] la problematización de las políticas públicas y las respuestas organizacionales de las IES, requieren de múltiples visiones, cuyo fundamento lo constituyan diversas disciplinas y metodologías, que den como resultado enfoques interdisciplinarios más adecuados para conocer este espacio.” (2012:7). Por otra parte, los autores Rivero y Díaz, mencionan que “[...] La naturaleza de las organizaciones se refleja en los sistemas extremadamente complejos y abiertos al entorno.” (2008:5). Si entendemos a la universidad como un sistema vivo y complejo, donde las personas (docentes, administrativos y alumnos), vinculados con recursos tangibles como programas educativos, infraestructura y equipamiento educativo, entre otros, los cuales se integran en procesos hacia objetivos específicos que constituyen la razón de ser de la universidad (formación e investigación), y al mismo tiempo, es un sistema abierto, que está en constante influencia de su ambiente externo, que le exige adaptarse y transformarse continuamente (aseguramiento de la calidad), en este marco es necesario contar un enfoque más integral e interdisciplinario, respecto al papel que juega el ámbito organizacional en los procesos institucionales de la educación superior.



La respuesta organizacional es una señal para distinguir los cambios que están sucediendo en las universidades, “[...] tal como lo indica Burton Clark: “sin ninguna duda el cambio organizacional se puede demostrar cuando éste ha adoptado vehículos específicos que lo sostengan” (Didriksson, citado en Cazés y Delgado, 2003: 47).

Por lo tanto, los aportes teóricos sobre el proceso del diseño de una política pública se recuperan de la visión de Aguilar (1992), Theodoulou (2013) y Sabatier (2007). Respecto al análisis de la problematización sobre la calidad educativa y cómo se convierte en el eje de los discursos y reformas globales en el sector educativo, retomaremos la visión de los siguientes autores: Plá (2019), Esquer y Esquer (2012), Rodríguez (2007), Rodríguez (2016) y Aguerro (1993). Para el tema del financiamiento y evaluación en las IES, el análisis de Díaz (2007), García de Fanelli (2007 y 2008) y Buendía (2014).

## **Estructura del trabajo**

El trabajo de investigación está dividido en cuatro capítulos.

Capítulo 1. Se realiza una revisión de la conceptualización de la noción de calidad educativa, específicamente la referida al ámbito de educación superior. Se problematizó su aspecto histórico del concepto, sobre todo, el componente político, para comprender por qué no solo se ha convertido en el tema de los discursos globales, sino también en el eje rector de las reformas a los sistemas educativos. Además, se analiza los elementos del enfoque de políticas públicas y su diseño de políticas educativas asociadas a la calidad educativa, referidas a la educación superior y la vinculación que establece el estado de control, mediante programas de financiamiento y evaluación externa.

El capítulo 2. Se presenta un análisis sobre las estructuras y mecanismos de la planeación en las IES, así como el papel que juega lo programas de financiamiento y evaluación externa, desde una perspectiva de la nueva gestión pública y los actores involucrados en el diseño e implementación de un programa federal como el PIFI. Así mismo, se reflexiona sobre los aspectos del financiamiento ordinario hacia las Instituciones de Educación Superior (IES) de la región centro-sur de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y su vinculación con la evaluación educativa.



El capítulo 3. Se describe el diseño metodológico que siguió la investigación, utilizando la historiografía educativa desde una perspectiva analítica-reconstructiva y el análisis del cambio que se promovió desde la orientación del diseño de políticas públicas orientadas a la calidad educativa. Además, se detalla el tipo y los momentos de la investigación, categorías de análisis, preguntas de investigación y supuestos. Se presenta el abordaje metodológico y de análisis contextual de la universidad durante las dos primeras décadas del siglo XXI y la última del siglo XX, para comprender cuál ha sido la evolución institucional antes y después de la implementación de los programas de financiamiento evaluación externa, así como su incidencia, respecto al cambio de organización académica, administrativa y de gestión.

El capítulo 4. Se describe el escenario contextual de la UAEM durante las dos primeras décadas del siglo XXI y la última del siglo XX, respecto al subsidio federal y estatal asignada a la universidad, la evolución de la matrícula total y de licenciatura, actualización de la normatividad institucional durante 1995-2020.

El capítulo 5. Se presentan los resultados del análisis sobre la asignación del financiamiento extraordinario, por lo que se realizó una revisión de los programas federales como el Promep, Fomes, PIFI y su impacto en los indicadores de capacidad y competitividad académica como el número de profesores de tiempo completo (PTC), profesores en el sistema nacional de investigación, (SNI) profesores con perfil; así como la matrícula total en programas evaluable, matrícula total en programas de calidad, programas educativos (PE) acreditados por el CIEES y el COPAES. Además, se realizó un análisis sobre las principales actividades de las administraciones, respecto a la planeación, gestión institucional y la organización académica y administrativa, mediante una revisión documental de los Planes Institucionales de Desarrollo (PIDE), Informes de actividades de la administración, las propuestas del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES), así como la autoevaluación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), durante el periodo 2001 al 2020. Por último, en el apartado de las conclusiones se discute el desempeño institucional e impactos de los cambios institucionales de organización administrativa, académica y de gestión que ocurrieron, a partir de la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa que se implementaron para el aseguramiento de la calidad educativa en la UAEM.



Finalmente, en el apartado de conclusiones, se presentan los hallazgos del trabajo de investigación, así como el planteamiento de potenciales vetas de investigación futura en el ámbito del aseguramiento de la calidad educativa de la universidad.



## Capítulo 1. Calidad Educativa en la Educación Superior en México

En el ámbito de la política pública en educación superior, existe un término que define los fines a alcanzar en este nivel educativo, el cual refiere a la calidad educativa; para los objetivos de este capítulo es fundamental comprender cuáles han sido las nociones de este término en las últimas décadas del siglo XX y las correspondientes al siglo XXI.

Si bien, no es la intención de esta investigación trazar una búsqueda histórica de este término, si es necesario esbozar su conceptualización en el ámbito de la educación y, sobre todo, de la educación superior, para revisar porqué la noción de calidad educativa se ha convertido en un eje rector de las políticas educativas en educación superior.

La revisión histórica respecto al término de calidad educativa permitirá problematizar en dos dimensiones: histórica y política, para comprender por qué se ha vuelto el centro de los discursos y acciones en el ámbito educativo. En principio, el análisis se centrará en conocer qué se entiende o a qué se está aludiendo cuando se habla de la calidad en la educación, así como sus referentes que definen el nivel de calidad educativa que se ha empleado en el transcurso del tiempo.

### 1.1. Del concepto de calidad educativa

En la búsqueda de la definición del concepto de calidad, se encuentra que el término es polisémico, multidimensional, que su conceptualización se utiliza para hacer mención a cualquier componente del ámbito educativo, así lo refiere Plá (2019), Esquer (2012), Rodríguez (2007), Rodríguez (2016) y Aguerro (1993).

La palabra calidad vinculada a la educación, aparece por primera vez en la sexta reforma constitucional del artículo 3º en 2002. Sin embargo, en 2013, en la novena reforma constitucional referida a este artículo, aparece la primera mención en materia educativa sobre la calidad: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (DOF, 2013: 2).

Si bien, en esta primera mención no se determina cuál es el contenido de la calidad educativa que se establece en la constitución, se observa que la calidad se aplica al educando, en términos de



resultados cuando se refiere a garantizar "...el máximo logro de aprendizaje de los educandos" y que todo lo demás como los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, la idoneidad de los docentes y directivos, son medios para alcanzarla.

Por otro lado, en la Ley General de Educación, en la fracción IV del artículo 8º, se describe el contenido de calidad: "Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad" (DOF, 2016: 4). Sin embargo, tal como lo menciona Rodríguez "[...] la ley es omisa en definir qué se entiende por cada uno de esos parámetros que menciona y cómo deben medirse. La ley los establece, en el mejor de los casos, más como una declaración de principios y buenos deseos que como una directriz operable" (2016: 95).

En el *Diccionario de la Lengua Española*, en la definición de calidad se hace mención que es la "propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permite juzgar su valor". Para Rodríguez la "[...] calidad de la educación remite a la valoración de los procesos educativos: la valoración final está, para bien o para mal, en la observación y medición de los resultados académicos". Es decir, tal como se describe en la novena reforma educativa del artículo 3º, donde se menciona que se garantizará la calidad, con base al máximo logro de aprendizaje de los educandos. Luego entonces, el autor menciona que el concepto de calidad de la educación tiene un carácter técnico y axiológico; para el primero, se enfoca a los procedimientos técnicos-pedagógicos y el segundo, a los valores e intereses de las personas, que pueden establecer lo que es una buena o mala calidad educativa, mediada por los valores y visión de una sociedad o por los intereses de quienes operen el sistema educativo. Por lo tanto, subraya que la educación y su 'calidad' [...] son constructos que son modificados constantemente por los factores sociales, económicos, políticos, culturales y tecnológicos del medio en el que se desarrolle." (2016: 96).

Entre otras definiciones de la calidad, se encuentran las que identifican a la misma con cualidades del sistema educativo: "[...] es la cualidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia, relevancia, eficacia interna, eficacia externa, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad" (INEE). Por otro lado, se identifica con insumos y productos, tal como se menciona que "[...] la calidad educativa implica una búsqueda de constante mejoramiento en todos sus elementos, en



insumos (recursos disponibles en las escuelas), procesos de enseñanza (tiempo destinado a la enseñanza escolar, cantidad de tareas y estipulaciones curriculares) y en los productos (logros estudiantiles)” (Linnea\_lab, 2013); además, se identifica la definición con el propósito de mejora continua del proceso educativo, el cual debe “[...] caracterizarse por la mejora continua. Siendo así implicará innovación y pertinencia de contenidos y la prestación eficiente del servicio. Lograr esto y continuar el camino hacia el éxito es la calidad de la educación. Aunque la definición de calidad en la educación puede resultar bastante amplia, la realidad es que es, ante todo, una cualidad. Dicha cualidad está representada por la adquisición de competencias y conocimientos que brinden relevancia, pertinencia, eficiencia y equidad” (Lucaedu, 2022).

Para Plá, la calidad educativa se puede problematizar desde su aspecto técnico y teórico. Para el primero están las nociones de la calidad educativa como una problemática social y como agente para la implementación de las políticas públicas en el sector educativo. Para el segundo aspecto, Plá revisa cómo este concepto sirve como un mecanismo de desigualdad, que produce inclusión diferencial, en la promesa de acceder a la mejor educación y, al mismo tiempo, que está sustentado como un derecho humano, que cumple la función de justificar esta diferenciación en términos de justicia social en el capitalismo contemporáneo, debido a que se rechaza la aspiración social de la igualdad y en cambio se utiliza la inclusión y la equidad como principios que no “[...] fomentan la igualdad, sino establecen criterios para rechazar la igualdad y promover sociedades más desiguales, pero cuyas desigualdades son consideradas justas a través del mérito individual...[...]” (Plá, 2019: 29).

Para el caso de Aguerro, comenta que es necesario comprender qué se está entendiendo por “mejor educación o educación de calidad” y, al mismo tiempo, como es un tema de interés social, el problema está en ¿cómo se da esa educación de calidad para todos?

Para contestar a la pregunta de qué es la mejor educación y cómo se define, menciona que debe revisarse a la luz de dos dimensiones de análisis: Política técnica y gestión administrativa. La importancia de la primera dimensión proporciona no solo la comprensión de cómo se define la “mejor educación”, sino también cómo se utiliza en la orientación para la toma de decisiones sobre la transformación de la educación. La segunda dimensión es fundamental porque ayuda a comprender cuáles son los principios y atributos que definen la existencia de calidad o la inexistencia de esta en el ámbito educativo. Este último punto, es fundamental para entender que,





si hay una pérdida de calidad en la educación, esta es percibida en el ámbito social, la cual valora esos principios y atributos, que la sustentan tanto en los discursos sociales como académicos, que es tema de las agendas educativas de los organismos multilaterales y, por ende, de los sistemas educativos de todo el mundo, entonces la dimensión nos ayudará a comprender cómo es que la calidad educativa se configuró como problemática social.

Entonces, es importante revisar en qué momento la calidad educativa se convirtió en un discurso hegemónico, término que utiliza Plá, para cuestionar la relación entre las agendas de los organismos multilaterales y los sistemas educativos, respecto a las políticas de calidad y, sobre todo, cómo encontró respaldo tanto en el ámbito académico como en el social.

En un recorrido histórico de la noción de calidad educativa, Plá menciona que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en los años sesenta del siglo XX, comenzó a expandir la idea de la calidad de la educación; sin embargo, en la revisión histórica también debe considerarse el ámbito espacial, es decir, la noción de calidad educativa no se puede comprender sin la perspectiva de un cambio cultural y político que sucede en un complejo proceso de globalización del capitalismo contemporáneo, impactando en todas las áreas de la vida social, económica y cultural, donde la educación no es la excepción, en todo caso, como lo menciona Plá, “La calidad de la educación es parte de la globalización actual [...] Sin globalización no hay calidad educativa y sin Estado-nación que la resignifique y la aplique tampoco” (2019:35).

Entonces, en qué momento sucede ese cambio del derecho a la educación de una noción centrada en la oferta y la escolarización a una centrada en la calidad, algunos autores coinciden que a comienzos de la década de los 90, en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien y quienes permitieron que la calidad educativa se instalara en el debate educativo mundial fueron organismos internacionales, que comenzaron a definir las Políticas Públicas en materia de educación, tales como la UNESCO; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial (Plá, 2019) (Prieto & Manso, 2018) (Aguerrondo, 1993).

Prieto y Manso, realizaron un análisis del discurso, respecto a 12 documentos e informes relacionados con la OCDE y el Banco Mundial, para revisar los usos del término de calidad, al



respecto mencionan que “...entre los múltiples y diversos usos del término no se encuentra definición clara [...] la OCDE emplea el término sin especificar su significado [...] En el caso del Banco Mundial observamos una tendencia general de indefinición del concepto de calidad educativa” (2018:121,126). En el ámbito de la discusión, los autores del estudio en mención refieren que “en el ámbito educativo esto significa que la noción de calidad implica una caracterización del concepto de educación, de la escuela y sus funciones, de los procesos de enseñanza-aprendizaje, de la función docente, etc.” (2018:130).

Sin embargo, la importancia del análisis del discurso está en que los autores logran establecer algunas categorías, según el uso frecuente que encontraron en la serie de documentos que revisaron, para el caso de la OCDE, la calidad educativa es vista como una cuestión técnica, cuando se hace referencia al diseño y análisis de los instrumentos de recogida de datos; por otro lado, otro de los usos más empleados, refiere a la parte normativa y tal como lo mencionan los autores, respecto a las afirmaciones “...que la OCDE establece en relación con la calidad, en los documentos analizados se identifican tres áreas prioritarias: la calidad como fin de las actuaciones en materia de educación; las actuaciones necesario para su logro; y la existencia de evidencias que sustentan la necesidad de dichas actuaciones (2018:123)”.

Otra categoría es la que corresponde al aspecto de la evaluación, es decir, la OCDE emplea la calidad como una realidad evaluable, visto a través de documentos relacionados con el Programa Internacional para la Evaluación (PISA), convertido en una referencia global, para evaluar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos, a través de la aplicación de una prueba estandarizada, para conocer hasta qué punto los alumnos de nivel medio superior han adquirido algunos conocimientos y habilidades para participar plenamente en una sociedad del conocimiento, es así que mide el rendimiento académico de los estudiantes en áreas disciplinares como matemáticas, ciencias y lectura. Es así que los autores mencionan que la OCDE en esta categoría identifica que la calidad “...se encuentra en el aprendizaje del alumnado, el desempeño de los docentes y directores, la eficiencia de la inversión [...] los estándares empleados para la comparación” (2018:124).

Prieto y Manso, comentan que la OCDE emplea la calidad como una finalidad, la cual aparece vinculada con equidad, aunque más bien está difusa la relación, pero parecen constituir fines



equivalentes cuando este organismo menciona que “los sistemas educativos con mejor rendimiento son los que combinan equidad con calidad” (2018:125).

Para el caso de los usos del concepto de calidad en los documentos del Banco Mundial, Prieto y Manso, mencionan que hay una indefinición sobre el concepto de calidad, ya que en ningún documento que seleccionaron hacen mención explícita a qué se entiende por calidad. De las categorías encontradas en el discurso de los documentos e informes de este organismo, también se reconocen la categoría técnica, evaluativa, normativa, relativa y finalista, es decir, “...se define de la siguiente manera: alta relación entre normativa y relativa, entre normativa y finalista y, baja o nula relación entre relativa y finalista. Esto quiere decir, en primer lugar, que el uso normativo de la calidad de la educación está muy presente en el discurso del Banco Mundial. Además, que esta categoría se aplica indistintamente junto con una concepción de la calidad tanto “relativa” (la calidad está al servicio de otro fin) como “finalista” (la calidad es un fin en sí misma). En tercer lugar, existe una ambigüedad a la hora de entender la calidad como fin o como medio” (2018:129).

Así, los organismo multilaterales como la OCDE y el Banco Mundial, utilizan el término de la calidad educativa sin ninguna definición clara y hacen uso del mismo atribuyéndose como agentes garantes de la calidad, para establecer la agenda educativa mediante el diseño de políticas educativas acorde a sus fines; lo que muestra con estos dos ejemplos, es una falta de consenso respecto a qué es la calidad educativa y, sobre todo, cómo medirla, Plá menciona que “...ante la dificultad de definirla por las dimensiones que implica, se debate cómo medirla o cómo fijarla en un discurso técnico que la separe de la discusión pública. La potencia de la calidad se debe a la viabilidad de sus indicadores [...] pues la calidad se convierte en un agente para la implementación de políticas públicas...” (Plá, 2019: 117).

En conclusión, se observa que a pesar de que el término de calidad de la educación tiene una construcción conceptual débil, por otro lado, las acepciones que se han analizado sobre su carácter técnico, axiológico, de gestión administrativa, normativa y evaluativa, quedan como instrumentos que se validan como sistemas expertos, tal como lo menciona Giddens, que son los logros técnicos o experiencia profesional, las cuales están organizando áreas del entorno material y social en el que vivimos, a la cual colocamos nuestra confianza y fe, por los beneficios que nos proporciona (1994: 32). Así, la discusión pública queda desplazada por un discurso técnico, donde la sociedad asume que los expertos están garantizando que se cumpla la calidad educativa.



En los años 90, tal como lo menciona Rizvi y Lingard “[...] los organismos multilaterales como el Banco Mundial y la OCDE se colocaron en la arena del juego de la política internacional educativa, convirtiéndose en actores políticos, papel que estaba circunscrito a los actores políticos del Estado-nación.” (2013: 48), las cuales actualmente operan como sistemas expertos en la orientación para el diseño e implementación de políticas educativas vinculadas a la calidad educativa a nivel mundial; además de ser un eje de las reformas a los sistemas educativos, sobre todos aquellos países miembros de la OCDE.

Por último, para fines de esta investigación seguimos la definición de la calidad como aquella que está en congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las cualidades de las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad, para el mejoramiento en todos sus elementos, respecto a insumos (docentes y alumnos), procesos (enseñanza aprendizaje) y productos (eficiencia terminal).



## 1.2. Problema público

En las dos últimas décadas del siglo XX, surgieron críticas respecto a los servicios educativos ofrecidos por las universidades, debido a la baja calidad de los programas educativos, la eficiencia terminal deficiente, la oferta educativa concentrada y exclusiva, la pertinencia en las estrategias de enseñanza-aprendizaje y la deficiente capacidad académica, respecto a contar con Profesores de Tiempo Completo con Doctorado. Mientras que, en los aspectos institucionales, se señalaba a las universidades su falta de planeación (López, 2011: 47). Por lo tanto, el problema público que detona esta investigación se sustenta en este diagnóstico negativo del funcionamiento de las IES, que se expresa en problemas de eficiencia interna, respecto al aprovechamiento inadecuado de los recursos existentes y la baja calidad educativa.

Si bien es cierto que la agenda nacional de política pública para este nivel educativo se había centrado en ampliar la cobertura y acceso, el cambio de política surge cuando hay la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior, para estar en consonancia con los propósitos del desarrollo nacional y el avance científico y tecnológico mundial (Santizo, 1995:1).

El contexto en el que se circunscribe este cambio sucede en el marco de la política económica neoliberal, implementadas en América Latina desde finales de la década de 1980, con la finalidad de orientar acciones en el ámbito de la educación superior hacia la formación de capital humano de alta calidad, es decir, formar personas que respondan a las necesidades del desarrollo nacional.

El tema adquiere relevancia como problema público, ya que como menciona Luis Aguilar, una vez que el problema en cuestión ha sido definida, aprobada y colocada en la agenda pública, configura los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, es decir, las opciones de acción (1993: 51-52).

Se entiende que el problema público es por definición lo que puede tener razonablemente una solución pública [...] definir un problema público es encontrar, “crear”, el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos) (Aguilar, 1992: 71).



En este trabajo se realiza el análisis de varios programas de financiamiento y evaluación externa, a través de la implementación de políticas públicas sectorizadas en el ámbito educativo, tal es el caso del Fomes, Promep y el PIFI, ya que son programas que tienen por objetivo la mejora de insumos y procesos al interior de las universidades públicas del país, mediante el uso de la planeación estratégica, como mecanismo que permite a las instituciones orientar sus acciones, en función de su organización institucional, con la finalidad de observar cuáles cambios institucionales de organización académica y administrativa se han originado, a partir de la implementación de estos programas y su impacto en la mejora de los insumos, procesos y productos, mediante los indicadores de capacidad y competitividad académica.

### **1.3. Políticas públicas en la educación superior asociadas a la calidad educativa**

El diseño de una política pública, que para Harold D. Laswell, la piensa como un proceso y no como una acción singular de gobierno (Del Castillo y Méndez, 2012b: 10); por lo que define la política pública como un “curso de acción”, que se distingue de lo que está deliberadamente diseñado, a partir de lo que el gobierno dice y quiere hacer, respecto de aquel curso de acción efectivamente seguido, es decir, de lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones (Aguilar, 1992: 25). En otras definiciones las PP estudian al Estado en acción y su intervención. Los tres elementos descritos (Estado, acción e intervención) sintetizan en parte la diversidad de definiciones que se encuentran en la literatura existente. En primer lugar, las PP son aquéllas que realiza el Estado; en segundo lugar, sólo se pueden entender en el contexto de la acción estatal o gubernamental y en último lugar, son una acción que se dirige hacia afuera, es decir, su finalidad es intervenir en la sociedad para transformar el entorno social existentes, generando efectos positivos y negativos (Valencia y Álvarez, 2008: 108)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Algunas de las definiciones sobre políticas públicas que nos proporciona Joan Subirats *et al.*: “Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig); “es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Thoma Dye); “una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo (Lemieux) (Subirats, *et al.*, 2008: 5).



El análisis del proceso del PP se asocia a Herbert Simon, Charles Lindblom, David Easton y Harold Lasswell (Parson, 1995: 5). La importancia del planteamiento teórico de H. Simon, es que centra su análisis en las decisiones humanas desde la perspectiva de la racionalidad limitada, es decir, la naturaleza humana tiene información fragmentada, su capacidad de atención es limitada, éstos límites y otros, por lo que su capacidad de formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con la talla de los problemas cuya solución requiere un comportamiento objetivamente racional en el mundo real (Parson, 1995: 302-306).

Lindblom, defiende el proceso de la formulación de las PP, con el enfoque incrementalista, que significa la habilidad para resolver problemas complejos y sugerir “nuevas y depuradas vías” para “salir del paso”, con ello establece una clara distinción entre dos dimensiones del incrementalismo: 1) como patrón político de cambios pequeños y paulatinos y 2) como análisis de las PP. Así que desde éste enfoque, las toma de decisiones implican ajustes y negociación, debido a que las PP no se diseñan de una vez y para siempre, proceden a través de una sucesión de cambios incrementales, mediante el ensayo y error (Parson, 1995, 312-317); Easton, se aproxima al enfoque de PP en función de insumos (inputs) recibidos en forma de flujos provenientes del entorno y su conversión en resultados (outputs) e impactos de las PP (Parson, 1995: 58); por último, Laswell, [...] dedicó especial atención al “proceso de las políticas”, o las etapas o fases funcionales que una política (o proceso) gubernamental determinada debería transitar durante su “vida política” (DeLeon, 1997:6), las cuales identificó como el proceso de decisión política, soluciones de problemas, la implementación de la solución, la evaluación de la solución, y la terminación potencial, como un conjunto de etapas comunes que son necesarios para una decisión política, proporcionando a los especialistas un marco conceptual para la comprensión básica del proceso de la política, a éste enfoque se le denominó modelo de etapas heurístico, que considera la formulación de las políticas como un ciclo evolutivo compuesto por una serie de etapas; éste modelo se convirtió en el enfoque procesal dominante que orientó la formulación de políticas como un proceso continuo, donde las cuestiones evolucionan en problemas, los problemas se colocan en la agenda pública y política, y las soluciones se formulan, adoptan e implementan, y luego son evaluadas (Theodoulou, 2013: 123-124).

La importancia analítica del enfoque por etapa de Laswell, como ciclo, es que contribuye a comprender la forma en que se ha interpretado la articulación entre el surgimiento de los problemas públicos y su inclusión, y probable solución, en las subsecuentes etapas. Se reconocen



las limitaciones de éste enfoque, que desglosa la formulación de las PP por etapas que empiezan con la definición de los problemas y las agendas, y terminan con la implementación y la evaluación de las políticas (Parson, 1995:114); la desventaja que se planteó fue ver el proceso de PP como un asunto lineal, que hacía no sólo a los investigadores sino también a los encargados de elaborar la política pública se dirigieran una etapa a la vez y no al proceso completo, considerando "...al proceso un conjunto diferenciado de movimientos: primero usted define el problema; luego un conjunto completamente distinto de actores implementa la opción de la política pública elegida; una tercera etapa define la evaluación..."(DeLeon, 1997:9). Así, a este enfoque no plateaba la posibilidad de que el propio sistema se retroalimente entre sí; sin embargo, como lo menciona DeLeon, este esquema ocupó el primer plano cuando menos durante buena parte de las décadas de los setenta y ochenta.

Para el caso de este proyecto de investigación es importante la comprensión de la formulación de las PP de asignación de recursos públicos hacia las universidades, para asegurar la calidad educativa, a través de la implementación de programas de financiamiento externo, ya que configura una nueva relación entre el estado y las universidades públicas durante la última década del siglo XX. Es evidente que el análisis, respecto a la triada: estado, acción e intervención, permitirá tener una mirada de un proceso más integral del diseño de las PP en el sector educativo, especialmente en la educación superior, ya que su formulación establece nuevas reglas institucionales y, la inclusión de nuevos participantes, a través del control institucional sobre la regulación de la calidad educativa de éste nivel educativo, se establece a partir del diagnóstico negativo del funcionamiento de este tipo educativo, así "...la definición de los problemas y el control institucional se combinan para hacer posible la alternancia entre la estabilidad y el cambio rápido que caracteriza a los sistemas políticos" (Baumgartner y Jones, 1993:16).

Partimos de la suposición de que los sistemas políticos no están en equilibrio general. Pero esto no implica que los sistemas políticos están en el caos continuo. La estabilidad puede mantenerse durante largos períodos de tiempo por dos dispositivos principales: la estructura existente de las instituciones políticas y la definición de los temas tratados por las instituciones; aquello que se observa como un evento crítico en el desarrollo de la política pública que simboliza el cambio político, sucede sólo después de que se ha redefinido el problema (Baumgartner y Jones, 1993: 25). Por lo tanto, en el ámbito de las universidades públicas, la posibilidad de cambio subyace en





incrementar la eficiencia interna, respecto a los insumos, procesos y productos, para asegurar la calidad educativa.

Por otro lado, el tono con el cual se configura el problema público es fundamental, se entiende el tono como el argumento que posibilita la construcción de una imagen política, la cual puede ser positiva o negativa; es claro que el diagnóstico de las universidades se establece en un tono negativo, respecto a sus resultados educativos. Baumgartner y Jones, mencionan, por ejemplo, que la imagen de la energía nuclear se asoció positivamente con el progreso económico; sin embargo, actualmente está más asociado con peligro y la degradación ambiental (1993: 26). Así, la argumentación y la construcción de imágenes políticas juegan un papel clave en este proceso. El proceso por el que comunidades enteras de expertos llegan a aceptar una historia causal sobre otro es una parte importante del proceso de la política. Por sí sola ninguna persona tiene el poder para manipular la definición de los problemas, por lo que esta definición está en el centro de la batalla política (Baumgartner y Jones, 1993: 27). Entonces, la imagen de política positiva, respecto al aseguramiento de la calidad educativa en la educación superior se configura con el papel fundamental que tiene ésta en el desarrollo económico y formación de personas calificadas, para ser competitivos, en el marco de los cambios que están sucediendo con los acuerdos comerciales, que el país suscribió en los años 90 con el Tratado de Libre Comercio (TLC), entre Canadá, Estados Unidos y México.

Aguilar menciona que el diseño y desarrollo de las políticas suceden en un espacio, el cual describe como arena política "... donde convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas [...] cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo" (1992: 31), las cuales serán necesario identificar y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño

Respecto a lo anterior, se establece que la política pública en educación superior, configuran una arena política donde el Estado emprende una serie de acciones en torno a la calidad educativa en éste nivel educativo como respuesta a la demanda social; una de las respuestas gubernamentales para finales de la década del siglo XX, respecto al diseño e implementación de política pública sobre financiamiento y evaluación educativa, se realizó a través de programas federales con financiamiento extraordinario como el caso del Fomes, Promep o el PIFI, la cual colocó al Estado en ventaja, ya que le permitió tener más poder e influencia sobre los criterios de asignación de



recursos hacia las universidades públicas del país y, por el otro lado, el control de la calidad educativa, a través de su regulación.

Una vez que la argumentación y la creación de una nueva comprensión de un problema permite comprender el ámbito institucional en el que se plantearon las PP, así se configura la definición del problema de la calidad educativa y la intervención del estado, el cual se realiza mediante el diseño de programas que establecen acciones que provocan cambios organizacionales, administrativos, académicos y de gestión, para mejorar el desempeño institucional de las universidades públicas. En esta investigación se asume que el diseño del PIFI sucedió debido al cambio en la definición de los problemas en este nivel educativo, respecto a la calidad educativa, debido a problemas de eficiencia interna, al aprovechamiento inadecuado de los recursos existentes y la baja calidad educativa, lo que provocó un punto de inflexión en la política pública en este sector educativo, la cual había tenido cierta estabilidad antes de la aparición de los programas federales, que sustentaron la modernización de la educación en la década de los 90's.

El interés fundamental de esta investigación, es utilizar la perspectiva teórica del equilibrio puntuado, con la finalidad de trazar una línea histórica para observar los cambios de cultura organizacional administrativa, académica y de gestión institucional, a través de la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa en la UAEM; así, en el análisis histórico se analizará el proceso de adopción y adaptación del PIFI, con la finalidad comprender los efectos generados en la configuración institucional de la UAEM.

El equilibrio puntuado como teoría permite responder por qué en los años setenta la asignación de financiamiento entre las universidades y el Estado era inercial y negociado, ya que la entrega de recursos económicos a las IES no seguía criterios de calidad, eficacia o transparencia. Por lo tanto, se parte de la idea que, para esos años, la comprensión del problema a resolver en ese período de tiempo fue el incremento de matrícula, es decir, la expansión de la educación superior a través de la masificación; así observamos que para este periodo se concentra el mayor crecimiento de matrícula en este nivel educativo.

La argumentación del aumento de matrícula sirve de construcción de la imagen política positiva, que respondió a las demandas sociales de ese período de tiempo, mientras que la entrega de recursos siguió con el mismo esquema de financiamiento hacia las universidades; Enrique Luengo,



menciona que el contexto social facilitaba esa "...actitud benigna y negligente pues había una relativa abundancia de recursos gubernamentales y un alto grado de conflictividad real o potencial debido al síndrome del movimiento estudiantil de 1968..." (2003:6).

Las nuevas reglas de relación Estado-Universidades, rompe el sistema de equilibrio anterior, debido a la redefinición de los problemas en los años setenta con respecto a los ochenta, ya que trata de conciliar la cantidad "matrícula" con la "calidad educativa", por lo que provoca un punto de inflexión, es decir, un cambio en la definición de la política pública en la educación superior. El argumento que se construye a raíz de la nueva imagen es la asociación positiva que tiene la calidad educativa en el desarrollo económico del país.

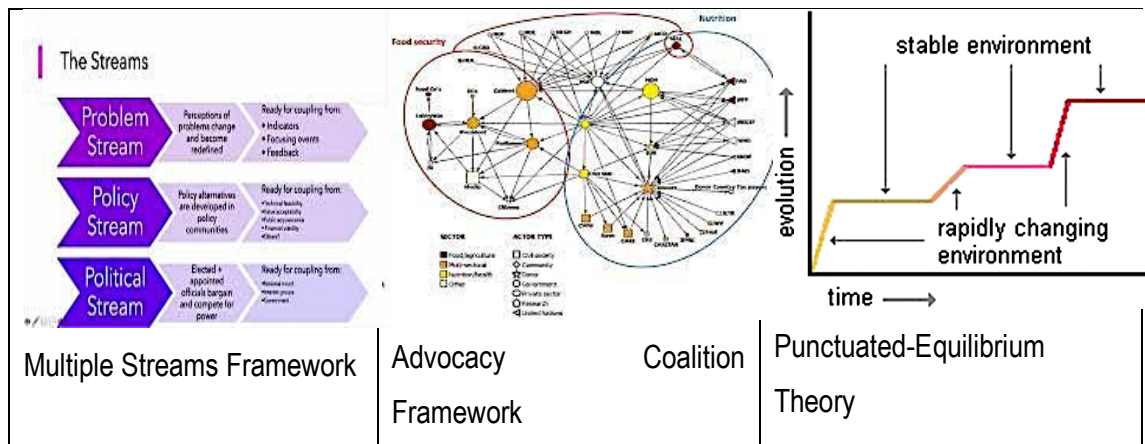
Los episodios de cambio de política pública, en las nuevas formas en la relación con el Estado, pasó de una política pública *benevolente* y *una planeación indicativa*, bajo el esquema de Estado benefactor en los años setenta, a una *política pública de evaluación* ligada al financiamiento público, a mediados de los años ochenta, que tuvo la finalidad de establecer cambios en las IES, bajo el enfoque del Estado evaluador (Luengo, 2003: 8).

Cuando una política es reemplazada, modificada o derogada, se ha producido un cambio de política. Así, las políticas educativas están permanentemente en constante evolución. Este apartado no tiene la intención de profundizar en todas las propuestas que explican el cambio político, sino esbozar de manera general la finalidad de cada una de ellas, así como los debates que giran en torno a la toma de decisión, a la capacidad de obtener una información completa, entre otros, mediante el modelo incrementalista, de elección racional y el enfoque heurístico; para un segundo período, según Sabatier, los enfoques teóricos para el estudio de las PP tienen como ejes el pensamiento de cuatro marcos teóricos<sup>4</sup>: 1) el marco de análisis y desarrollo institucional (*Institutional Analysis and Development*, IAD), que surge en 1982; 2) el marco de las corrientes múltiples (*Multiple Streams Framework*, MSF) de 1984; 3) el marco de coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*, ACF) de 1993; y 4) la teoría del equilibrio puntuado (*Punctuated-Equilibrium Theory*, PET) de 1993. Además, se identifican como teorías emergentes: 5) el marco de diseño político y construcción social; 6) el enfoque de redes PP y 7) los modelos de innovación y difusión (Sabatier, 2007 & Cruz-Rubio, 2010:2) (Ver figura 2).

---

<sup>4</sup> En el año 1993, con la publicación de los trabajos de Baumgartner y Jone – *Agendas and Instability in American Politics*- y de Sabatier y Jenkins\_Smith – *Policy Change and Learning*- se realizó el último mayor avance teórico en política pública (Cruz-Rubio, 2010: 2).

Figura 1. Teorías de políticas públicas



**Fuente:** elaboración propia, a partir de las imágenes de las políticas públicas, para el caso sobre la teoría del Multiple Stream Framework, la imagen se recuperó de la presentación en youtube de Kim Saks McManaway “[Week 6—Multiple Streams Framework]”; respecto a la teoría de Advocacy Coalition Framework, la imagen se recuperó del artículo del “Advocacy coalitions and the transfer of nutrition policy to Zambia”; Respecto a la imagen de Punctuated-Equilibrium Theory, se utilizó del artículo “Punctuating the equilibrium: A lens to understand energy and environmental policy changes”.

Según Cruz-Rubio, tres de los enfoques antes mencionados son llamados teorías sintéticas: ACF, MSF y PET, debido a que son teorías que combinan los fundamentos de una o más teorías; se centran en cinco procesos causales fundamentales (instituciones, redes, procesos socioeconómicos, elección e ideas) y porque enfocan sus esfuerzos en la formación de las políticas, en la agenda y en el cambio político (*policy change*<sup>5</sup>) (2010:3).

En la literatura hay diversas teorías y modelos<sup>6</sup> que tratan de explicar el proceso de formulación de las PP, ninguna describe y explica totalmente la dinámica de este proceso; el valor que tienen las teorías que a continuación se describirán es que cada una ofrece evidencia de la naturaleza multidimensional de la formulación de políticas. Así, la elección entre teorías, modelos y marcos nos ayuda a comprender la riqueza descriptiva sobre las causas y consecuencias del proceso de política pública (Sabatier, 2007:6) (Theodoulou, 2013: 123).

<sup>5</sup> La teorización sobre el cambio político (*policy change*) tiene al incrementalismo y la toma de decisiones como acercamientos clásicos; sin embargo, encontramos que con los nuevos enfoques sobre la formulación de políticas públicas, éstas se mueven en dirección a la acción estratégica. Con las teorías de ACF y PET, se identificó al cambio de las políticas como objeto de estudio central dentro de las *policy sciences*, por lo que su interés está en explicar el cambio, aunque es importante mencionar que no todos los acercamientos teóricos existentes tratan de explicarlo Nowlin, (2011), Cruz-Rubio (2010) y John (2013).

<sup>6</sup> Los marcos organizan la investigación diagnóstica y prescriptiva, las teorías se centran en un marco y hace suposiciones específicas que son necesarias para un analista en diagnosticar un fenómeno, explicar sus procesos y predecir los resultados; mientras que el desarrollo y uso de modelos hacen suposiciones precisas sobre un conjunto limitado de parámetros y variables (Sabatier, 2007:25-26).



El marco de coaliciones promotoras (ACF), para el estudio del proceso de las PP nació a finales de la década de los ochenta como alternativa crítica a la heurística procesal y a la insatisfacción en torno al estudio de la implementación de los grandes programas sociales en los Estados Unidos, perspectiva teórica que se consolidó con la publicación del libro *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* de Paul, Sabatier (Cruz-Rubio, 2010: 17). El modelo de individuo en el ACF, asume que las creencias normativas sí importan, es decir, el individuo siguen las reglas para maximizar las buenas consecuencias; por lo tanto, el sistema de creencias determina el cambio en las PP, ahí es dónde sucede el *policy change*, una vez que se realizan transformaciones en el sistemas de creencias, las cuales pueden ser de dos tipo: cambios profundos en las creencias, provoca grandes cambios en la políticas y cambios en las creencias secundarias, provocará pequeños cambios en política. Por otro lado, Sabatier, define seis tipos de recursos de las coaliciones que se utilizan para influir en el proceso político:

1) Autoridad formal legal para la toma de decisiones, que son actores en posiciones clave dentro del gobierno o de los poderes públicos; 2) opinión pública, las encuesta de opinión como uno de los recursos de la coalición para ganar apoyo y/o aceptación política; 3) información, el uso estratégico de la misma permite reforzar las creencias a través de argumentos para consolidar el apoyo de otros actores clave tanto de la coalición como de externos; 4) tropas lista para las movilizaciones, son un recurso para demostrar apoyo en las actividades políticas realizadas de la coalición; 5) recursos financieros, sirve para producir información, incrementar el número de actividades y 6) habilidades de liderazgo, es importante para atraer más recursos y crear una visión más atractiva de la coalición (2010:19). Este modelo ofrece una perspectiva amplia sobre la utilidad de los recursos antes mencionados como estrategias para establecer o fortalecer coaliciones políticas, lo anterior permite incorporar una comprensión más completa de aprendizaje de las políticas y el cambio (Theodoulou, 2013: 191).

El marco de las corrientes múltiples (MSF), es un esquema propuesto por Kingdon, donde la elección colectiva no es sólo la derivada de los esfuerzos individuales agregados de alguna manera, sino más bien, el resultado de la combinación de las fuerzas estructurales y los procesos cognitivos y afectivos que dependen mucho del contexto. La elección se conceptualiza como un cubo de basura en el que los participantes, que entran y salen de las decisiones, vuelcan en gran medida los problemas sin relación y solución. Por lo que el estado de ánimo nacional determina el tipo de elección, por ejemplo, los funcionarios del gobierno detectan cambios en este estado de



ánimo a través de, por ejemplo, monitoreo encuestas de opinión pública, actúan para promover ciertos temas de la agenda o, a la inversa, para atenuar la perspectiva de los demás. Así, la combinación del estado de ánimo nacional ejerce el efecto más potente en las agendas. Sabatier menciona que Kingdon etiqueta estos momentos como ventanas de política y los define como oportunidades fugaces, para los defensores de propuestas para impulsar sus soluciones de compañía, o para impulsar la atención a sus problemas especiales. Los problemas surgen cuando los empresarios políticos utilizan la ventana equivocada para alcanzar sus objetivos; por ejemplo, mediante la definición de bioterrorismo como una garantía más que un problema de salud pública (Sabatier, 2007: 66-74).

Sabatier critica MSF por no especificar los procesos causales que conducen a la elección, además no todo puede ser atendido a la vez. Los responsables políticos deben racionar su atención entre un número limitado de cuestiones, que con frecuencia son llamados comunidades políticas o subsistemas, los cuales actúan como filtros en los problemas y las soluciones Jones (1994), Baumgartner y Jones (1993). Esta estructura reduce el número de cuestiones manejable y actúa como un primer paso de la clasificación de las soluciones disponibles. La Teoría de la elección racional, por ejemplo, asume que los responsables políticos asisten a los problemas primero y luego desarrollan políticas para resolverlos. La Corriente múltiple modifica este argumento al sugerir que las oportunidades racionan la atención [...] Por ejemplo, una inundación o un huracán (problema) señala la atención y, por lo tanto, tiende a restablecer las posibles deficiencias de gestión de emergencias (solución). Las ventanas se abren a la corriente política, sin embargo, la atención se centra en la solución antes que los problemas puedan ser definidos claramente [...] La atención se centra y fija, no porque las preferencias cambien necesariamente, sino debido a que las diferentes preferencias se activan. La MSF ofrece una manera fructífera para explicar cómo los sistemas y organizaciones políticas tienen sentido de un mundo ambiguo Weick (2001). La lente proporciona las herramientas de análisis para explorar cómo y bajo qué condiciones los empresarios manipulan el proceso político, no sólo para perseguir su propio interés, sino también para proporcionar significado a los responsables políticos con las preferencias problemáticas (Sabatier, 2007: 75-76).



La teoría del equilibrio puntuado (PET) se reincorpora como una reformulación a la tendencia teórica dominante de la hechura de las PP: el “incrementalismo” [...] el incrementalismo es una tendencia que se inaugura con el ensayo de Charles E. Lindblom, “La ciencia de salir del paso”

(The Science of Muddling Trough), publicado en 1959 en la Public Administration Review [...] el incrementalismo es, entonces, básicamente esa tendencia que describe el cambio en las políticas como un proceso gradual, continuo y permanente (en aproximaciones sucesivas) (Peña, 2012:3-4); sin embargo, Baumgartner nos advierte sobre la posibilidad de que el sistema político pueda inducir el equilibrio, a través de políticas que cambian gradualmente, pero éstas mismas pueden crear oportunidades para el cambio más dramático en las políticas (Baumgartner & Jones, 1993: 4-5). Para el caso de esta investigación, observamos que la política pública en el sector de educación superior, respecto a la asignación de financiamiento público hacia las universidades ha cambiado en el tiempo, modificando la dirección y objetivos de la misma, mediante nuevas reglas. En este trabajo se considera que la política pública vista mediante el diseño de políticas educativas en educación superior ha tenido cambios incrementales mayormente, que confirmaría la clásica teoría de Lindblom, que el cambio de políticas es un proceso gradual, continuo y permanente; sin embargo, encontramos que la política se caracteriza por largos periodos de estabilidad y cambio incremental, seguido de periodos rápidos de cambios abruptos (puntuados), debido a la transformación de la imagen (definición del problema público) y su paso en la agenda, lo que permite comprender el cambio de la política o la estabilidad de la misma en el tiempo. Para el PET se concibe al cambio en las políticas como un proceso por episodios abruptos y desarticulados, con periodos prolongados de estabilidad intermedia.

Con este planteamiento, el cambio de política se concibe bajo dos circunstancias: cuando la información proveniente del exterior es extraordinariamente fuerte o cuando algunas señales que fueron ignoradas a lo largo del tiempo y no hubo ajustes suaves en la política y, se desborda la tensión existente para provocar el cambio en la política; también el cambio en las PP se presenta como una serie de episodios desarticulados y abruptos, separados por momentos de estabilidad. El modelo del individuo en la teoría del PET, sostiene que los individuos son actores racionales limitados, con la atención limitada, un asunto a la vez y selectiva, dada la sobrecarga de información presente en el sistema político; así, las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, donde las emociones, valores y preferencias personales juegan un papel central (Baumgartner y Jones, 1993: 9-11).



Para Baumgartner, la hechura de las PP es el producto de la interacción entre fuerzas que, por un lado, buscan mantener el balance y el equilibrio en el que se vive y, por el otro, intentan terminar el status quo. La definición de los problemas (tono) es fundamental para entender no sólo la formulación de las políticas sino también su cambio; el acceso y control de la agenda, respecto a los problemas públicos, juegan un papel importante para mantener la estabilidad en las políticas. Por lo tanto, la interacción entre las creencias y los valores relativos a una política pública (imágenes de la política) y las sedes (lugares), es decir, las instituciones políticas son instancias que exacerban la estabilidad y el cambio, debido a que las imágenes pueden ser aceptadas o rechazadas en función del ámbito institucional en el que se plantearon. Así el tema como el financiamiento hacia las universidades públicas son temas de la esfera pública y para comprender el cambio de políticas en este sector, permitirá comprender el cambio de las políticas en educación superior en México.

La identificación y descripción del tipo de cambios en la planeación, administración académica y de gestión en la UAEM, permite observar en el tiempo si son producto de un punto de inflexión (equilibrio puntuado), que mantiene la estabilidad en los procesos con los que funciona las actividades sustantivas y adjetivas de la Universidad o por el contrario, establecen cambios radicales y profundos en su operación, resultado de las políticas educativas vinculadas con el financiamiento y evaluación externa, a través de programas como el Fomes, el Promep y el PIFI.

Así, esta teoría nos ofrece una perspectiva de largo plazo de cómo las organizaciones cambian. Según Parson, menciona que el paradigma político y administrativo vigente en la educación supone que cualquier cambio es posible independientemente de las condiciones iniciales. Además, aclara que desde algún tiempo se ha reconocido que el cambio, ya sea en el sistema o nivel institucional, pueden necesitar ser administrado, pero ha habido poco cuestionamiento de si los cambios concretos son posibles en circunstancias específicas. Tampoco ha habido mucha consideración de por qué las estrategias de cambio fracasan. Es para hacer frente a estas cuestiones que se propone la teoría del equilibrio puntuado (Tushman y Romanelli, 1985) como enfoque teórico más amplio para el análisis y planificación de los cambios en las organizaciones educativas (Parsons y Fidler, 2004).

La estrategia que permitió al Estado implementar el cambio de política pública fue el diseño de programas federales que contenían incentivos financieros, los cuales fueron irresistible para las





universidades que habían pasado años de restricciones financieras, con la finalidad de apoyar acciones tendientes a la mejora de la calidad de los programas educativos de las universidades y el cambio institucional de las organizaciones educativas partícipes en esta política, introduciendo los mecanismos de evaluación y creando fondos gubernamentales especiales de financiamiento.

#### **1.4. Políticas educativas asociadas a la calidad educativa**

Las políticas educativas se expresan mediante los planes de desarrollo nacional, políticas sectoriales; sin embargo, se construyen a partir de las orientaciones de organismos internacionales que tienen interés en que los sistemas educativos nacionales se modernicen desde una perspectiva gerencial y administrativa donde la eficiencia, eficacia y calidad son conceptos que están mediando el diseño de políticas educativas, las cuales se promueven en cumbres o convenciones, tales como la Cumbre de las Américas, en la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (EPT) en Jomtien, Tailandia en 1990, en el Marco de la Acción de Dakar del año 2000 o en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de enseñanza a lo largo de la vida, un marco que permitió, entre otras cosas, establecer a la educación como un derecho fundamental de toda persona, la cual puede ser exigible y, en términos de justicia social, puede demandarse al Estado su cumplimiento e incumplimiento. Lo cual significa que el Estado “[...] tiene el compromiso de desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer las necesidades públicas de educación: derecho a la disponibilidad y obligación de asequibilidad; derecho al acceso al sistema y obligación de accesibilidad; derecho a la permanencia y obligación de adaptabilidad; y derecho a la calidad y obligación de aceptabilidad” (Pulido, 2017: 23).

En el ámbito nacional, uno de los actores fundamentales en el proceso de formulación e implementación de la política educativa, para la educación superior es la ANUIES. La creación de esta asociación permite contar con un espacio de interlocución y coordinación entre el Estado y las universidades del país, en el campo de la educación superior. En el estudio que realiza Hernández, sobre el papel que juega la ANUIES, como intermediario para negociar y concertar las PP, permite comprender, entre otras cosas, la convergencia en la atención en torno a los principales problemas de éste nivel educativo; así en 1978, la ANUIES elaboró un primer documento inicial *La planeación de la educación superior en México*, el cual enunció las políticas generales que deberían normar su permanencia, desarrollo y planeación, establecieron los mecanismos de coordinación de la educación superior y se definió lo que sería, en una primera



etapa el *Plan Nacional de Educación Superior (PNES)*, misma que consistió en 35 programas nacionales, clasificados en el ámbito de la operación de lo sustantivo y de las funciones adjetivas (1996:60).

En el PNES, estableció que en apego a las nuevas necesidades nacionales, regionales, locales e institucionales, para la operación de lo sustantivo en las universidades era necesario la puesta en marcha de nuevas licenciaturas y posgrados, la realización de reformas curriculares, entre otros temas; para el caso de las funciones adjetivas, se planteó la necesidad de la autonomía universitaria, unidades de planeación institucional, mecanismos de estimación para la asignación presupuestal, así como aspectos de seguimiento y evaluación (Hernández, 1996:61).

En la siguiente década el PNES, se convirtió con el arribo de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia de la República (1982-1988), en el *Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES)*, al institucionalizarse a rango constitucional la Planeación como ley en 1982, el nuevo programa se encuadraría bajo esta tesitura, es decir, en el sistema de planeación democrática. El PRONAES, consistía en plan de once puntos, los cuales debían seguir las universidades para elevar la calidad de la enseñanza, entre otras cosas, la necesidad de mejorar la calidad del personal académico y de la enseñanza, mejoramiento del marco normativo de las instituciones, mejoramiento de los servicios administrativos, el cumplimiento de estos establecía el incentivo para la asignación de financiamiento para las universidades.

Si bien, antes de la década de los 90's, la evaluación de la educación superior ya estaba en la agenda pública, para entonces la planeación era el instrumento que se había definido como orientador de cambio cualitativo en la educación superior, así las universidades ante la presión de mejorar la calidad establecieron criterios para realizar la autoevaluación institucional que sirviera de marco para definir sus problemas y establecer sus propuestas de solución.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, se describen las acciones para el nivel superior en torno a elevar la calidad de este tipo educativo, entre los que se encuentran, por mencionar algunas: conciliar en la educación superior cantidad y calidad, así como el establecimiento de criterios en la asignación de recursos financieros que estimulen los esfuerzos en favor de la calidad (DOF, 1983).



Sin embargo, a partir de la década de los noventa, el tema de la calidad educativa se convierte en uno de los ejes de la política de modernización de la educación superior, el cual se articuló con el diseño de una serie de programas operativos, inaugurándose así una etapa de nuevos instrumentos de política pública, ligados a la evaluación y financiamiento extraordinario.

Las políticas modernizadoras de la educación superior nacen en un contexto de cambio radical en el modelo económico mexicano, el cual pasó del “Desarrollo Estabilizador”, que se implementó a mediados de los años cuarenta a los sesenta al “Desarrollo Compartido”, que se implementó a inicio de la década de los setenta hasta inicio de los ochenta y, por último, “Crecimiento hacia fuera o Neoliberal”, que inicia en 1983 a la fecha (Montserrat y Chávez, 2003: 55). En el contexto de ésta última política económica se realiza la firma de un acuerdo de libre comercio en 1994: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre Canadá, Estados Unidos y México. Este acuerdo supondría cambios radicales en la concepción general de la educación y, en particular, de la educación superior, lo que provocaría como menciona Aboites “[...] Dicho cambio habría de influir profundamente en las políticas públicas referente a la educación superior de los países latinoamericanos (2007: 26).

En este nuevo escenario, hay una nueva redefinición no solo de la educación, la cual puede ser comercializada como un servicio por proveedores privados nacionales e internacionales, sino también, la importancia del tránsito de capital humano, como flujo de conocimiento materializada en personas calificadas que cuenten con un título profesional y que puedan ejercer en otros países, mientras pueda demostrar capacidad y aptitud, respecto a la prestación de un servicio profesional: por lo tanto, será la autoridad educativa quien establecerá los mecanismo, a través de organismos nacionales, para que elaboren normas y criterios, para el otorgamiento de licencias y certificados para los prestadores de servicios profesionales (Aboites, 2007:36-37).

Sin embargo, como subraya Aboites, en el TLC se menciona entre otros criterios, que la acreditación que se expida a la persona de interés tendrá que provenir de escuelas o programas académicos acreditados, ya que tiene repercusiones en la educación superior, lo que “[...] excluye a las universidad e instituciones de educación superior del proceso de otorgamiento de licencias y certificaciones...queda ahora en manos de funcionarios gubernamentales y de ‘organismos pertinentes’, como algunas asociaciones de profesionales, acreditadoras privadas y, como líder del proceso” (2007: 38).



El TLC incidió en la transformación del marco legal, por lo que, en la Ley General de Educación de 1993, entre otros temas, la evaluación se colocó como un eje estratégico y la Secretaría de Educación Pública (SEP) como un actor en la implementación de la misma. Es así que, en la década de los noventa, en el contexto del cambio de nuevas relaciones económicas y el impacto en los mercados laborales, así como el proceso de la modernización de las políticas públicas en el ámbito de la educación se crearon los siguientes organismos públicos y privados:

En 1991 se creó los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), organismo privado dedicado al aseguramiento de la calidad de los programas educativos que se ofertan en las IES de México, el cual está reconocido por la SEP. Es así que no solo evalúan y acreditan programas educativos sino también otorgan la acreditación institucional.

En 1994 se crea el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL), organismo privado, se convierte en uno de los principales actores en el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, para la certificación profesional en México.

En agosto de 1995, se funda el Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER), entidad pública que regula y opera los sistemas normalizados y de certificación de competencia laboral en México, con el propósito de contar con programas de capacitación flexibles y pertinentes a las necesidades de la población y de los requerimientos de la planta productiva.

Por otro lado, se crean programas públicos de apoyo para las IES, que tienen su antecedente antes o a principios de la década de 1990, es el caso del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el cual fue creado el 26 de julio de 1984, con el propósito de reconocer la labor de las personas dedicadas a producir conocimiento científico y tecnología, mediante la evaluación de la calidad, respecto a las aportaciones en los ámbitos mencionados.

El Programa del Mejoramiento del Profesorado (Promep), surgió a finales de 1996, aunque en 2012 se cambió el nombre como Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep); sin embargo, ambos programas tienen el mismo objetivo que es fortalecer a los Profesores de Tiempo Completo (PTC) de las IES, para que logren realizar investigación, docencia e investigación;



además, para que puedan articularse y consolidar Cuerpos Académicos (CA). Este programa ofrece recursos económicos en dos modalidades; el primero, a través de becas para estudios de posgrado de alta calidad; apoyo a PTC con Perfil Deseable; apoyo a la reincorporación de ex becarios PROMEP y apoyo a la incorporación de nuevos PTC. El segundo, apoyos para el fortalecimiento de los Cuerpos Académicos en Formación (CAF); integración de redes temáticas de colaboración de CA; gastos de publicación; registro de patentes y becas postdoctorales.

El Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), se instituyó en 1998, para asignar financiamiento a las IES, a través del diseño de proyectos específicos dirigidos a consolidar la calidad de la educación, mediante el apoyo a la actualización del personal académico, impulso a la educación integral, fortalecimiento de la diversificación de la oferta educativa, la pertinencia de la educación superior y vinculación con los sectores productivos y social, promoción de la difusión y extensión de la cultura y la internacionalización de la educación superior, entre otros.

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), es uno de los ocho fondos que se integran actualmente en el Ramo General 33 "Aportaciones Federales y Municipios", el cual es creado durante el proceso de descentralización iniciado en el marco del PND 1995-2000, a través de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el 29 de diciembre de 1997, donde se adicionó en el capítulo V, que las aportaciones federales son recurso que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, para el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la propia ley. El caso del FAM tiene tres subfondos, uno para la atención de necesidades relacionadas con la creación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación superior (ASF, 2018).

En la primera década del siglo XXI, se crearon organismos y programas federales, para consolidar el aseguramiento de la calidad en la IES:

Por mediación de la ANUIES, se acordó crear un organismo no gubernamental que regulara los procesos de evaluación y acreditación, a través de organizaciones especializadas que se encargaría de esta labor, la cual fue concretada en el año 2000 con el surgimiento del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). Respecto a la acreditación de programas educativos, "[...] es el vehículo principal para el aseguramiento de la calidad ... la educación superior es el principal impulsor de la evaluación de los resultados de aprendizaje" (OCDE, 2010:23). En este sentido, los organismos acreditadores como el CIEES y COPAES, son



un medio para fortalecer la rendición de cuentas de las IES, es decir, son un mecanismo para transparentar el desempeño institucional, a través de las evaluaciones y el uso de los resultados para la mejora de las IES.

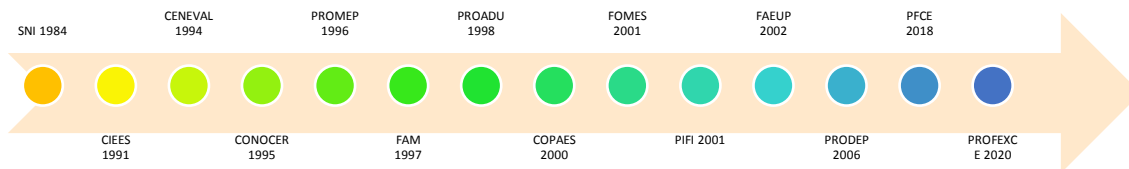
A partir de 2001, se crearon programas que se someten a concurso y a proceso de evaluación anual o bianual de acuerdo con sus reglas de operación, para apoyo a las IES, tal es el caso del Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados (FIUPEA), en el marco del Programa Nacional de Educación Superior 2001-2006 (PRONAE).

Además, se implementó el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el cual fue creado en el año 2001, cuyo propósito fue atender las necesidades de equipamiento e infraestructura en las IES de carácter remedial, así como el apoyo a “[...] proyectos integrales académicos y de gestión de programas educativos reconocidos por su buena calidad y de procesos certificados por normas de tipo ISO 9000:2000, elaborados directamente por los distintos actores de las IES en sus diferentes niveles: ámbito institucional, las Dependencias de Educación Superior, DES (en su caso) y los Cuerpos Académicos (CA), con metas, compromiso a corto, mediano y largo plazo; lográndose el desarrollo de una nueva estrategia de planeación estratégica participativa mediante la implementación del PIFI” (CIEES, 2008: 2).

El Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales (FAEUP) fue creado en 2002, el cual tenía como propósito el apoyo de proyectos de las IES, que incidan en la solución de problemas estructurales que impactan negativamente en su viabilidad financiera de corto, mediano y largo plazos. Los proyectos deben incidir en el saneamiento financiero de la institución mediante la adecuación apropiada de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

Es importante mencionar que la premisa que motiva los anteriores programas antes mencionados, descansa en el supuesto de contar con proyectos que permitieran integrar acciones en términos de mejorar la calidad de la educación superior. Es así, que en el PND 1989-1994, en su capítulo 2, propone los objetivos que servirán de base a la estrategia nacional dirigida a modernizar la educación superior en México. Entre ellos menciona la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior en consonancia con los propósitos de desarrollo nacional (Santizo, 1995:1).

Figura 2. Programas de financiamiento y evaluación externa en el tiempo



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la creación de los programas federales de financiamiento y evaluación externa.

El PND 1989-1994, establece el vínculo entre las PP y la resolución de problemas públicos, define el espacio de participación, con la finalidad de que el diálogo entre diversos actores logre establecer las necesidades comunes, priorizar objetivos y estrategias para el logro de resultados. Es en este marco del PP de nueva generación en el que se diseñó el PIFI, a partir del Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 y, en consecuencia, como uno de los objetivos estratégico en educación: Educación de buena calidad; sin embargo, el tema de la calidad educativa aparece como un propósito nacional desde el PND 1989-1994<sup>7</sup>.

El PIFI es uno de los programas que implementó el gobierno federal para ligar la *evaluación y financiamiento*, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación superior, a través de la regulación gubernamental y la planeación institucional por parte de las universidades. Para el caso del financiamiento, la modalidad que prevalece es el de tipo extraordinario, es decir, las universidades deben concursar a través de proyectos para acceder a recursos que son distintos a los ordinarios. En cuanto a la evaluación, se define a partir de la población objetivo y los resultados en el desempeño en dimensiones como la *capacidad académica*: profesores de tiempo completo (PTC), profesores en el sistema nacional de investigación, (SNI) profesores con perfil; *competitividad académica*: matrícula total en programas evaluable, matrícula total en programas de calidad, programas educativos (PE) acreditados por el CIEES y el COPAES.

<sup>7</sup> Santizo, R., C. (1995: 2) menciona que en el capítulo 6 del PND 1989-1994 y en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, capítulo 7; ambos advierten un nuevo patrón en la hechura de estas políticas, en donde el énfasis usualmente otorgado a la planeación de la educación superior cede su lugar al de la evaluación de las tareas que en las Instituciones de Educación Superior se realizan.



Respecto al financiamiento extraordinario, la política de financiamiento y evaluación externa de la educación superior en el país estableció como premisa, que al incentivar la competencia por recursos adicionales para las Universidades Públicas Estatales (UPES) redundaría en la calidad educativa, para asegurar que lo anterior se cumpliera, estableció a través del PIFI, los mecanismos para evaluar el cambio en los insumos, procesos y productos, medidos en los indicadores de capacidad y competitividad académica.

El PIFI requiere que, para concursar por recursos de este programa, es necesario que las universidades realicen, entre otras cosas, ejercicios de autoevaluación institucional, para valorar los resultados de la planeación estratégica. Una vez establecidos los parámetros de calidad educativa, se construyeron los instrumentos para ejecutar el cambio de política pública en el sector educativo, para el nivel superior a través de dos mecanismos: el primero, una nueva relación del Estado con las universidades mediante la evaluación gubernamental de los programas y proyectos académicos; el segundo, el establecimiento de un vínculo entre financiamiento público y evaluación gubernamental (Santizo, 1995:3).

### **1.5. Evaluación en Educación Superior**

Autores como Díaz Barriga, plantean que la práctica de evaluación se desarrolló en los países sajones, particularmente en Estados Unidos, los cuales fueron los primeros en establecer marcos teóricos para la medición y la teoría de los test a gran escala, con el propósito de evaluar tanto el rendimiento de los estudiantes como las características de su personalidad. Para el caso de los países de Americana Latina, la evaluación que se conocía hasta los años setenta y ochenta, estaba referida a los aprendizajes, por eso afirma que la evaluación de instituciones de educación superior, mediante evaluación y acreditación de programas y evaluación de actores de la educación como investigadores, docentes y estudiantes, es una práctica reciente, la cual inicia en la década de los noventa, que además fue producto de acciones vinculadas al diseño e implementación de políticas para la educación superior con el propósito de mejorar “la calidad de la educación” (2007:59-60).

Además, la práctica de la evaluación en los países industrializados fue acompañada de esquemas de gestión para incrementar la eficiencia y efectividad del desempeño de las IES, mediante modelos organizacionales que promueven la “calidad total” (*total quality management*), la





“Planeación estratégica” (*strategic planning*) o la “gerencia por objetivos” (*management by objectives*), como medios para asegurar la calidad en el servicio educativo.

Al mismo tiempo, en estos países se estableció un modelo de compensación económica a los docentes, vinculando los resultados obtenidos en la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes con su función pedagógica, conformándose un sistema de clasificación de los resultados obtenidos por institución. Este modelo se expandió en la mayoría de los sistemas educativos, con el argumento de asegurar la calidad de la educación. Sin embargo, como lo menciona Díaz, “[...] en los países donde se originaron estas propuestas los gremios profesionales tuvieron una participación decisiva, mientras que en el caso latinoamericano el estado es el que ha postulado y sostenido este ejercicio...” (2007:69).

Para el caso de México, esta práctica de la evaluación sucede en un contexto del diseño e implementación de políticas modernizadoras de la última década del siglo XX, pero mediante una coordinación política-burocrática vertical con las IES, donde se utilizan instrumentos de política pública, que en su diseño establecen incentivos. Al respecto, García de Fanelli, menciona que los instrumentos de política pública funcionan como mecanismos para elevar el nivel de regulación estatal sobre la educación superior (2005:38-39).

Así, la evaluación sucede en medio de la restricción de asignación de recursos públicos a las IES durante los años 80 y 90, producto de las crisis fiscales y un modelo neoliberal, que promueve una racionalidad económica, respecto a la eficiencia del gasto público, es así que sirve de instrumento para reemplazar los mecanismos inerciales y de negociación política en la asignación presupuestal hacia las universidades privilegiando los resultados educativos como control de calidad, mediante la acreditación de programas educativos y la evaluación externa, para el aseguramiento de la calidad educativa.

García de Fanelli, menciona que las políticas de la calidad que se diseñaron en los años noventa se justificaron con el argumento sobre un “[...] diagnóstico negativo del funcionamiento del sistema de educación superior, el cual se expresa en problemas de eficiencia interna (baja graduación, prolongación excesiva de los estudios, aprovechamiento inadecuado de los recursos existentes...” (2005:93). Al mismo tiempo que se reconocía, entre otros temas, la desigual calidad de los programas educativos o la falta de capacitación de los docentes, así como que las IES, debido a



las inercias estructurales no tenían capacidad de realizar cambios organizacionales, para favorecer la eficiencia y la calidad educativa.

Por lo tanto, los incentivos económicos, a través de la evaluación, son el estímulo para promover el cambio de la inercia estructural y de gestión al interior de la IES, para hacer eficientes los resultados educativos, por lo cual se emplean indicadores y líneas de acción que se establecen por la política pública, ya que subyace la idea que a mejor desempeño es sinónimo de capacidad institucional y, por ende, a mayor calidad de la educación.

Sin embargo, el mecanismo de la evaluación y acreditación, así como los estímulos económicos hacia la IES, a través de las políticas de calidad, para incrementar el desempeño de estas, parece más “[...] un dispositivo para distribuir recursos públicos cada vez más escasos entre un conjunto de instituciones con necesidades crecientes” (Buendía, 2010: 30).

Por tal motivo, la evaluación y la acreditación de las IES en México encuentran su camino en los procesos de evaluación impulsados por organismos internacionales como la OCDE y la Unesco en la década de 1980, lo mismo que en la experiencias de acreditación y certificación de programas educativos en países como Estados Unidos de América, que inician desde principios del siglo XX, al mismo tiempo que se crean organismos legitimados en los programas de modernización, para dirigir a las universidades hacia una cultura de la planificación y la evaluación (De Vries, Moheno y Romero, 2006, mencionado en Buendía, 2014: 32).



## Capítulo 2. Planeación y financiamiento de la educación superior

### 2.1. Sistema de planeación en educación superior

Luis Porter, menciona que la planeación como tema de interés del gobierno, respecto a la búsqueda de racionalidad en la toma de decisiones al interior de las universidades no es nuevo, ya que se han diseñado e implementados estructuras y mecanismos de planeación sustentados en el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), creado por el Consejo Nacional de Planeación de la Educación Superior (CONPES) en 1974, pero que se diseñaron a varias escalas, tales como la nacional (CONPES), regional (CORPES); estatal (COEPES) e Institucional con la Unidad Institucional de Planeación (UIP) en cada universidad pública (Porter, 2004: 587).

Este sistema como lo menciona Porter, respondió a un modelo de planeación elaborado por la ANUIES; sin embargo, durante los siguientes 10 años se promovió por parte del gobierno federal como herramienta para el cambio en la toma de decisiones al interior de las universidades, pocas habían diseñado Planes de Desarrollo Institucional (PDI), debido a que concebían el modelo de planeación desde un paradigma normativo; así que la resistencia de las universidades en el uso de este modelo de planeación estaba en que su diseño e implementación era de corte vertical y autoritaria por parte del gobierno federal hacia las universidades (Porter, 2004: 588).

A pesar del análisis crítico de las universidades respecto al modelo de planeación normativa y vertical, menciona Porter que hay “una planeación de la autoridad en lugar de una planeación de la libertad”, que sigue utilizándose lo cual no permite a las universidades realizar ejercicios de planeaciones más acordes a sus necesidades y contextos, es decir, diseños de planeación a la medida, sino todo lo contrario, una planeación fundada en una racionalidad técnica.

Respecto a los PIFI's, como herramienta de planeación que busca ir más allá de los PID; aunque su diseño sigue siendo vertical y la concepción de la planeación como mecanismo de cambio organizativo está mediada por una instancia central, es decir, el gobierno federal, como una entidad externa a la vida universitaria que tiene mecanismos diferenciados en términos de gobierno y toma de decisiones; prevalece una visión prescriptiva que incorpora mecanismos de auto-evaluación de la realidad institucional, respecto a la valoración de las fortalezas y áreas de



oportunidad de las Dependencias de Educación Superior (DES), en términos de la planta académica, capacidad de organización, desarrollo y consolidación, que permita observar los avances en el cumplimiento del PDI; sin embargo, como menciona Porter, “[...] no es un modelo de planeación que trabaje con “problemas” pues se preocupa por sectorizar [...] ya que la universidad ...tiene problemas que hay que procesar, no DES que deben gestionar [...] ya que asume el supuesto que una coordinación central fuerte puede lograr un mejor nivel de distribución de recursos, así como una distribución mejorada de opciones y decisiones” (Porter, 2004: 597-599).

El supuesto del gobierno federal de que la planeación normativa, se justifica frente a la falta de racionalidad en los procedimientos organizativos de las universidades, así como a los conflictos institucionales de las mismas, permite entender la intención del gobierno de establecer mecanismos de negociación que están más allá de la gestión de recursos ordinarios y extraordinarios, sino que incluyen aquellos aspectos académicos, organizativos, administrativos y toma de decisión.

La supuesta falta de racionalidad descansa en aspectos comunicativos al interior de la IES, ya que a medida que las unidades académicas son más especializadas, se dificulta encontrar una base común de integración en los aspectos académicos, organizativos, administrativos y toma de decisión. Así, esta diversificación disciplinaria “[...] explica que Clark caracterice a las universidades como organizaciones con base pesada, la cual se traduce en una estructura de autoridad dominada desde abajo. En particular, las formas personalistas y colegiadas de autoridad académica tienen una fuerte presencia en las decisiones de la organización y dan al personal operativo una influencia poco común sobre los niveles superiores. En la base hay una gran cuota de discrecionalidad. El débil acoplamiento que se observa en la división del trabajo tiene su paralelo en la distribución de la autoridad” (García de Fanelli, 2005: 51).

## **2.2. Políticas de financiamiento**

En la revisión sobre el financiamiento a la educación superior, se observa que la respuesta del gobierno federal frente a un escenario de política neoliberal y las restricciones fiscales en la década de los 80, se enfocó a la racionalización de los recursos, más que una política financiera de planeación y coordinación del sistema educativo mexicano (González *et al*, 2009: 2).



El modelo de asignación diseñado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), responde a tres componentes, tales como el subsidio ordinario (federal y estatal), el extraordinario (solamente federal) y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa tanto en instituciones existentes como en nuevas instituciones (federal y estatal) “[...] A pesar de que anualmente las instituciones reciben el denominado presupuesto ordinario, más un incremento asociado al aumento de costos por servicios personales o gastos de operación, el 80 y hasta 90% del subsidio ordinario se destina a servicios personales y el resto a gastos de operación, lo que acota las posibilidades de las instituciones para implementar programas y proyectos de reforma estructural” (González et al, 2009: 3-4).

Adicionalmente a este escenario, hay otras causas que afectan la asignación presupuestal a las universidades públicas estatales, la falta de correlación directa entre el tamaño de la Institución de Educación Superior y el subsidio asignado. En el estudio que realizó la Universidad Veracruzana: “Consideraciones sobre el financiamiento federal a las instituciones públicas de educación superior mexicanas a partir de su magnitud institucional”, revisa el monto de financiamiento federal asignado en 2017 a 37 universidades públicas de México y lo realiza a la luz de un Índice de Magnitud Institucional (IMI), que se construye a partir de variables, las cuales mencionan, que son consideradas las más significativas para determinar el tamaño de las instituciones educativas, tales como el número de localidades con campus universitario, número de programas de licenciatura y técnico superior universitario, alumnos de primer ingreso a licenciatura, total de alumnos de nivel licenciatura y técnico superior universitario, total de alumnos de posgrado y bachillerato, total de profesores de tiempo completo, subsidio federal ordinario y extraordinario.

Una vez realizado el procesamiento, a través de la Técnica Multivariada de Análisis Factorial, que permite analizar la situación de cada uno de los casos de las universidades, según las variables antes descritas en relación con las demás instituciones y, después de realizar distintos escenarios en función de combinaciones, resultó que al considerarse 5 de las 9 variables originales, donde se excluyó las variables como el número de localidades con campus universitario, subsidio federal ordinario y extraordinario y matrícula de Bachillerato, el grado de confiabilidad de un escenario alcanzó uno de los porcentajes más altos en 85.5%, por lo que dicho modelo, permitió clasificar a las universidades públicas en rangos y nivel de magnitud: magnitud 1, IES pequeñas; magnitud 2, IES medianas; magnitud 3, grandes y magnitud 4, muy grandes. Así, al clasificarla por su tamaño se encuentra lo siguiente: Se observan dos universidades, en el rango 4, que son muy grandes, las cuales reciben un tratamiento especial de subsidio federal ordinario, ya que reciben montos



que se encuentran arriba o muy por arriba de su índice de magnitud institucional. Cuatro universidades con rango 3, que son grandes, dos de ellas reciben un subsidio por encima de su nivel de magnitud institucional y las dos restantes, aunque su subsidio federal ordinario es medio, reciben un subsidio que está alejado de su índice de magnitud institucional, el caso de la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma del Estado de México. Mientras que 24 universidades públicas están consideradas como de tamaño mediano (nivel 2); es decir, que el subsidio asignado no se encuentra en correspondencia con su índice de magnitud institucional. Sin embargo, para 12 IES el financiamiento ordinario que reciben de la federación presenta un nivel que se encuentra dentro del rango de su clasificación y 19 reciben un subsidio federal que se encuentra bajo o muy bajo, respecto al nivel de magnitud institucional (tabla 1)(Ochoa, 2019:21-22).

Tabla 1. Clasificación de niveles de magnitud institucional, según subsidio federal ordinario asignado a las universidades públicas estatales (2017).

Instituciones de Educación Superior	Niveles de Magnitud Institucional	Subsidio federal ordinario
Universidad de Guadalajara	4	Alto
Universidad Autónoma de Nuevo León	4	Alto
Universidad Autónoma de Sinaloa	3	Alto
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	3	Alto
Universidad Veracruzana	3	Medio
Universidad Autónoma del Estado de México	3	Medio
Universidad Autónoma de Baja California	2	Medio
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	2	Medio
Universidad Autónoma de Tamaulipas	2	Medio
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	2	Medio
Universidad de Guanajuato	2	Medio
Universidad Autónoma de Guerrero	2	Medio
Universidad Autónoma de Querétaro	2	Medio
Universidad Autónoma de Coahuila	2	Medio
Universidad Autónoma de Zacatecas	2	Medio
Universidad Autónoma de Yucatán	2	Medio
Universidad Autónoma de Nayarit	2	Medio
Universidad Autónoma de Colima	2	Medio
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	2	Bajo
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	2	Bajo
Universidad Autónoma de Chihuahua	2	Bajo
Universidad de Sonora	2	Bajo



Universidad Autónoma del Estado de Morelos	2	Bajo
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	2	Bajo
Universidad Autónoma de Chiapas	2	Bajo
Universidad Autónoma de Aguascalientes	2	Bajo
Universidad Juárez del Estado de Durango	2	Bajo
Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	2	Bajo
Universidad Autónoma de Tlaxcala	2	Bajo
Instituto Tecnológico de Sonora	2	Bajo
Universidad Autónoma de Campeche	1	Muy bajo
Universidad de Occidente	1	Muy bajo
Universidad Autónoma del Carmen	1	Muy bajo
Universidad Estatal de Sonora	1	Muy bajo
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	1	Muy bajo
Universidad Autónoma de Baja California Sur	1	Muy bajo
Universidad de Quintana Roo	1	Muy bajo

Elaboración a partir de los datos del análisis de la publicación sobre las "Consideraciones sobre el financiamiento federal a las instituciones públicas de educación superior en México a partir de su magnitud institucional".

En una clara exposición metodológica y objetiva de la asignación presupuestal, respecto al contexto de cada una de las universidades, se observa "[...] que no existe una correlación directa entre el tamaño de las universidades públicas y el apoyo financiero" (Ochoa, 2019:21-22). Por lo tanto, el modelo de asignación presupuestal que utiliza la SEP presenta criterios diferenciados, aún cuando se analiza desde la perspectiva de las universidades públicas estatales; sin embargo, cuando se analiza la asignación entre universidades estatales y federales, en este punto, tal como lo menciona González "[...] las universidades estatales son más vulnerable que las federales, en primera instancia porque deben actuar en un doble proceso de negociación por el presupuesto ordinario ..." (2009: 4).

Esta diferenciación en la participación y asignación presupuestal ha afectado seriamente el financiamiento de las universidades "[...] Mientras que en 2004 la UAM recibía 69 mil pesos por estudiante, la Universidad de Oaxaca sólo recibía poco más de 10 mil pesos" (Ibarra, 2007:141). González describe que esta situación plantea retos de importancia a las universidades estatales al tener que atender a una población creciente y mejorar los estándares de calidad, que al ser definidos como ideales, las colocan en desventaja con las instituciones federales, cuyos logros en investigación, extensión y difusión de la cultura son superiores (2009: 4).

Para el caso de la UAEM, en la actualización del Modelo Universitario, se analizó que "[...] la matrícula creció a más del doble en diez años, se pasó de 19 063 estudiantes en el ciclo escolar



2009-2013 con un subsidio ordinario de \$717,403,827.62 a 41 794 estudiantes para el ciclo escolar 2019-2020, en el que se otorgó un subsidio federal ordinario de \$1,898,092,764.00 y un subsidio por estudiante correspondiente a \$49,505.954.” (UAEM, 2022: 17). Tal como se describe, la tendencia de la asignación presupuestal del subsidio ordinario no corresponde al crecimiento y está por abajo del promedio nacional, ya que en este documento se menciona que para 2022, el monto está alrededor de \$ 60, 000.005 mil pesos por alumno.

Al respecto, en una revisión de las universidades públicas estatales de la región centro-sur de la ANUIES, que está conformada por siete universidades: Universidad Autónoma del Estado de México; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Universidad Autónoma de Guerrero; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Autónoma de Tlaxcala y Universidad Autónoma del Estado de Morelos, se revisaron algunos indicadores relacionados con la matrícula total, matrícula de educación superior, total de profesores de tiempo completo, total de profesores de tiempo completo con perfil deseable vigente, profesores en el sistema nacional de investigadores vigente, subsidio por alumno (federal y estatal), porcentaje de participación de la federación, porcentaje de participación del estado, monto federal, estatal y público, tal como se muestra en la tabla 2.



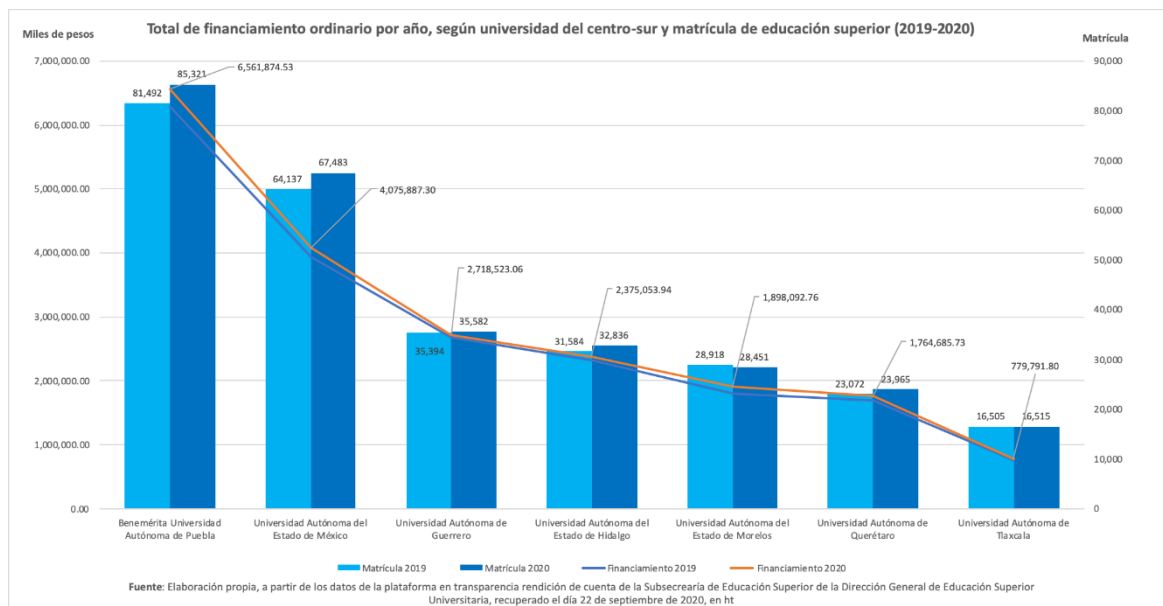


Tabla 2. Indicadores institucionales de las universidades públicas estatales de la región centro-sur de la ANUIES, según año.

Indicadores institucionales de las universidades públicas estatales de la región centro-sur de la ANUIES, según año.				
Institución de Educación Superior	Indicadores	2018	2019	2020
Universidad Autónoma del Estado de México	Matrícula Educación Superior Total	64,137	64,137	67,483
	Matrícula Total	84,506	84,506	92,277
	Total de profesores de Tiempo Completo	1,482	1,503	1,503
	Total de profesores de Tiempo Completo con perfil deseable vigente	1,013	1,036	1,036
	Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores Vigente	490	521	521
	Susidio por alumno (federal y estatal)	50,210.06	51,991.48	49,405.05
	Porcentaje de participación de la federación	50	50	50
	Porcentaje de participación del Estado	50	50	50
	Monto Federal		1,968,116,195.00	2,037,943,648.00
	Monto Estatal		1,968,116,195.00	2,037,943,648.00
	Monto Público		3,936,232,390.00	4,075,887,296.00
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Matrícula Educación Superior Total		31,584	32,836
	Matrícula Total		51,357	53,638
	Total de profesores de Tiempo Completo		817	1,230
	Total de profesores de Tiempo Completo con perfil deseable vigente		592	791
	Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores Vigente		331	551
	Susidio por alumno (federal y estatal)		51,216.49	50,109.37
	Porcentaje de participación de la federación		59	60
	Porcentaje de participación del Estado		41.19	40.35
	Monto Federal		1,368,114,745.00	1,416,654,545.00
	Monto Estatal		958,399,395.00	958,399,393.00
	Monto Público		2,326,514,140.00	2,375,053,938.00
Universidad Autónoma de Guerrero	Matrícula Educación Superior Total		35,394	35,582
	Matrícula Total		89,576	89,024
	Total de profesores de Tiempo Completo		948	941
	Total de profesores de Tiempo Completo con perfil deseable vigente		484	487
	Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores Vigente		101	101
	Susidio por alumno (federal y estatal)		36,483.10	37,244.43
	Porcentaje de participación de la federación		72.86	74.24
	Porcentaje de participación del Estado		27.14	25.76
	Monto Federal		1,949,025,051.00	2,018,175,161.00
	Monto Estatal		725,967,199.00	700,347,903.00
	Monto Público		2,674,992,250.00	2,718,523,064.00
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Matrícula Educación Superior Total		81,492	85,321
	Matrícula Total		100,827	105,722
	Total de profesores de Tiempo Completo		2,188	2,075
	Total de profesores de Tiempo Completo con perfil deseable vigente		1,329	1,356
	Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores Vigente		612	623
	Susidio por alumno (federal y estatal)		66,229.13	65,881.15
	Porcentaje de participación de la federación		67.26	66.80
	Porcentaje de participación del Estado		32.74	33.20
	Monto Federal		4,233,160,214.00	4,383,332,105.00
	Monto Estatal		2,060,362,493.82	2,178,542,420.00
	Monto Público		6,293,522,707.82	6,561,874,525.00
Universidad Autónoma de Querétaro	Matrícula Educación Superior Total		23,072	23,965
	Matrícula Total		30,498	31,508
	Total de profesores de Tiempo Completo		586	596
	Total de profesores de Tiempo Completo con perfil deseable vigente		391	418
	Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores Vigente		241	247
	Susidio por alumno (federal y estatal)		59,861.77	60,341.24
	Porcentaje de participación de la federación		83.38	82.80
	Porcentaje de participación del Estado		16.62	17.20
	Monto Federal		1,411,055,834.00	1,461,119,156.00
	Monto Estatal		281,248,434.00	303,566,577.00
	Monto Público		1,692,304,268.00	1,764,685,733.00
Universidad Autónoma de Tlaxcala	Matrícula Educación Superior Total		16,505	16,515
	Matrícula Total		16,505	16,515
	Total de profesores de Tiempo Completo		644	657
	Total de profesores de Tiempo Completo con perfil deseable vigente		243	256
	Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores Vigente		80	87
	Susidio por alumno (federal y estatal)		45,605.84	47,217.18
	Porcentaje de participación de la federación		86.26	86.22
	Porcentaje de participación del Estado		13.74	13.78
	Monto Federal		649,301,448.00	672,338,232.00
	Monto Estatal		103,422,984.80	107,453,569.86
	Monto Público		752,724,432.80	779,791,801.86
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Matrícula Educación Superior Total	28,918	28,918	28,451
	Matrícula Total	40,991	40,991	37,167
	Total de profesores de Tiempo Completo	499	500	500
	Total de profesores de Tiempo Completo con perfil deseable vigente	428	430	430
	Profesores en el Sistema Nacional de Investigadores Vigente	288	291	291
	Susidio por alumno (federal y estatal)	48,179.07	50,793.11	54,934.06
	Porcentaje de participación de la federación	68.35	67.13	67.13
	Porcentaje de participación del Estado	31.65	32.87	32.87
	Monto Federal		1,230,606,659.00	1,274,267,764.00
	Monto Estatal		569,802,000.00	623,825,000.00
	Monto Público		1,800,408,659.00	1,898,092,764.00

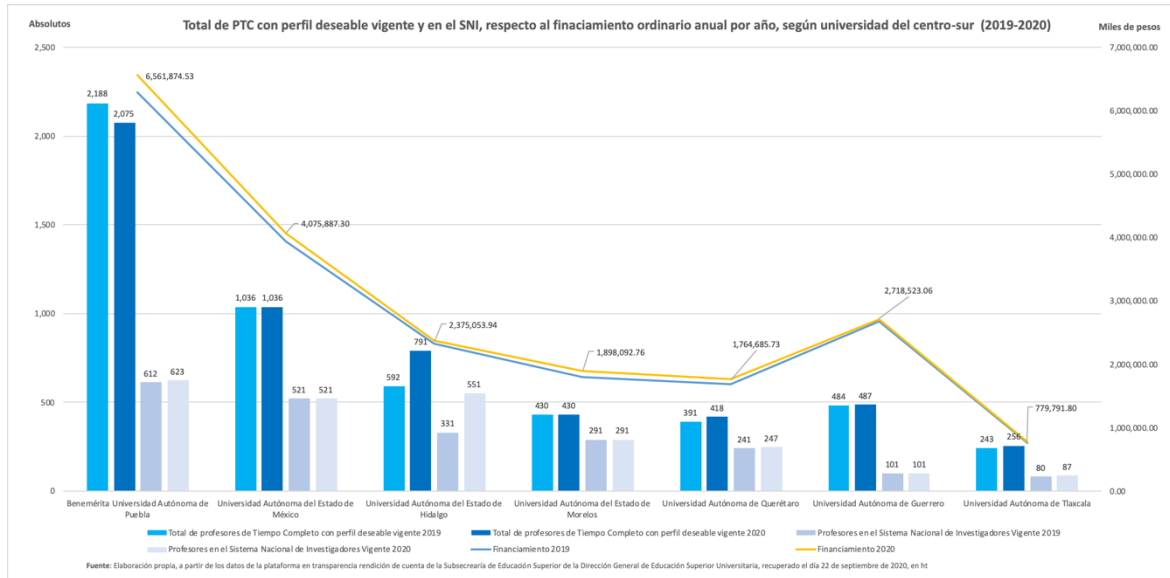
Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la plataforma en transparencia rendición de cuenta de la Subsecretaría de Educación Superior de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, recuperado el día 22 de septiembre de 2020, en <https://sep.subsidoen transparencia.mx/2020/subsidio-ordinario/mapa>

Gráfica 1. Total de financiamiento ordinario por año, según universidad del centro-sur y matrícula de educación superior (2019-2020).



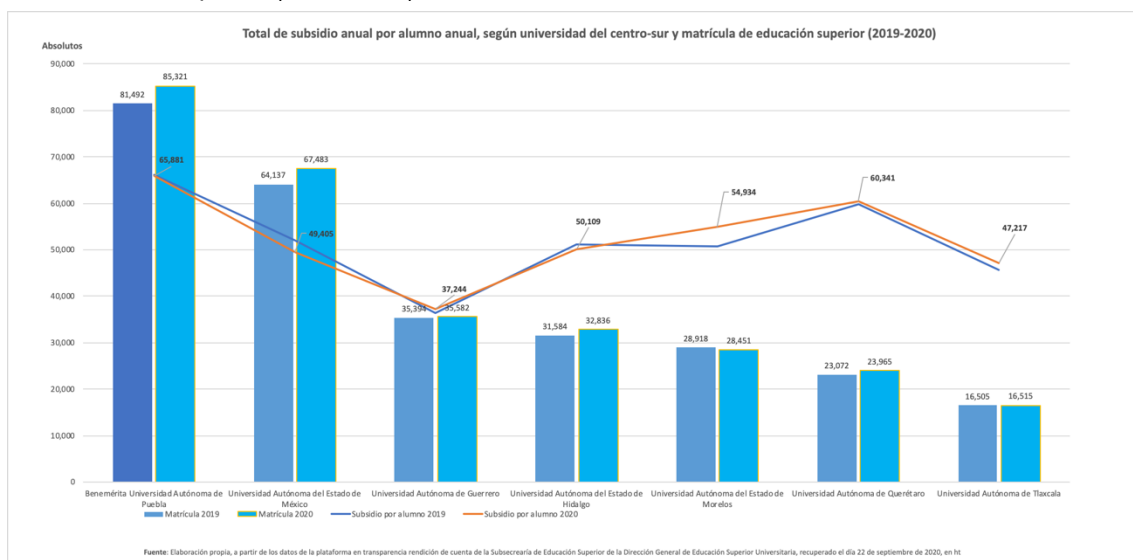
Al observar la gráfica 1, se puede confirmar que hay una correlación positiva entre la matrícula y la asignación presupuestal, es decir, entre más alumnos presenta la universidad estatal de la región centro-sur, el recurso económico es mayor; sin embargo, al revisar los indicadores de capacidad académica que muestran las universidades, respecto al total de profesores de tiempo completo con perfil deseable vigente y los profesores en el sistema nacional de investigadores vigentes en 2019 y 2020, sobre el financiamiento, se observa que el comportamiento no es directo, ya que se muestra que algunas universidades están más habilitadas que otras, sobre todo cuando se vincula con el recurso humano de profesores en el sistema nacional de investigadores vigentes, quienes en el ámbito de su productividad, no solo estarán impactando en la investigación sino también en la docencia, así que mientras la Universidad Autónoma de Guerrero está por arriba en la asignación presupuestal en relación a la matrícula de educación superior, respecto a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, no lo está en términos de su capacidad académica, tal como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Total de PTC con perfil deseable vigente y en el Sistema Nacional de Investigadores (SINI), respecto al financiamiento ordinario anual por año, según universidad del centro-sur (2019-2020).



Por otro lado, al analizar el subsidio por alumno, se observa una tendencia contraria a la encontrada en la relación matrícula y financiamiento ordinario, resulta que algunas universidades de la región centro-sur, como es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de Querétaro, recibe más financiamiento por alumno, a pesar de que tienen menor matrícula, que todas las universidades de la región, excepto la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma de Tlaxcala ( ver gráfica 3).

Gráfica 3. Total de subsidio anual por alumno anual, según universidad del centro-sur y matrícula de educación superior (2019-2020).





En conclusión, tanto el estudio de la universidad veracruzana, como la recuperación de información de los indicadores de competitividad académica de las universidades de la región centro-sur, tales como el porcentaje de programas educativos acreditados con nivel 1, que emite los CIEES, así como el porcentaje de programas educativos registrados en el programa nacional de posgrado del CONACYT, es de utilidad a la hora de analizar el tratamiento diferenciado en la asignación presupuestal por parte de la federación, ya que no considera el tamaño de la universidad tales como la matrícula o sobre los resultados de los indicadores de capacidad y competitividad académica, por lo que no está incluyendo en la asignación presupuestal el contexto de cada universidad y su desempeño institucional.

### **2.3. Fondos extraordinarios de financiamiento en la educación superior**

### **2.4. Nueva gestión pública**

El trabajo de investigación de Pressman y Wildavsky (PyW), sobre los esfuerzos de la Oakland Economic Development Administration (EDA) de California para implementar un programa de desarrollo económico para la ciudad, aporta evidencia sobre la necesidad de comprensión de los factores políticos y organizacionales que inciden en el fracaso de una política pública. Sus aportaciones sobre el estudio de la implementación de las PP, suceden en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), es decir, en un contexto de cambio en la gerencia pública que tiene como objetivo aumentar la eficiencia y calidad del desempeño del gobierno. Por lo tanto, la relevancia de este estudio está en que encuentra la pieza faltante en el análisis e investigación de los procesos de las PP, la implementación. A partir de este momento, éste elemento como análisis de la PP adquiere relevancia, ya que se observa que es una pieza tan importante como la formulación de las PP, ya que ésta no termina con la definición y/o aprobación de la misma. Frente a esta definición, el marco conceptual en el que se movía el proceso de implementación era bajo un enfoque burocrático, donde se concebían las decisiones públicas como "...un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de 'simple' ejecución" (Villareal, 2012:7). Así, la separación entre la labor del administrador que pone en práctica las políticas diseñadas por quienes toman las decisiones (políticos) y los proveedores quienes las ejecutan, muestra que la lógica que subyace durante el proceso de implementación es jerárquica y normativa, aspectos que terminan incidiendo en el éxito y/o fracaso de una política.



El esquema sobre la “Complejidad de la acción conjunta” que utilizan los investigadores PyW, sintetiza el argumento central del marco analítico que utilizan para explicar por qué el programa de la EDA no funcionó. Los autores parten del supuesto de que cada política pública es: “una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace X en el momento t1, entonces Y resultará en el momento t2” (Parson, 2007: 484).

Por lo tanto, lo que se espera bajo este razonamiento es que el proceso de implementación siga un modelo arriba-abajo (top-down), es decir, la racionalidad de esta noción es que una cadena causal de decisiones se materialicen en acciones a través de un sistema comunicación efectiva y coordinación tanto de recursos disponibles como de las órdenes, para controlar a los distintos individuos y organizaciones, con la finalidad de que alcancen las metas a través de las distintas tareas de cada participante. Todo lo contrario, redundaría en un déficit de implementación. Esto último es la aportación más relevante de los autores, ya que mapean la multiplicidad de actores involucrados, los puntos decisionales que complejizan la acción conjunta del programa de la EDA, así como las expectativas de cada participante según las metas personales y organizacionales, con la finalidad de ubicar las fallas de coordinación que resultaron en el fracaso del programa.

Para la primera dimensión, los investigadores encuentran que cada uno de los actores tenían perspectivas distintas, es decir, para algunos sus expectativas eran altas, para otros, moderadas y/o bajas; lo que muestran son las diferencias de los distintos actores que no estaban alineadas al apremio del programa. Por citar un caso: “la misión especial de la ADE en Oakland se interesó principalmente por consolidar un compromiso, rápido y dramático de la agencia con un programa de crear empleos para las minorías, mientras que los departamentos operantes de la oficina de la ADE en Washington concentraban su interés en la solidez administrativa y financiera de la construcción del proyecto” (Pressman y Wildavski, 1998: 184).

Los investigadores encuentran que las diferencias en las perspectivas respecto al programa, también difiere en la valoración del éxito de este. Sin embargo, lo que viene a determinar la probabilidad de éxito del programa EDA, es la cantidad de acuerdos que se deben tomar con cada uno de los participantes involucrados. Es aquí donde la complejidad de la implementación se incrementa, debido al número de decisiones “...entre más actores y más puntos de decisión que estos actores deban llevar a cabo (nodos decisionales), las posibilidades de congeniar intereses se reducen y, por ende, las posibilidades de éxito propias de la política se reducen” (Villareal, 2012:

20). Es aquí el punto medular del esquema PyW, la complejidad de la acción conjunta está en la cantidad de nodos decisionales que deben sortearse en el proceso de implementación, en la medida que cada uno de los actores involucrados tenga capacidad de veto, esto redundará en un déficit de implementación, que tendrá un impacto directo en las metas propuesta en el programa. El caso citado arriba muestra la complejidad del proceso de implementación cuando dos organizaciones tienen metas personales distintas, construcción del proyecto (administrativo) y, el otro, generación de empleo para las minorías. Aunque, las dos metas siguieron un plan paralelo, en términos prácticos, los contratiempos de la primera redundaban en atrasos para la segunda, y lo contrario es válido para la segunda respecto a la primera, esto tuvo implicaciones en la prolongación de los tiempos para finalizar el programa en Oakland. Por último, los contratiempos “demoras” del proyecto no sólo estaban en función de metas distintas de cada organización y/o en los nodos decisionales, sino también en la intensidad del interés de cada participante respecto a los recursos que estaba dispuesto a comprometer para realización del programa. Como lo describen PyW, aquéllos con un interés positivo sobre la política, la demora será menor, debido a que su compromiso es de mayor intensidad, así como los recursos; por el contrario, aquéllos que muestran las características opuestas y la dirección en la política sea negativa, causarán la obstrucción máxima (Pressman y Wildavski, 1998: 211) (ver figura 3).

Figura 3. Esquema de la “Complejidad de la acción conjunta”, Modelo Topdown.



Elaboración propia, con base en la información extraída de Pressman y Wildavski, 1998.



El análisis anterior, presenta la complejidad en la implementación de una PP, debido a los diversos actores involucrados desde el diseño, operación y evaluación, así como los intereses y expectativas de cada uno de ellos, los cuales para el caso del PIFI, Fomes y Promep, se encuentran los docentes y funcionarios de las IES, las autoridades gubernamentales y agencias acreditadoras y certificadoras de la calidad educativa. Además, la evaluación de los resultados de los programas antes mencionados, están basados en una valoración a distancia, medida mediante indicadores que muestra una realidad agregada, pero que difícilmente representa la complejidad organizacional y productiva de las IES. Así que la adecuada implementación de los instrumentos del PP descansa sobre la capacidad de auditoría de los procesos y resultados, como mecanismo de control público, pero como lo menciona García de Fanelli, desde un “timoneo a distancia” (2005:335).

## 2.5. El proceso de implementación del PIFI

En México corresponde al Gobierno Federal, a través de la SEP, establecer los planes y las políticas nacionales de educación y los gobiernos estatales los planes y las políticas respectivas en el ámbito de sus competencias. En el caso de la educación superior concurren a la definición de políticas nacionales otras instancias del Gobierno Federal (Rubio, 2006:46).

El Programa Nacional de Educación (PNE), es el instrumento donde se expresa el papel central que debe tener la educación en las PP. La hechura del PIFI, se conforma por varias políticas, objetivos, líneas de acción y programas plasmada en el PNE de la administración foxista (2000-2006) (ver tabla 3).

Así, las instituciones empezaron a vivir un viraje de cambios que instrumentó el gobierno federal para influir en la educación superior del país. A través de este programa se establecieron nuevas redes de coordinación entre el gobierno federal, estatal y las instituciones de educación superior para implementar las nuevas políticas en educación superior. Frente a los cambios de “reglas de juego” gubernamental respecto al financiamiento, las Universidades públicas han tenido que adaptarse, ya que por un lado las reglas controlan, prohíben y exigen, pero al mismo tiempo incentivan comportamientos y estrategias a través de las cuales las Universidades satisfacen sus objetivos organizacionales, académicos, de investigación y extensión.

Tabla 3. Objetivos estratégicos en educación superior del Programa Nacional de Educación 2000-2006

Programa Nacional de Educación 2000-2006			
Tres objetivos estratégicos en educación superior	Objetivos particulares	Líneas de acción	Operatividad del PIFI
I. Ampliación de la cobertura con equidad	1. Fortalecer las instituciones públicas para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional.		Corresponde las líneas de A y B, pero también incluye los programas: Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP); Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Por lo tanto, el PIFI es un programa estratégico en el sentido de que constituye el eje central de la acción pública hacia propósito de mejora de la calidad educativa.
II. Educación de buena calidad	2. Fomentar que las instituciones apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje.	A. Fomentar que las instituciones públicas formulen programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación. B. Promover que los proyectos que conformen el programa integral de fortalecimiento institucional consideren aspectos como la superación académica del profesorado y el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos, la atención a las recomendaciones de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), la incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje, la actualización de los planes y programas de estudios y su flexibilización. C. Impulsar el desarrollo del sistema público y la realización de los proyectos contenidos en los programas integrales de fortalecimiento institucional.	
	3. Fomentar la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones.		
III. Integración, coordinación y gestión del sistema			

Elaboración propia con base del enfoque de la evaluación del PIFI de Guillermo Ejea.

El objetivo central del PIFI, que inició su operación en 2001, era la de coadyuvar con la IES para que cumplieran con sus respectivos planes de desarrollo institucional (PDI), gracias a ejercicios de planeación participativa. A pesar de lo anterior, las reglas de operación del PIFI tienen un carácter vertical (figura 4), ya que su diseño es responsabilidad exclusiva de los funcionarios federales y gestores de la Subsecretaría de Educación Superior (SES).

Figura 4. Esquema que sigue el diseño e implementación del PIFI.

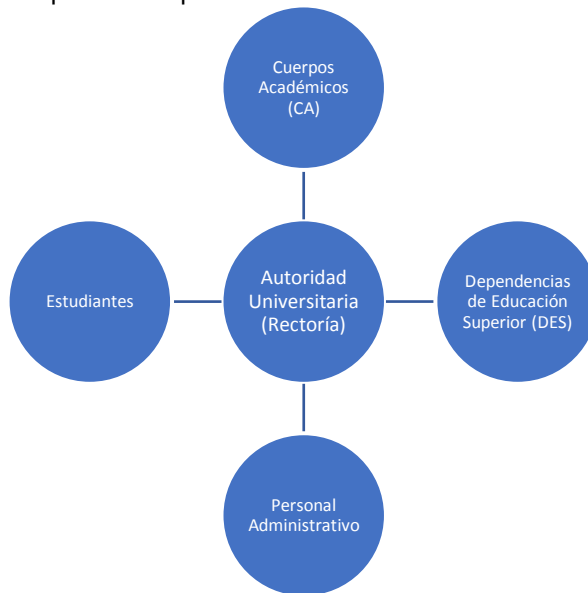


Fuente: López, 2011: 58.



El proceso que sigue para la implementación del PIFI es la siguiente: una vez que los expertos definieron, sin la mediación y participación de académicos y directivos, la construcción del programa, esquema arriba-abajo, las IES pueden obtener la guía de operación para desarrollar y dar cumplimiento de las actividades. La guía del PIFI llega a las IES, la operación del programa en el interior de las universidades está totalmente centralizado (rector, director, coordinador, responsable de las DES, etc.) (ver figura 5) (López, 2011:58).

Figura 5. Esquema de operación del PIFI al interior de las IES.



Fuente: López, 2011: 58.

Es importante mencionar que la política pública de educación superior, en la fase de evaluación, se caracteriza por agregar a diferentes actores a la misma (figura 6). Estos nuevos actores se han transformado en fundamentales para el diseño, implementación o evaluación de las políticas. Estos actores, tanto de la esfera pública como de la privada, colaboran de alguna manera para que la política produzca mejores resultados. Los organismos o actores que se encargan de evaluar los resultados de las políticas tienen sus orígenes en la sociedad civil, como el caso del COPAES, que agrupa y reconoce a los órganos de profesionistas para que estos lleven a cabo la acreditación de los PE de cada una de las áreas del conocimiento y profesión; mientras que los CIEES, son integrados por individuos que pertenecen al ámbito académico dentro de las universidades e instituciones de educación superior (ver figura 6).



Figura 6. Programa operativo, operador y entes evaluadores del PIFI

Programa operativo	Operador	Población objetivo	Entes Evaluadores
PIFI	SES	PE	Organismos evaluadores reconocidos por el COPAES. CIEES

**Fuente:** Elaboración propia.

El PIFI ha contribuido a apoyar la planeación estratégica de las IES a través de la asignación de fondos extraordinarios bajo concurso. Sin embargo, el programa diseñó un esquema de seguimiento de resultados para medir los avances respecto a su calidad y desempeño a través de un sistema de evaluación.

El carácter integral del PIFI no sólo promueve la planeación estratégica, sino que trata de incidir en la estructura organizacional con la finalidad de ordenar los procesos internos y orientarlos hacia resultados más eficaces y eficientes. Esto debido a que muchas de las IES tenían serias deficiencias en cuanto a sus objetivos, políticas, estrategias y metas, que deterioraban las condiciones de gobernabilidad de esas instituciones.

La cultura de la planeación participativa, ayudaron en los últimos años a resarcir elementos que no permitían un avance estratégico, sino sólo inercial, por lo menos desde hace tres décadas. Así lo constatan los resultados de la evaluación practicada por la OCDE, que dio origen al libro de Julio Rubio Oca: "La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance, que analiza cómo se logró el arraigo de la cultura de la planeación estratégica participativa en las IES, fue necesario un acompañamiento y perfeccionamiento, con el propósito de trascender los esquemas de negociación política del financiamiento al margen de los indicadores de calidad.

Castañares menciona que después de dos décadas la implementación del primer PIFI, el cual incidió en la consolidación y fortalecimiento de las Universidades, los instrumentos diseñados en otro tiempo y circunstancias han llegado a su límite, corriendo el riesgo de generar rendimientos marginales decrecientes, debido a que los nuevos requerimientos nacionales e internacionales son más complejos en lo económico, social y político, por lo que los medios de regulación y gestión del sistema han dejado de operar con eficacia (2012: 36).



## 2.6. Cambio organizacional

La vorágine de cambios producto de los procesos económicos, tecnológicos, sociales, políticos y culturales que suceden en la actualidad en todo el mundo tienen un impacto directo en la estructura administrativa y política de los gobiernos.

Al parecer aquellos países que están insertos en un sistema democrático como forma de gobierno, incipiente o consolidada, deben cumplir con algunos requerimientos básicos de cambios organizacionales, administrativos y políticos: modernizar su administración pública, transparentar y hacer eficientes sus procesos en la toma de decisiones, así como evaluar los impactos de sus políticas públicas, entre otros aspectos. Si entendemos al gobierno como un cúmulo de organizaciones que interactúan para lograr un fin común, entonces el cambio organizacional adquiere una nueva dimensión que no está exenta de conflictos, ya que hay costos económicos, sociales y políticos:

“...no se puede pensar el término organizar sin dar cuenta de la dualidad o antagonismo que reviste todo orden organizado: la estabilidad, por un lado, expresada en forma de rutinas, normas y procedimientos de trabajo preestablecido y, por otro, el constante devenir de la gente...”  
(Coronilla y Del Castillo, 2000:77).

Lo anterior refuerza la idea de que la modernización conlleva un diseño organizacional acorde a sus procesos estratégicos, los cuales provocan cambios culturales en dos ámbitos: endógenos (interior de las organizaciones de gobierno) y exógenos (exterior hacia los ciudadanos quienes serán sujetos en la distribución de bienes y servicios). La lógica que subyace es la eficiencia de la organización y la coherencia entre sus objetivos y metas.

Por lo tanto, la idea de cambio está presente en los distintos ámbitos de gobierno: “Si no existiese algo considerado como negativo, indeseable o mejorable, la idea de establecer acciones públicas no tendría en sí mismo sentido” (Villareal, 2012, 7). Así que las políticas públicas y las políticas educativas son de interés en este análisis, ya que no sólo involucran la idea de cambio a la hora de implementar acciones en situaciones que requieren una modificación, sino que son desarrolladas e implementadas por las distintas organizaciones gubernamentales como sociales.

Si la Teoría de la organización está interesada más por explicar la complejidad a través de “...estudiar aquellos espacios de acción colectiva que pretende desarrollar acciones guiadas a



objetivos específicos a través de mecanismos de cooperación formal y ordenada” (Arellano, 2000:749) y, la Política Pública “Estudia acciones colectivas guiadas a resolver problemas definidos como públicos, a través de actos formales de obligatoriedad variable” (Villarreal, 2012:9), luego entonces, la importancia de la primera radica en que sirve de insumo e instrumento de análisis al ciclo de las PP, en tanto, la segunda la utiliza como medio a la hora de diseñar, implementar y evaluar una acción particular para resolver un problema público en un contexto específico.

Si la mayor parte de las PP suceden en un ámbito de autoridad política como el gobierno, entonces los estudios de las PP, “...se relacionan con lo que sucede en/con las estructura gubernamentales” (Villarreal, 2012:9); sin embargo, hay que mencionar que los programas de gobierno traspasan e interactúan en distintas esferas tanto territoriales como jurídicas, que hace que la acción gubernamental encuentre espacios de constante conflicto, debido a que ahora al gobierno ya no se le piensa como un ente uniforme y coordinado, sino como a un cúmulo de organizaciones con sus propios intereses (Del Castillo, 2008: 368-369).

García de Fanelli, hace mención sobre el estudio de Burton Clark (1998) sobre las condiciones que presentan aquellas universidades que se han adaptado más exitosamente a las crecientes demandas del entorno, lo cual permite caracterizar lo que él denomina “senderos de transformación organizacional”. Estos senderos están conformados por cinco rasgos: 1) un núcleo reforzado de conducción institucional: grupo centralizado que actúa de manera descentralizada y que logra combinar los valores académicos y las capacidades de gestión para administrar el cambio; 2) una periferia de desarrollo expandida: anillo de unidades flexibles, situada en la interface entre la universidad y la sociedad, que promueve investigaciones por contrato, presta servicios docentes y ofrece consultorías; 3) una base discrecional de financiamiento: diversificación de las fuentes de recursos, que otorga libertad y flexibilidad para accionar; 4) una retaguardia estimulada: las secciones más tradicionales de la universidad, que se ven estimuladas a cambiar por su interacción con las más dinámicas; 5) una ideología emprendedora: valores que se transmiten a todo el cuerpo institucional favoreciendo comportamientos activos (2005:55-56).

Sin embargo, subyacen dos planteamientos sobre la organización de la universidad y su capacidad de cambio; la primera, las IES como organizaciones se ajustan para hacer frente a las incertidumbres en respuesta a las demandas del entorno, desde el enfoque de la teoría de la



dependencia, la importancia de la acción de los individuos que están en la parte más alta de la escala piramidal de la organización son un factor importante para detonar esos cambios en los ajustes, así los esquemas de gestión sustentados en el liderazgo y la utilización de la planeación estratégica, responden a las necesidades del entorno e institucionales. Mientras que el segundo enfoque está sustentado en el marco analítico de la teoría ecológica de las organizaciones que describen Hannan y Freeman (que menciona Garcia de Fanelli, 2005: 52-53), donde se asume a las universidades públicas con esquemas inerciales que frenan el cambio, debido a que, frente a la escasez de recursos, los patrones de competencia dentro de las IES, limitan la toma de decisiones racionales y se sustentan en el sistema de control, normas y comportamientos que imperan discrecionalmente y que sirven a sus propios fines desconectados de los fines colectivos. Así, confían que el diseño de las políticas públicas mediante la implementación de los instrumentos remueva las bases estructurales que crean rigideces.

Por lo anterior, la estrategia del gobierno federal, a partir de la implementación de los programas como el PIFI, Fomes, Promep, asumen este segundo enfoque, pero lo realiza marginando los órganos de gobierno universitario, así las “[...] autoridades gubernamentales asumieron una nueva responsabilidad frente a las instituciones universitarias, pues ahora son ellas, y no las autoridades locales ni los órganos colegiados (consejos técnicos, consejos universitarios, consejos superiores, colegios académicos), los que deciden una parte importante del futuro académico de una universidad, al determinar qué proyectos o que programas deben apoyarse de manera financiera” (Díaz, 2007: 59).

Evidentemente, esta injerencia gubernamental trastoca los espacios ganados de las universidades, en términos de autonomía, ya que en el “[...] siglo xx, de la mano de los movimientos de independencia, la educación superior dio un giro hacia el modelo de las universidades francesas, orientadas a la formación profesional [...] el momento culminante de este proceso fue la reforma de Córdoba, que establece el cogobierno y postula la autonomía de la universidad como un valor absoluto [véase D. Ribeiro, 1982]...” (Díaz, 2007:55-56).

Por lo tanto, esta tensión es aún más latente, cuando en la defensa de la autonomía dos actores fundamentales en la organización de las IES como los docentes la asumen como una condición necesaria para realizar sus actividades de investigación, docencia y difusión de la cultura;



mientras que los funcionarios y/o gestores, la exaltan a la hora de responder adecuadamente sobre la organización académica y administrativa, para un mejor desempeño institucional.



## Capítulo 3. Metodología y escenario de la investigación

### 3.1. Diseño metodológico

El estado de la cuestión se realizó con base a investigaciones y programas realizados en el marco de la implementación de políticas públicas y políticas educativas en educación superior asociadas a la calidad educativa. En el primer capítulo se revisó la conceptualización de la noción de calidad en el ámbito educativo y en el diseño de políticas públicas, para el aseguramiento de la calidad en el sector de la educación superior, con el propósito de conocer cómo se ha vinculado el financiamiento y la evaluación en las universidades, temas que se desarrollan en el segundo capítulo, que permitió establecer la perspectiva teórica con lo cual se plantean las preguntas de investigación, que describen el tipo de investigación que se realizó, así como las fases del proceso, el contexto de estudio, la metodología para la recolección, construcción y análisis de datos.

El alcance que tiene esta investigación es analítica-reconstructiva desde una perspectiva de la historiografía educativa, tal como lo menciona Topolsky, “[...] la historiografía se entiende como el conocimiento de los hechos del pasado, que en su acepción más simple significa: <<escritura de la historia>>” (citado en Aróstegui,1995:10), pero su significado está en comprenderla como ciencia social, esto permite para fines de esta investigación realizar un análisis del fenómeno de la calidad educativa en un periodo de tiempo, para indagar cómo el financiamiento y la evaluación sirvieron de instrumentos para el aseguramiento de la calidad educativa; por lo tanto, a partir del análisis documental, que como lo define Aróstegui es “[...] el conjunto de principios y de operaciones técnicas que permiten establecer la fiabilidad y adecuación de cierto tipo de informaciones para el estudio y explicación de un determinado proceso histórico” (1995:198), esta técnica apoya la exploración sobre cuáles han sido las condiciones y retos que la UAEM ha enfrentado para asegurar la calidad educativa, tanto en sus procesos de planeación, organización administrativa y gestión institucional, a través de la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa durante el periodo de 2001 al 2020. Además, se revisó la perspectiva teórica del diseño, implementación y cambio de las PP, ya que se asume como un factor de transformación. También se revisó la teoría de organizaciones en educación superior.

Otro aspecto fundamental que tiene esta investigación es el análisis del cambio de la política pública sobre el financiamiento y evaluación; por lo tanto, para reflexionar acerca del cambio de



política pública, respecto a los programas federales de financiamiento extraordinario se utilizó la perspectiva teórica del equilibrio puntuado (Punctuated Equilibrium Theory).

A partir de Fran Baumgartner y Bryan Jones en el libro *Agendas and Instabilities in American Politics*, permite comprender y explicar cómo períodos de equilibrio relativamente estable (cambio gradual) son interrumpidos por cortos períodos de intenso cambio. Esta teoría es una reformulación a la tendencia teórica dominante de la hechura del PP: el “incrementalismo”, que postula el cambio de las PP como un proceso gradual, continuo y permanente, es decir, bajo un esquema de aproximaciones sucesivas (Peña, 2012:3).

### 3.2. El tipo y los momentos de la investigación

La investigación es de tipo cualitativo y tiene los siguientes momentos:

**Exploratoria.** En principio se realizó una exploración documental, con el propósito de realizar [...] la extracción de información primaria, información factual de cualquier tipo, bien de expedientes administrativos...” (Aróstegui,1995:206), por lo que se revisó información documental de publicaciones institucionales, con base a los períodos administrativos durante los años de 1995 al 2020, con el propósito de explorar los procesos de planeación, de organización administrativa y gestión institucional: a) Plan Institucional del Desarrollo (PIDE), b) Informes de actividades de la administración, c) las propuestas del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES), así como la autoevaluación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), durante el periodo 2001 al 2020.

Para el caso de la asignación de recurso se revisó información relativa al financiamiento ordinario y extraordinario a la UAEM. Para el primer punto se revisó el financiamiento anual del subsidio federal y subsidio estatal durante 1995-2020. En el segundo punto, se revisaron los siguientes programas: a) Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes) (1995-2000), b) Programa del Mejoramiento del Profesorado (Promep) (1995-2020), c) Proyectos de investigación del CONACYT (1995-2020) y d) Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) (2001-2020).

En el caso de la evaluación externa, se revisó los resultados de los indicadores de capacidad y competitividad académica en la UAEM durante el período de 1995-2020. En el ámbito de la





capacidad académica se revisó: a) evolución de PTC, su grado académico y nivel en el SNI, b) número de CA y LGAC, c) número de programas educativos de calidad y d) eficiencia terminal y deserción (2003-2009). Para los indicadores de competitividad académica se revisó: a) Programas de calidad y b) Eficiencia terminal y deserción, para este caso se realizó el análisis del periodo 2003-2009)

Por último, se revisó la normativa institucional durante el periodo de 1970 a 2020, para conocer si los estilos de gestión, de gobierno y organizativos, se adaptaron al contexto del aseguramiento de la calidad en la universidad.

**Descriptiva-Analítica.** A partir de la información obtenida se procedió a realizar el análisis para identificar los procesos que permitieran dar respuestas a las preguntas de investigación, respecto al tipo de condiciones y retos que enfrentó cada una de las administraciones, para asegurar la calidad educativa, a través de la planeación, organización administrativa y gestión institucional, mediante la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa, para reflexionar si se estableció una línea congruente entre los fines y objetivos de la UAEM y aquéllos establecidos por la intervención del estado, para asegurar la calidad educativa en la universidad. Respecto al análisis descriptivo se utilizó desde el paradigma cuantitativo, la estadística descriptiva, para “[...] Cuantificar las variables que intervienen en un fenómeno histórico y expresar sus relaciones a través de medidas...como un instrumento de preparación de los datos...permite encontrar relaciones, explicaciones de comportamientos, que muchas veces permanecen ocultas a una investigación cualitativa” (Aróstegui, 1995:215). Por lo tanto, el análisis cuantitativo se justifica en esta investigación como un medio, para describir el comportamiento de algunas variables e indicadores, para indagar sobre las relaciones causales, respecto al mejoramiento de los insumos, proceso y productos, que tienen impacto en la calidad educativa; por tal motivo, se analizan las variables como el financiamiento ordinario y extraordinario, asignado a la universidad, así como de los programas federales como el Fomes, Promep, Conacyt y PIFI, la matrícula total de estudiantes; así como de indicadores de capacidad y competitividad académica, tales como: Profesores de Tiempo Completo en el SIN, Cuerpos Académicos, Programas Educativos de Calidad, eficiencia terminal y deserción, éste último se realizó el tratamiento de los datos con consultas en lenguaje SQL 2016.



**Categorías de análisis:** La investigación tiene como conceptos mediadores la política educativa en educación superior, calidad educativa, planeación estratégica, evaluación educativa, financiamiento de la educación, política pública y cambio institucional, así como la capacidad y competitividad académica.

Es importante mencionar que los elementos explicativos como las políticas educativas orientadas a la calidad educativa, a través de la implementación programas de financiamiento y evaluación externa, constituyen las variables independientes; mientras que la planeación, los cambios institucionales de organización académica, administrativa y de gestión en la UAEM son las variables dependientes.

### 3.3. Pregunta de investigación

Este proyecto de investigación se ha planteado como objetivo general conocer las condiciones base que la UAEM enfrentó durante el periodo de 2001 al 2020, en sus procesos de planeación institucional, mediante la aplicación de políticas educativas de financiamiento, evaluación y su impacto en la construcción de una cultura organizacional orientada al aseguramiento de la calidad educativa.

Las cuestiones que centralmente orientaron la investigación se resumen en las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las condiciones base (históricas, políticas y estructurales) que permitieron el desarrollo institucional durante el periodo 2001-2020? ¿Qué cambios ocurrieron a nivel organizacional a partir de la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa en la UAEM? ¿Cuál es la relación entre el desempeño institucional durante el periodo 2001-2020, y la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa en la UAEM? ¿En qué medida los programas de financiamiento y evaluación externa inciden en la cultura organizacional (administrativa, académica y de gestión) en las universidades públicas?

### 3.4. Supuestos

Ho: La Universidad Autónoma del Estado de Morelos con la implementación de los programas de financiamiento y evaluación extraordinarios, desarrolla una cultura de planeación donde ajusta la estructura organizacional (organigrama) y fundacional (estatutos, normativa), logrando cambios



en la organización administrativa, académica y de gestión institucional, que favorecen la ruta hacia la calidad.

Hn: Límite de gestión si se sobrepasa pondría en riesgo la calidad educativa, los resultados por la ausencia de financiamiento ordinario.

### **3.5. Escenario de estudio**

#### **Origen y evolución de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos**

En la segunda mitad del siglo XIX, se fundó el Instituto Literario y Científico de Morelos, a través de la ley del 15 de junio de 1871; la oferta educativa que subsistió para aquella época fue la Escuela de Agricultura y Veterinaria. Sin embargo, es hasta el 25 de diciembre de 1938, que se crea el Instituto de Estudios Superiores del Estado de Morelos, con una nueva oferta educativa para el nivel superior, integrándose el Colegio de Enfermería y Obstetricia, así como el Colegio de Comercio y Administración. Quince años después, se presenta ante la Cámara de Diputados, la iniciativa para la transformación del Instituto en Universidad; por lo que en 1953, la XXXI Legislatura Constitucional, estableció la Ley Constitutiva y Reglamentaria de la Universidad del Estado de Morelos.

El 22 de noviembre de 1967, se publica la Ley Orgánica y se obtiene la autonomía universitaria, dando origen a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Es importante mencionar que desde el primer Rector: Adolfo Menéndez Samará en 1953, los ejercicios de planeación se concentraron en la expansión de la universidad en nueva oferta educativa e infraestructura, para la creación de nuevas escuelas de nivel medio superior y superior; sin embargo, en el período del Rectorado de Fausto Gutiérrez Aragón, agosto 1982-julio 1988, los ejercicios de planeación prospectiva se realizan para delimitar el crecimiento de la universidad. En el período de Alejandro Montalvo Pérez, agosto 1988-julio 1994, se fortalece el impulso a la planeación estratégica en las funciones administrativas, por lo cual se establece el Consejo de Planeación Académica y Desarrollo Institucional (COPLAYDI), mismo que fue aprobado por el H. Consejo Universitario el 28 de julio de 1988. Así, bajo la creación de este Consejo, se desarrolla ejercicios de diagnóstico institucional.

En la administración 1995-2001, a cargo del M.C. Gerardo Ávila García, se realiza un diagnóstico por regiones, que buscó identificar las condiciones en las que se desarrollaban las funciones



sustantivas de la UAEM, así como las expectativas que la sociedad tenía en torno a la institución. En el período del Dr. René Santoveña Arredondo, 2001-2007, inició la implementación del PIFI en la universidad, lo cual provocó, entre otras cosas, la reorganización del trabajo académico a partir de seis Dependencias de Educación Superior (DES) y, se fortaleció la cultura de planeación estratégica colegiada e interdisciplinaria.

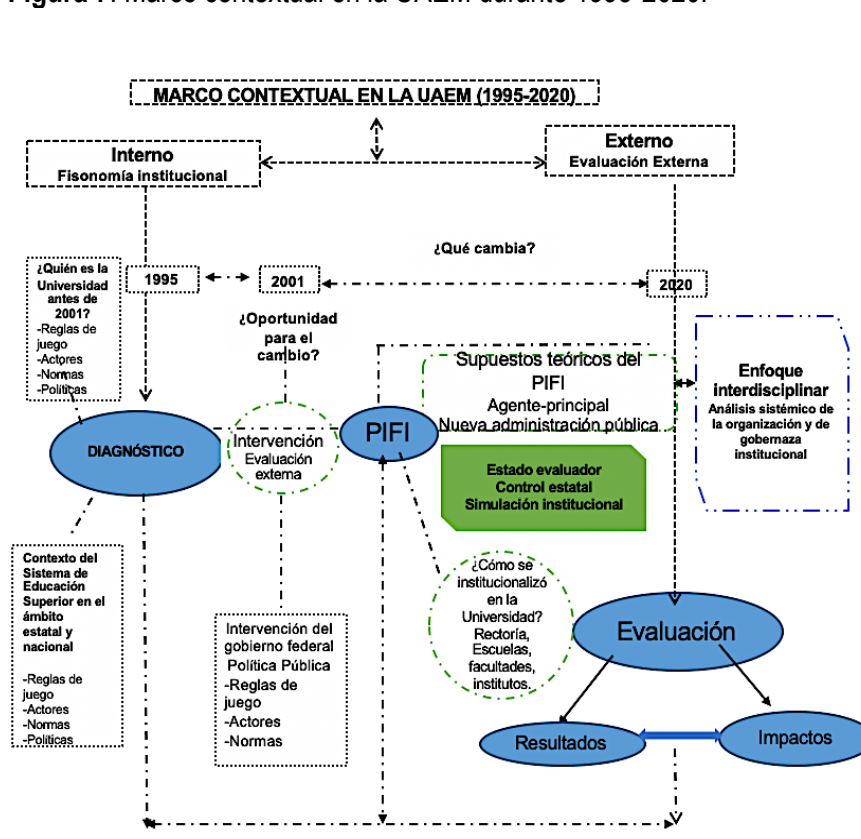
En la gestión del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, la Ley Orgánica promulgada en 1967, la cual fue modificada, cuarenta y un años después, el 21 de mayo de 2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Al inicio de la actual administración del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, 2012-2018, se logra la autonomía financiera, es decir, el Gobierno del Estado de Morelos, así como el Congreso local, autorizó el incremento de la participación estatal para 2013, la cual pasó de 1.5 al 2.5%, del presupuesto total para la entidad (UAEM, 2013: 80).

En retrospectiva, en 1953 durante el período del primer Rector, Dr. Adolfo Menéndez Samará, la universidad contaba con 665 alumnos estudiando el bachillerato, diurno y nocturno, así como alguna de las carreras profesionales que ya existían en el Instituto, tales como la Escuela de Enfermería y Obstetricia, Normal de Educadoras y Normal de Maestros o de nueva creación, Escuelas de Comercio y Administración y la Escuela de Ciencias Químicas (Arredondo & Santoveña, 2004: 17); en 2020, sesenta y nueve años después, en el tercer informe de actividades de la gestión del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, menciona que para el ciclo escolar 2020-2021, la universidad contaba con una matrícula de inicio con un total de 40,826 estudiantes: 28,466 en licenciatura (UAEM, 2021: 177)

## Capítulo 4. Análisis contextual de la UAEM

Se describe el escenario contextual de la UAEM durante las dos primeras décadas del siglo XXI y la última del siglo XX, respecto al subsidio federal y estatal asignada a la universidad, la evolución de la matrícula total y de licenciatura, actualización de la normatividad institucional durante 1995-2020. En la figura 7, se presenta esquemáticamente cuáles son los aspectos que se analizarán, respecto a la fisonomía institucional de la universidad antes de 2001 con la implementación del PIFI y qué fue lo que cambió, lo que permitirá comprender cuál ha sido la evolución institucional antes y después de la implementación de las políticas de financiamiento y evaluación, vinculadas con la calidad educativa, con el propósito de responder las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles fueron las condiciones base (históricas, políticas y estructurales) que permitieron el desarrollo institucional durante el periodo 2001-2020? ¿Qué cambios ocurrieron a nivel organizacional a partir de la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa en la UAEM? ¿Cuál es la relación entre el desempeño institucional durante el periodo 2001-2020, y la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa en la UAEM? ¿En qué medida los programas de financiamiento y evaluación externa inciden en la cultura organizacional (administrativa, académica y de gestión) en las universidades públicas?

Figura 7. Marco contextual en la UAEM durante 1995-2020.



Fuente: Elaboración propia.



Por lo tanto, se presentan algunos indicadores que muestran la transformación de la UAEM durante el periodo de 1995-2020, para el caso del comportamiento del financiamiento ordinario, la matrícula y normatividad, esta última como una medida del modelo decisional de la universidad.

En el capítulo 5, se analizará la asignación de recursos extraordinarios tales como: Fomes y proyectos de investigación del CONACYT, durante el periodo 1995-2000; el Promep del periodo de 1996-2020 y el PIFI del periodo 2001-2020. Por último, se revisará los indicadores de capacidad académica tales como el número de profesores de tiempo completo (PTC), profesores en el sistema nacional de investigación, (SNI) profesores con perfil; así como los indicadores de competitividad académica como la matrícula total en programas evaluable, matrícula total en programas de calidad, programas educativos (PE) acreditados por el CIEES y el COPAES, durante el tiempo comprendido entre 1995 y 2020.

El análisis contextual que se presenta en este apartado sigue el planteamiento de Richard Swedberg, respecto a la importancia del estudio previo, ya que no sólo es una fase anterior al estudio principal, sino la parte más sustancial del proceso de investigación, el proceso exploratorio que permite “[...] desarrollar algunos conceptos y tal vez una tipología, y se termina formulando una explicación provisional. De este modo, uno construye la teoría, dotándola de un cuerpo y una estructura” (2016: 36).

La importancia del primer estudio es que permite al investigador no sólo recuperar datos sobre el tema de investigación, sino también ampliar la base de información respecto a los datos sociales. Menciona Swedberg que el estudio previo se subestima frente a la teorización y en la realización del estudio principal.

Por lo tanto, el estudio previo que se ha realizado sobre el tema de investigación, tiene el propósito de conocer cuáles han sido los cambios institucionales respecto a las condiciones y retos que la UAEM enfrentó en sus procesos de planeación institucional, a fin de asegurar la calidad de la oferta educativa, a través de la implementación de los programas de financiamiento y evaluación externa y su impacto en el desarrollo de la cultura organizacional administrativa, académica y de gestión institucional durante el período de 2001 al 2020. Por tal motivo, se revisaron los Planes Institucionales de Desarrollo (PIDE), así como informes de actividades de los periodos de administrativos de los rectorados, entre 1995 a 2020, con la finalidad de observar la evolución de



la universidad, respecto a la organización académica, administrativa y de gestión institucional y, así poder analizar los cambios ocurridos antes y después de la implementación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en la universidad.

Se revisaron dos documentos que son parte importante para concursar por el fondo extraordinario de éste programa de fortalecimiento institucional: la autoevaluación académica y de la gestión institucional, así como la propuesta del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES), del período 2003-2020; insumos de información que permitirán adentrarse a observar cuáles cambios institucionales de organización académica y administrativa se han originado, a partir de la implementación del PIFI, PROFOCIE, PFCE y PROFEXCE.

La información que se revisó es parte del estudio previo, la cual ayudará a comprender cuál ha sido el impacto del financiamiento extraordinario en la UAEM y los cambios que se han originado en el ámbito de la planeación institucional, el cambio organizacional administrativo y académico y, la gestión institucional durante la implementación del PIFI.

#### 4.1. Financiamiento anual UAEM (1995-2020)

El financiamiento ordinario asignado a la universidad en 1995 ascendió a poco más de 128 millones con una matrícula total de 15, 882 estudiantes. En 2020, el presupuesto anual alcanzó la cifra de poco menos de 2 mil millones de pesos, con una matrícula de 40, 826 estudiantes (Ver Tabla 4).

**Tabla 4.** Total de financiamiento anual por año, según administración y matrícula (1995-2020)

Administración	Año	Presupuesto anual			Matrícula Total	Matrícula de Licenciatura
		Subsidio Federal	Subsidio Estatal	Total de subsidio		
M en C. Gerardo Ávila	1995	N/D	N/D	128,820,720	15,882	7,846
	1996	109,653,000	20,754,000	147,909,000	15,815	7,229
	1997	N/D	N/D	167,898,714	18,206	8,929
	1998	175,092,450	37,535,700	212,628,150	17,683	8,815
	1999	202,714,000	45,861,400	248,575,400	17,908	9,793
	2000	231,771,500	52,781,500	284,553,000	17,847	9,944
Psic. René Santoveña Arredondo	2001	340,057,600	84,281,100	424,338,700	19,444	9,719
	2002	307,997,210	87,631,101	395,628,311	18,041	9,462
	2003	333,986,514	98,989,000	432,975,514	18,559	10,899
	2004	428,648,900	125,989,000	554,637,900	18,015	9,227
	2005	386,749,900	136,400,900	523,150,800	18,208	10,440
	2006	385,094,100	132,099,100	517,193,200	18,480	10,506
Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos	2007	437,540,300	131,989,000	569,529,300	17,807	10,727
	2008	494,946,100	137,489,000	632,435,100	18,601	11,031
	2009	524,005,900	137,489,000	661,494,900	18,957	11,500
	2010	579,914,800	137,489,000	717,403,800	19,390	12,411
	2011	623,664,900	168,489,000	792,153,900	22,581	14,860
Dr. Alejandro Vera Jiménez	2012	686,484,700	201,219,000	887,703,700	24,491	16,830
	2013	866,484,700	490,000,000	1,356,484,700	30,820	20,385
	2014	960,017,000	490,000,000	1,450,017,000	33,744	22,487
	2015	1,058,853,000	499,000,000	1,557,853,000	36,642	24,351
	2016	1,092,343,900	512,296,000	1,604,639,900	41,093	27,463
	2017	1,128,734,844	537,911,000	1,666,645,844	43,154	29,036
Dr. Gustavo Urquiza Beltrán	2018	1,173,500,000	569,800,000	1,743,300,000	43,124	29,366
	2019	1,230,606,659	623,825,000	1,854,431,659	41,794	28,916
	2020	1,274,000,000	700,000,000	1,974,000,000	40,826	28,466

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de la información sobre la asignación de recurso ordinario, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1994-1995; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023. Los datos del financiamiento público ordinario del año 2005 y 2006, se recuperaron de las cifras presentadas por el Dr. Javier Mendoza Rojas, en el libro "Financiamiento Público de la Educación Superior en México". Las cifras de la matrícula total y de licenciatura de 2005 y 2006, son con base en las estadísticas del Anexo II del PIFI Institucional 3.3 y el informe PIFIEMS 1.0.

**N/D:** Dato no disponible





Al analizar la evolución de la matrícula y el financiamiento asignado a la universidad, según periodo de gestión administrativa, se observa que el mayor crecimiento de matrícula total, en términos relativos, sucedió en el periodo de la administración de 2012-2017, que alcanzó la cifra de 76.2% y obtuvo un crecimiento en la asignación presupuestal en 87.7 puntos porcentuales, que está por encima de las demás administraciones, salvo la del periodo de 1995-2000, ya que el crecimiento de matrícula fue de 12.4%, pero obtuvo poco más del doble de subsidio en 120.9 puntos porcentuales.

Por otro lado, en lo que lleva la administración 2018-2023, presenta una tasa de crecimiento negativo en 5.3% en la matrícula y un aumento en la asignación del presupuesto en 13.2%. Respecto a la matrícula se menciona en el tercer informe de actividades, que debido a las “[...] estrategias del plan de austeridad de la UAEM... a la situación en la que se encuentra nuestra institución, nos hemos propuesto el objetivo de fortalecer la calidad de toda la oferta educativa, en lugar de aumentar la matrícula total” (UAEM, 2021: 177). Sin embargo, no es el único caso, respecto al crecimiento negativo en la matrícula, también en el periodo de la administración de 2001-2006, se alcanzó una disminución en 5 puntos porcentuales (ver tabla 5).

**Tabla 5.** Tasa de crecimiento de matrícula y financiamiento, según periodo de gestión administrativa (1995-2000, 2001-2006, 2007-2011, 2012-2017 y 2018-2020).

Administración	Período	Tasa de crecimiento de matrícula por periodo (%)	Tasa de crecimiento de financiamiento por periodo (%)
M.C. Gerardo Ávila García	1995-2000	12.4	120.9
Psic. René Santoveña Arredondo	2001-2006	-5.0	21.9
Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos	2007-2011	26.8	39.1
Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez	2012-2017	76.2	87.7
Dr. Gustavo Urquiza Beltrán	2018-2020	-5.3	13.2

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de la información sobre la asignación de recurso ordinario, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1994-1995; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023. Los datos del financiamiento público ordinario del año 2005 y 2006, se recuperaron de las cifras presentadas por el Dr. Javier Mendoza Rojas, en el libro "Financiamiento Público de la Educación Superior en México". Las cifras de la matrícula total y de licenciatura de 2005 y 2006, son con base en las estadísticas del Anexo II del PIFI Institucional 3.3 y el informe PIFIEMS 1.0.

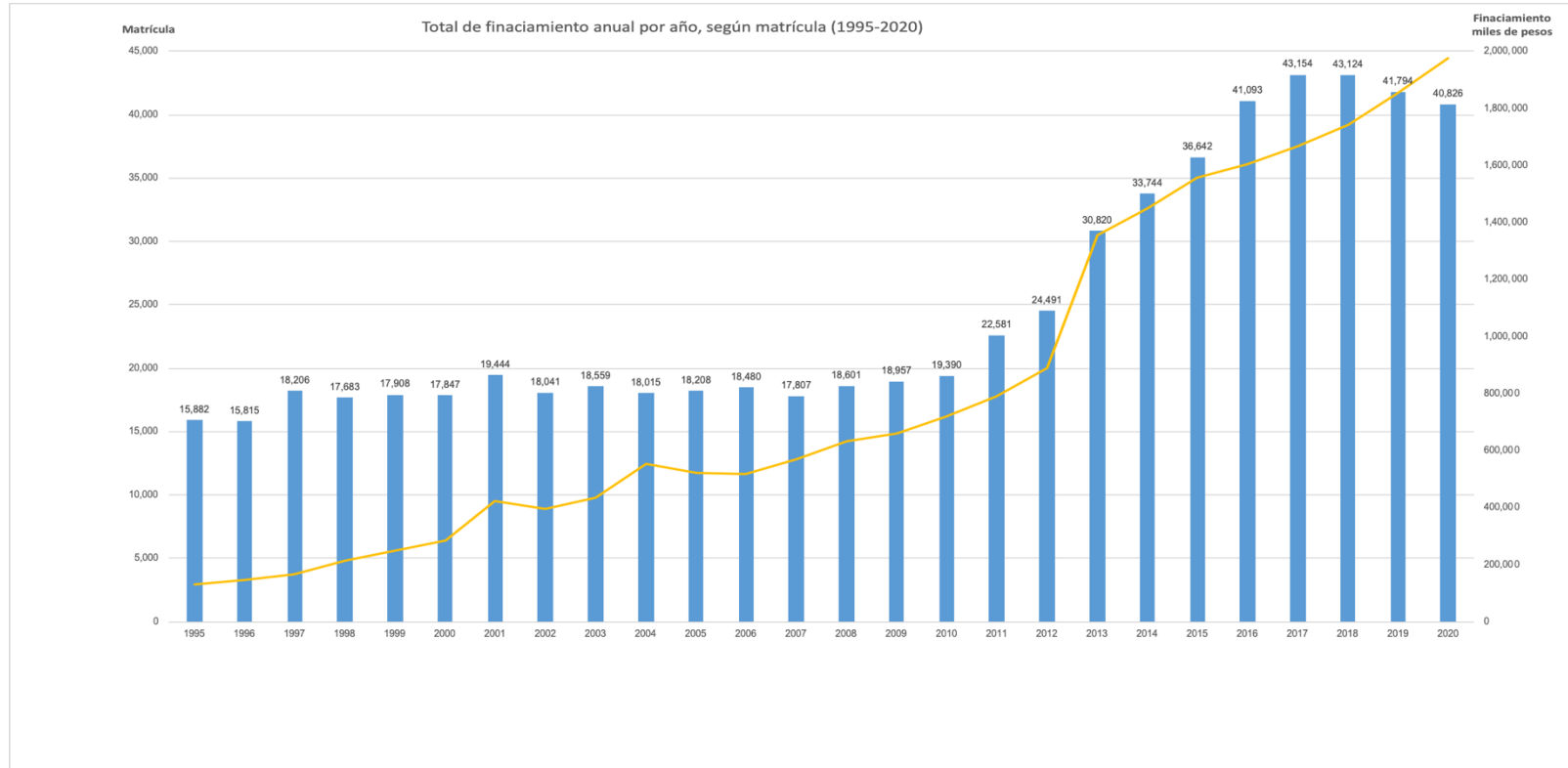


La información que se presenta en la gráfica 4, muestra que hay una correlación positiva entre el crecimiento de financiamiento y la matrícula total de la universidad. También se observa un crecimiento continuo en la matrícula de licenciatura (ver gráfica 5). En 1995, año con el cual inicia el período de análisis, respecto al financiamiento público hacia la universidad, se ubica en el contexto federal, que según el Mtro. Javier Mendoza Rojas, corresponde a la etapa sobre el diseño de nuevas políticas de financiamiento ordinario y extraordinario dentro del periodo de 1989-2000, el primero refiere al pago de nómina y gastos básicos de operación; el segundo, al desarrollo de proyectos específicos para el mejoramiento y ordenamiento de las universidades, respectivamente.

En esta etapa, según el Mtro. Mendoza, el modelo de financiamiento pasó de una asignación inercial y negociado a un modelo sustentado en la competencia y el desempeño institucional. Se establecieron nuevas reglas como ejes de la modernización del diseño e implementación de PP en el sector educativo hacia las IES, vinculadas con la evaluación y financiamiento.

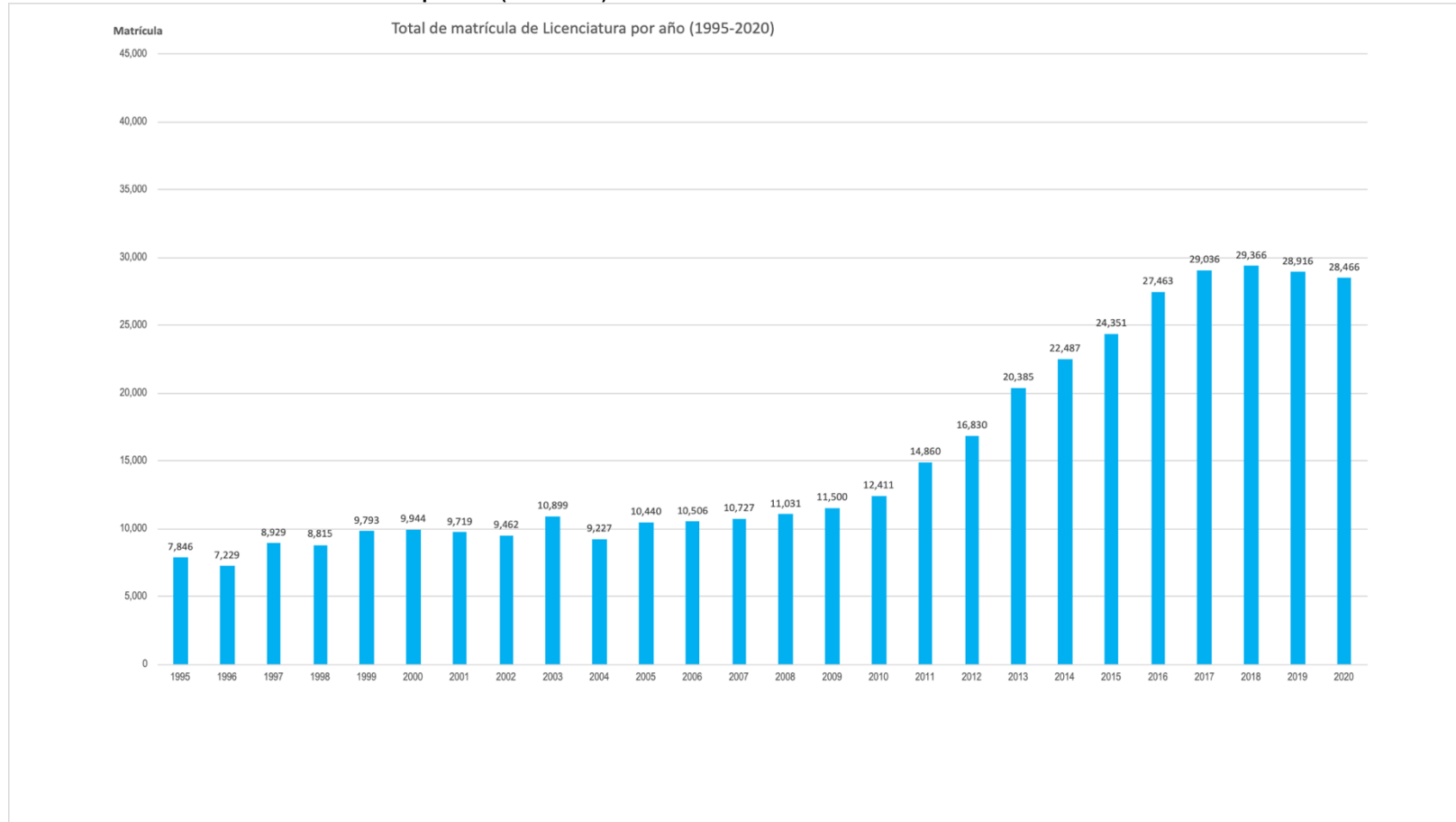
Es importante mencionar que si bien el periodo del financiamiento inercial y negociado, que el Mtro. Mendoza lo ubica durante 1970-1982, tuvo un periodo de estabilidad, se debió entre otras cosas, a la estructura existente de las instituciones políticas y la definición sobre los criterios sobre la asignación de presupuesto hacia las IES; sin embargo, el cambio sucede porque frente a la crisis, etapa que menciona el Mtro. Mendoza lo ubica en el periodo de 1982-1988, provoca un cambio de definición de los problemas, respecto a esto último. Baumgartner menciona que esto puede conducir a la desestabilización, porque al redefinirse los problemas pueden traer nuevos participantes, del mismo modo que el cambio de reglas institucionales puede romper el viejo equilibrio. Por lo tanto, la definición del problema "Calidad educativa" y el control institucional, a partir de la formulación de las políticas educativas permite hacer posible el cambio de manera rápida y en un marco de estabilidad institucional. Lo que se observa, es que este proceso no fue incremental sino más bien, los cambios vinieron de forma rápida y drásticamente (1993: 16-17).

Gráfica 4. Total de financiamiento anual por año, según administración y matrícula (1995-2020)<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Fuente: Elaboración propia, a partir de la información sobre la asignación de recurso ordinario, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1994-1995; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023. Los datos del financiamiento público ordinario del año 2005 y 2006, se recuperaron de las cifras presentadas por el Dr. Javier Mendoza Rojas, en el libro "Financiamiento Público de la Educación Superior en México". Las cifras de la matrícula total y de licenciatura de 2005 y 2006, son con base en las estadísticas del Anexo II del PIFI Institucional 3.3 y el informe PIFIEMS 1.0.

Gráfica 5. Total de matrícula de licenciatura por año (1995-2020)<sup>9</sup>



<sup>9</sup> Fuente: Elaboración propia, a partir de la información sobre la asignación de recurso ordinario, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1994-1995; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023. Los datos del financiamiento público ordinario del año 2005 y 2006, se recuperaron de las cifras presentadas por el Dr. Javier Mendoza Rojas, en el libro "Financiamiento Público de la Educación Superior en México". Las cifras de la matrícula total y de licenciatura de 2005 y 2006, son con base en las estadísticas del Anexo II del PIFI Institucional 3.3 y el informe PIFIEMS 1.0.

## 4.2 Normatividad en la UAEM 1970-2020

Como se ha mencionado anteriormente, frente al escenario de cambio en la definición de problemas y de políticas en la educación superior, las IES no sólo ajustaron sus estilos de gestión y de gobierno, con el propósito de adaptarse al contexto sino también a las figuras de autoridad en sus marcos institucionales y organizativos (Acosta, 2009: 64). Por lo tanto, el análisis de la normatividad permite comprender no sólo las reglas de la institución sino también sus prácticas de gobierno que permiten el funcionamiento de una organización en su ámbito administrativo y académico, para consolidar la modernización institucional. Así, la información de la tabla 6, presenta los reglamentos creados y modificados, antes y después de la implementación del PIFI, como una medida de la evolución de los cambios institucionales en el tipo de gobierno de la UAEM. Durante la administración 1995-2000, fueron creados cuatro reglamentos y uno se modificó. Es importante resaltar que en esta gestión estableció que las Unidades Académicas (UA) fueran agrupadas en Dependencias de Educación Superior (DES). Hay un reconocimiento explícito por crear en la Ley Orgánica nuevas figuras y mecanismos organizacionales que trascienda la rigidez y la compartamentalización de las escuelas, facultades y centros de investigación.

En el período de la administración de 2001-2007, justo cuando comenzó a implementarse el PIFI en la UAEM, sólo se crearon cuatro reglamentos; sin embargo, hay un reconocimiento sobre el rezago en materia de normatividad [...] existe el mayor de los rezagos institucionales, a pesar de la creación de reglamentos en la administración anterior, la evidencia es la propia Ley Orgánica, la cual debe modificarse para que responda a la convicción académica y democrática que se requiere para desarrollarse plenamente en concordancia con las exigencias de nuestra sociedad contemporánea (UAEM, 2002: 26).

El período donde se observa un mayor número de reglamentos creados fue con la administración de 2008-2011: 14 reglamentos fueron creados y se realizaron 18 reformas a los reglamentos. En 2008 se realizó la modificación de la Ley Orgánica de la UAEM, la cual desde su creación en 1967 no se había actualizado. En la gestión de la administración 2012-2017: se modificaron 34 reglamentos y, finalmente, en el tercer año de la administración del período de 2018-2023, se han modificado 10 reglamentos (ver tabla 6).



**Tabla 6.** Total de reglamentos modificados (1970-2015), según periodo administrativa.

Rector(es)	Año	Reglamento	Fecha	
<b>Teodoro Lavín González</b> (Marzo 1965-Julio 1970)	1970	Reglamento general de exámenes	07-feb-70	
<b>Sergio Figueroa Campos</b> (Agosto 1976-Julio 1982)	1978	Reglamento general de servicio social	1978	
<b>Fausto Gutiérrez Aragón</b> (Agosto 1982-Julio 1988)	1982	Reglamento del año sabático	26-nov-82	
	1984	Reglamento para la investigación científica	18-ago-84	
	1985	Reglamento del personal académico	27-mar-85	
	1987	Reglamento general de incorporación de la uaem	30-oct-87	
	1988	Reglamento de reconocimiento al mérito universitario Reglamento general de becas de la uaem	17-feb-88 18-mar-88	
<b>Gerardo Ávila García</b> (Agosto 1994-Enero 1995) (Enero 1995-Enero 2001)	1995	Reglamento general de educación media superior Reglamento de reconocimiento al mérito universitario (reforma)	09-feb-95 11-ene-95	
	1998	Reglamento General de Sistema de Educación Abierta y a Distancia de la UAEM	01-dic-98	
		Reglamento de academias generales por disciplina	1999	
	1999	Reglamento de titulación profesional	17-dic-99	
<b>René Santoveña Arredondo</b> (Enero 2001-Enero 2007)	2004	Reglamento del programa de estímulos al desempeño del personal docente Reglamento para el ingreso, promoción y permanencia del personal académico de tiempo completo	2004 16-jun-04	
	2005	Reglamento interior de las comisiones académicas del consejo universitario Reglamento general de estudios de posgrado	08-ago-05 08-ago-05	
		2008	Reglamento de titulación profesional (reforma) Reglamento de la procuraduría de los derechos académicos de la uaem Reglamento del personal académico (reforma)	dic-08 dic-08 dic-08
<b>Fernando de Jesús Bilbao Marcos</b> 2007-2013	2009	Reglamento general de estudios de posgrado (reforma)	jul-09	
	2010	Reglamento general de educación media superior (reforma) Reglamento de reconocimiento al mérito universitario (reforma) Reglamento de titulación profesional (reforma) Reglamento general de estudios de posgrado (reforma) Reglamento general de obras y servicios de la uaem Reglamento del colegio de profesores consejeros universitarios Reglamento de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas	13-mar-10 11-nov-10 13-may-10 11-nov-10 05-feb-10 10-nov-10 28-jul-10	
		Reglamento del uso y control de vehículos oficiales Reglamento general de cultura física y deporte Reglamento general de identidad de la uaem Reglamento de trabajo del personal de confianza de la uaem Reglamento del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de la UAEM (reforma) Reglamento del colegio de directores Reglamento general de identidad de la uaem Reglamento general de incorporación de la uaem (reforma)	13-may-10 13-may-10 15-dic-10 13-may-10 13-may-10 10-nov-10 15-dic-10 14-may-10	
		2011	Reglamento general de exámenes (reforma) Reglamento general de servicios bibliotecarios Reglamento general de servicio social (reforma) Reglamento de titulación profesional (reforma) Reglamento general de becas de la uaem Reglamento general de planeación de la uaem Reglamento general de modalidades educativas de la uaem (reforma)	10-feb-11 11-feb-11 11-feb-11 11-feb-11 19-sep-11 19-sep-11 feb-11



Alejandro Vera Jiménez (2012-2018)		Reglamento de academias generales por disciplina	11-feb-11
		Reglamento interior de las comisiones académicas del consejo universitario (reforma)	11-feb-11
		Reglamento general de obras y servicios de la uaem (reforma)	11-feb-11
		Reglamento General de Ingreso, Revalidación y Equivalencia para los alumnos de educación del tipo medio superior y licenciatura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	11-feb-11
		Reglamento general de incorporación de la uaem (reforma)	11-feb-11
	2012	Reglamento General de Circulación y Estacionamiento de Vehículos en las instalaciones de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	15-feb-12
		Reglamento General de Ingreso, Revalidación y Equivalencia para los alumnos de educación del tipo medio superior y licenciatura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	15-feb-12
		Reglamento General de Protección Civil y Seguridad de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	15-feb-12
	2013	Reglamento de titulación profesional (reforma)	18-ene-13
		Reglamento General de Ingreso, Revalidación y Equivalencia para los alumnos de educación del tipo medio superior y licenciatura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (reforma)	18-ene-13
		Reglamento para el ingreso, promoción y permanencia del personal académico de tiempo completo (reforma)	22-mar-13
		Reglamento general de obras y servicios de la uaem (reforma)	07-jun-13
		Reglamento general de identidad de la uaem	13-feb-13
		Reglamento General de Modalidades Educativas de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	27-may-13
		Reglamento General de Ingreso, Revalidación y Equivalencia para los alumnos de educación del tipo medio superior y licenciatura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (reforma)	13-feb-13
		Reglamento interior de la junta de gobierno de la uaem	07-jun-13
		Reglamento de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público	07-jun-13
		Reglamento general de obras y servicios de la uaem	07-jun-13
		Reglamento general de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la uaem	07-jun-13
		Reglamento de reconocimiento al mérito universitario (reforma)	18-ene-13
	Reglamento Interno del Órgano Interno de Control	07-jun-13	
	Reglamento general de obras y servicios de la uaem	07-jun-13	
2014	Reglamento de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público (reforma)	21-feb-14	
	Reglamento general de obras y servicios de la uaem	13-ago-14	
	Reglamento de Reconocimiento al Mérito Universitario de la UAEM (reforma)	31-oct-14	
	Reglamento Interior del Patronato de la UAEM	31-oct-14	
	Reglamento General de Servicio Social de la UAEM	31-oct-14	
2015	Reglamento general de exámenes	27-feb-15	
	Reglamento de trabajo del personal de confianza de la uaem	01-oct-15	
	Reglamento General que establece las Normas Mínimas de las Salidas Académicas.	16-oct-16	
2016	Reglamento de Titulación Profesional.	mar-16	
	Reglamento de la Procuraduría de los Derechos Académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	14-nov-16	
	Reglamento General de Exámenes.	09-dic-16	



	2017	Reglamento General de Ingreso, Revalidación y Equivalencia	31-mar-17
		Reglamento de Titulación Profesional	31-mar-17
		Reglamento General de Exámenes	31-mar-17
		Reglamento General del Servicio Social	31-mar-17
		Reglamento de Obras y Servicios	31-mar-17
		Reglamento General de Planeación	31-mar-17
Dr. Gustavo Urquiza Beltrán	2018	Reglamento Interior del Comité de Ética de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	23-mar-18
		Reglamento General de Ingreso, Revalidación y Equivalencia para los estudiantes del Nivel Medio Superior y Superior	14-jun-18
	2019	Reglamento General de Comisiones Académicas	18-feb-19
		Reglamento General de Educación Media Superior	11-oct-19
		Reglamento General de Protección Civil, Seguridad y Asistencia	27-sep-19
	2020	Reglamento General de Exámenes	11-dic-19
		Reglamento General de Vialidad y Estacionamiento de Vehículos para las instalaciones	11-dic-19
		Reglamento General que establece las normas mínimas de las salidas académicas	25-sep-20
		Reglamento de Titulación Profesional	25-sep-20
		Reglamento General de Estudios de Posgrado	25-sep-20

Fuente: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, *Legislación Universitaria*. Recuperado el día 07 de junio de 2020, en <http://www.uaem.mx/organizacion/secreria-general/legislacion-universitaria.php#archivo>

El análisis de la creación y modificación de reglamentos en la UAEM, permite visualizar si hay consistencia entre la estructura jurídico-organizacional y el fundamento teórico-metodológico de la aplicación del PIFI en las IES.

El 31 de marzo de 2017, se aprobó en el Consejo Universitario, el Reglamento General de Planeación, que en su artículo 1º, se describe la finalidad del ordenamiento, el cual tiene por objeto normar el proceso de planeación en la universidad. Además, se establece en el artículo 3º, respecto al objetivo de la planeación universitaria, en el numeral I, “[...] Propiciar procesos de cambio y mejora continua mediante una planeación reflexiva, dialogante, abierta y participativa, y un desarrollo institucional sustentable, coherente y dinámico, en la perspectiva de superar enfoques burocráticos y prácticas propias de la inercia y de las urgencias del corto plazo (UAEM, 2017: 2-3). Lo que permite observar que la creación reglamentaria está encaminada a sustentar el desarrollo de la universidad con base al análisis y la planeación adecuada al crecimiento y complejidad inherente a los requerimientos del siglo XXI.





## Capítulo 5. Financiamiento y evaluación

A continuación, se realiza una serie de análisis, respecto a la asignación presupuestal recibida en la universidad sobre varios programas que en su diseño están etiquetados como recurso extraordinario.

### 5.1. Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes) en la UAEM (1995-2000).

Durante la gestión administrativa del período de 1995-2000, la universidad recibió poco más de 100 millones. El recurso apoyaba, entre otras cosas, a proyectos integrales académicos y de gestión de programas educativos reconocidos por su buena calidad. Funcionó de 1990 a 2000, se sustituyó con la implementación del PIFI en las IES en el ejercicio fiscal de 2001 (ver tabla 7).

Tabla 7. Total de financiamiento asignado del Fomes, por año (1995-2000)

Año	Fomes
1995	3,021,859.00
1996	12,427,720.00
1997	14,035,600.00
1998	14,023,300.00
1999	29,934,800.00
2000	38,701,000.00
<b>Total</b>	<b>112,144,279.00</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000. Fomes: Fondo de Modernización para la Educación Superior.

### 5.2. Programa del Mejoramiento del Profesorado (Promep) en la UAEM

Para el caso del programa del Promep, que tiene el objetivo de fortalecer a los PTC de las IES, para realizar investigación y docencia, así como la articulación y consolidar los CA y las LGAC, salvo el período administrativo de 2001-2006, donde no se logró obtener información, para el caso de la administración del periodo de 2012-2017 recibió poco más de 100 millones de pesos; le sigue el período de la administración de 2007-2011 y la del período de 1995-2000 con 57 y 23 millones, respectivamente. Mientras que en la gestión administrativa del periodo de 2018-2023, durante los tres primeros años de gestión, solo ha obtenido 11 millones de pesos (ver tabla 8).



Tabla 8. Total de financiamiento asignado del Promep, por año

Año	Promep
1996	1,608,000.00
1997	3,260,000.00
1998	8,258,772.00
1999	5,000,000.00
2000	5,000,000.00
2001	6,911,838.00
2002	N/D
2003	N/D
2004	N/D
2005	N/D
2006	N/D
2007	24,794,752.00
2008	7,600,000.00
2009	12,600,000.00
2010	12,600,000.00
2011	N/D
2012	8,323,431.00
2013	10,555,689.00
2014	17,486,266.00
2015	25,650,148.00
2016	22,282,562.00
2017	16,318,890.00
2018	1,419,000.00
2019	6,126,009.00
2020	3,465,009.00

**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Primer informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero y Cuarto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.  
N/D: Dato no disponible.  
Promep: Programa del Mejoramiento del Profesorado.

### 5.3. Proyectos de investigación del CONACYT en la UAEM

La asignación de recurso a proyectos e investigación por parte de CONACYT, se observa que la gestión del periodo de 2012-2017, se obtuvo un financiamiento en poco más de 200 millones de pesos. Le sigue la administración del 2018-2023, en sus tres primeros años de gestión ha obtenido un financiamiento de 91 millones de pesos. Le sigue la gestión del periodo de 1995-200 con 46 millones y 32 millones para el periodo administrativo de 2007-2011, es importante mencionar que solo se logró obtener información de tres años de su periodo de gestión, mientras que la gestión del periodo de 2001-2006, no se obtuvo información (ver tabla 9).



Tabla 9. Total de proyectos y financiamiento asignado por el CONACYT por año

Año	Proyectos de Investigación	Monto
1995	17	3,277,816.10
1996	10	4,544,435.00
1997	11	5,354,981.00
1998	11	8,834,470.00
1999	16	6,626,000.00
2000	28	18,282,100.00
2001	N/D	N/D
2002	6	4,933,928.00
2003	11	9,074,191.00
2004	N/D	N/D
2005	N/D	N/D
2006	N/D	N/D
2007	N/D	N/D
2008	80	N/D
2009	23	13,500,000.00
2010	15	1,380,000.00
2011	16	17,986,365.00
2012	14	15,000,000.00
2013	6	4,769,200.00
2014	32	56,785,281.41
2015	31	71,584,673.97
2016	31	45,306,282.00
2017	63	14,203,800.00
2018	18	21,338,530.00
2019	34	36,277,734.00
2020	23	34,341,822.00

**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Segundo y Tercer informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.

N/D: Dato no disponible.  
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

#### 5.4 Programas de Fortalecimiento Institucional a la UAEM (2001-2020)

El total de recursos obtenidos por parte de la implementación de los Programas de Fortalecimiento Institucional en la UAEM, durante el período de 2001 a 2020, asciende a poco más de 424 millones de pesos. El mayor monto de recursos obtenidos fue en 2002 y el menor en 2006 y 2007, debido



a que no se obtuvo recursos de este programa, a pesar de haber participado en la convocatoria de los años mencionados, debido al subejercicio de los recursos económicos obtenidos en años anteriores, respecto a los PIFI 3.1 y 3.2, el cual al revisar las recomendaciones del PIFI de esos años, se menciona que “[...] la persistencia de una mala planeación y gestión de la Universidad en el ejercicio, el alto nivel de desarticulación de las DES y la carencia de una estrategia adecuada para superar estas brechas” (UAEM, 2008a:3), provocó que no fuera considerada para recibir financiamiento para los años 2006 y 2007 (ver tabla 10 y gráfica 6).

**Tabla 10.** Asignación de recursos extraordinarios de los Programas de Fortalecimiento Institucional a la UAEM (2001-2020)

Programas de Fortalecimiento Institucional	Año	Miles de pesos
PIFI 1.0	2001	37,184.64
PIFI 2.0	2002	46,277.90
PIFI 3.0	2003	41,929.41
PIFI 3.1	2004	24,640.00
PIFI 3.2	2005	24,886.40
PIFI 3.3	2006	0.00
PIFI 2007	2007	0.00
PIFI 2008-2009	2008	3,838.00
	2009	11,256.21
PIFI 2010-2011	2010	12,238.42
	2011	20,484.11
PIFI 2012-2013	2012	17,696.74
	2013	15,194.71
PROFOCIE 2014-2015	2014	29,094.49
	2015	13,437.39
PFCE 2016-2017	2016	35,879.27
	2017	25,297.52
PFCE 2018-2019	2018	31,100.08
	2019	20,078.44
PROFEXCE 2020	2020	13,712.81
<b>Total periodo</b>		<b>424,226,522</b>

**Fuente:** elaboración propia, a partir de los cálculos de datos de los montos PIFI 2001-2020, información recuperada en <http://pifi.sep.gob.mx/montos/montos.php> y <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/PFCE.htm>

Si la asignación de recursos extraordinarios tiene el objetivo de contribuir al desarrollo de una cultura de planeación estratégica y la modernización organizacional tanto académica como administrativa en la universidad. Al observar la proporción entre el subsidio y el PIFI, éste último representa solo 2.1%, respecto al total del subsidio obtenido durante el periodo de 2001-2020, que podría permitirnos reflexionar si es mejor que ese recurso fuera asignado directamente al

financiamiento ordinario y no competir por el mismo, con mecanismos de participación que demandan tiempo y recurso humano tanto administrativo como académico (ver tabla 11).

**Tabla 11.** Proporción del recurso asignado del PIFI, respecto al subsidio, según año (2001-2020)<sup>10</sup>.

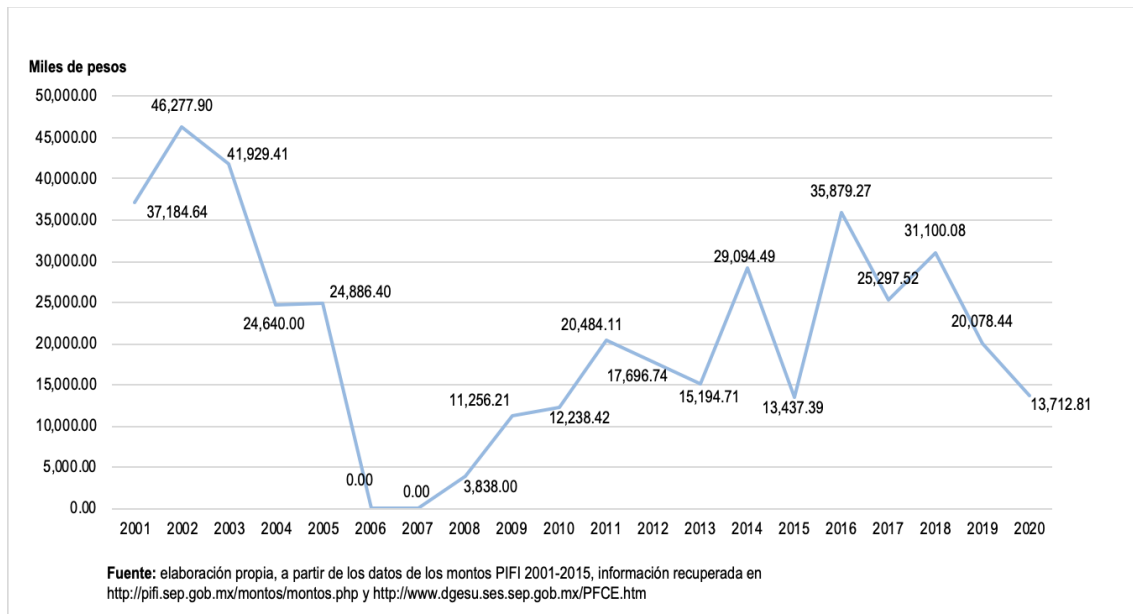
Año	Total de subsidio	Programas de Fortalecimiento Institucional (PIFI)	Proporción entre subsidio y PIFI
2001	424,338,700	37,184,640	8.8
2002	395,628,311	46,277,900	11.7
2003	432,975,514	41,929,410	9.7
2004	554,637,900	24,640,000	4.4
2005	523,150,800	24,886,400	4.8
2006	517,193,200	0	0.0
2007	569,529,300	0	0.0
2008	632,435,100	3,837,998.00	0.6
2009	661,494,900	11,256,207.00	1.7
2010	717,403,800	12,238,424.00	1.7
2011	792,153,900	20,484,107.00	2.6
2012	887,703,700	17,696,739.00	2.0
2013	1,356,484,700	15,194,714.00	1.1
2014	1,450,017,000	29,094,489.00	2.0
2015	1,557,853,000	13,437,390.00	0.9
2016	1,604,639,900	35,879,268.00	2.2
2017	1,666,645,844	25,297,516.00	1.5
2018	1,743,300,000	31,100,076.00	1.8
2019	1,854,431,659	20,078,439.00	1.1
2020	1,974,000,000	13,712,805.00	0.7
<b>Total</b>	<b>20,316,017,228</b>	<b>424,226,522</b>	<b>2.1</b>

En la revisión que se realizó de cada uno de los documentos de la Auto-evaluación del PIFI Institucional y el ProGES, se observa que uno de los problemas constantes fue establecer la congruencia entre el diagnóstico de los avances y rezagos en la UAEM y, su vinculación con las políticas, tanto externas como interna.

<sup>10</sup> Fuente: Elaboración propia, a partir de la información sobre la asignación de recurso ordinario, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1994-1995; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023. Los datos del financiamiento público ordinario del año 2005 y 2006, se recuperaron de las cifras presentadas por el Dr. Javier Mendoza Rojas, en el libro "Financiamiento Público de la Educación Superior en México". Las cifras de la matrícula son con base en las estadísticas continuas del formato 911 de servicios escolares, matrícula de inicio de 2000 y 2011, para la matrícula de inicio 2012 al 2018 corresponde a la auditada con corte al 30 de septiembre según año.

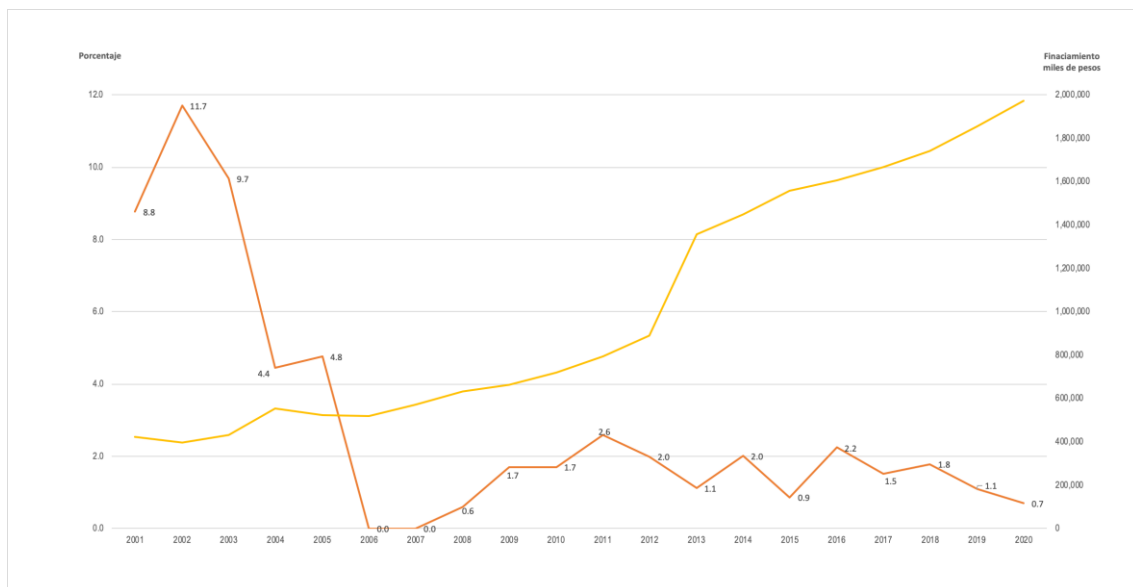
Los cálculos de los montos PIFI 2001-2020, información recuperada en <http://pifi.sep.gob.mx/montos/montos.php> y <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/PFCE.htm>

**Gráfica 6.** Asignación de recursos extraordinarios de los Programas de Fortalecimiento Institucional a la UAEM (2001-2020)



En la gráfica 7, se presentan datos sobre la proporción del financiamiento recibido por el PIFI, respecto al subsidio anual en el periodo del 2001, cuando inició este programa, al 2020. El total del subsidio que ha recibido la universidad asciende a poco más de 20 mil millones de pesos, respecto a poco más de 424 millones de pesos del PIFI, que en términos relativos representa 2.1%, respecto al presupuesto de la universidad, lo cual podría significar que el PIFI llegó a su límite y, solo generó cambios marginales en la institución.

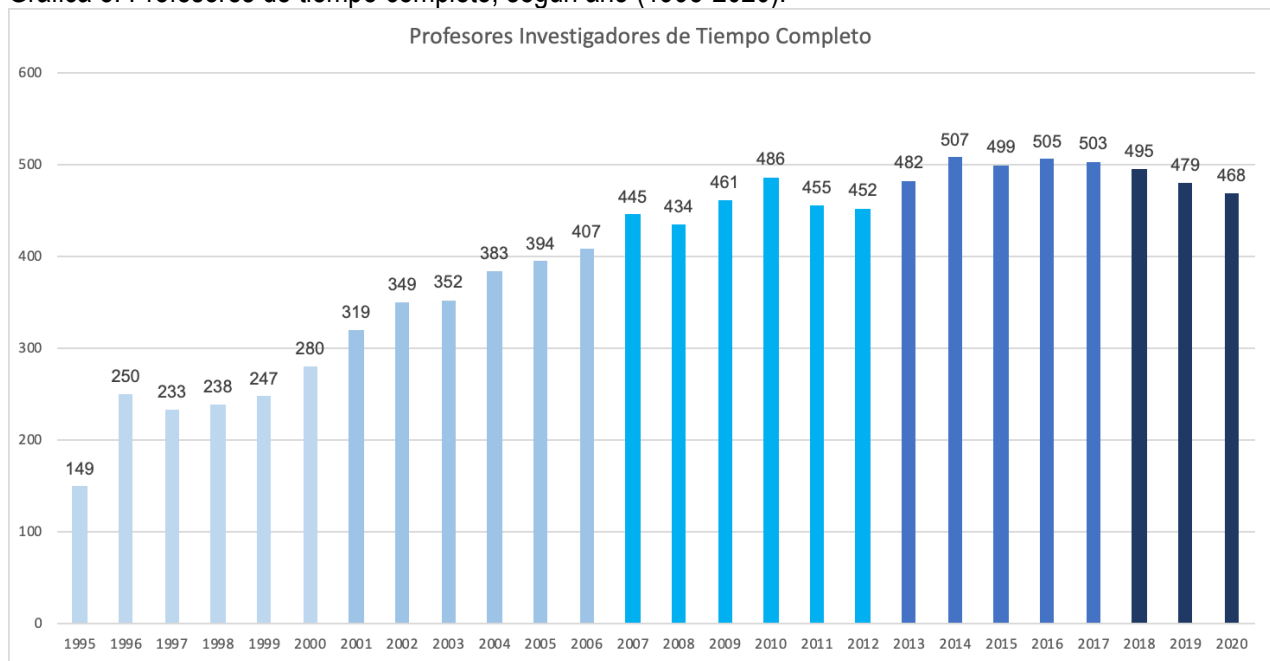
**Gráfica 7.** Proporción del financiamiento extraordinario recibido del PIFI, con respecto al total del subsidio anual (2001-2020).



## 5.5. Análisis de indicadores de capacidad y competitividad académica en la UAEM

Se presenta información que refiere a la evolución de los indicadores de capacidad y competitividad académica antes y durante la implementación del PIFI 2001-2020. En la Gráfica 8, se observa que la habilitación en la capacidad académica de la universidad presenta una tendencia de crecimiento, a pesar que en algunos momentos no se mantiene la tendencia.

Gráfica 8. Profesores de tiempo completo, según año (1995-2020).



**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2011; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.

Sin embargo, al realizar el análisis de la tasa crecimiento, respecto al número de PTC, según el período de cada administración, se observa el mayor aumento en la gestión del período de 1995-2000, el cual ascendió a 87.9 puntos porcentuales en las tres primeras, le sigue la gestión en la administración del período de 2001-2007 y la del período de 2012-2017, que en términos relativos representó un crecimiento 27.6 y 11.3%, respectivamente. Mientras que el período de la administración de 2007-2011, presentó un aumento en 2.2% y en el corte del tercer año de la administración de 2018-2020, hay una clara reducción en la habilitación de PTC en la universidad, ya que obtuvo una disminución en 5.5%. Este último dato puede ser el resultado de

varias causas como defunciones, jubilaciones y renuncias de los PTC, sobre todo para el año 2020, en el contexto de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 (ver tabla 12).

Tabla 12. Número de Profesores de Tiempo Completo (PTC), por grado de escolaridad y año (1995-2020).

Administración	Año	PTC	Grado de Licenciatura	Grado de Maestría	Grado de Doctorado	Tasa de crecimiento de PTC, por periodo y administración (%)
M. en C. Gerardo Ávila García	1995	149	86	50	13	87.9
	1996	250	136	76	38	
	1997	233	89	91	53	
	1998	238	43	94	101	
	1999	247	37	87	123	
	2000	280	37	88	155	
Psic. René Santoveña Arredondo	2001	319	62	95	162	27.6
	2002	349	66	101	181	
	2003	339	64	79	209	
	2004	367	N/D	N/D	246	
	2005	394	N/D	N/D	N/D	
	2006	407	N/D	N/D	N/D	
Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos	2007	445	53	87	305	2.2
	2008	434	27	88	319	
	2009	461	52	91	318	
	2010	486	51	90	345	
	2011	455	41	72	342	
Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez	2012	452	N/D	N/D	348	11.3
	2013	482	33	59	390	
	2014	507	29	59	419	
	2015	499	27	52	420	
	2016	505	25	50	430	
	2017	503	23	45	435	
Dr. Gustavo Urquiza Beltrán	2018	495	21	44	430	-5.5
	2019	479	15	43	421	
	2020	468	15	40	413	

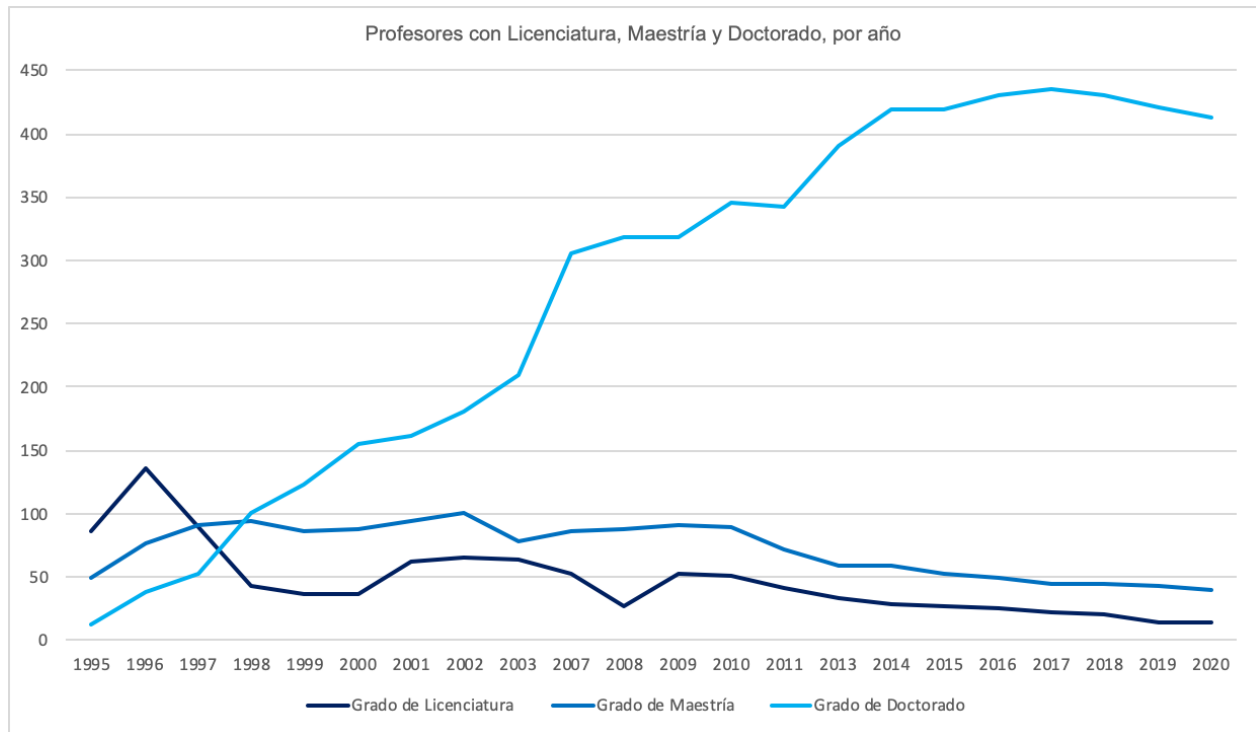
Fuente: Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.  
N/D: Dato no disponible.

Es importante destacar que, al inicio de la gestión de la administración de 1995-2000, había 149 PTC, más de la mitad tenían como grado de escolaridad la Licenciatura, los cuales representaban 57.7%, mientras los que tenían Maestría y Doctorado, alcanzaban 33.6 y 8.7%, respectivamente. Al inicio del PIFI, en el año 2001, había 319 PTC, pero la tendencia antes descrita cambio, ahora la mitad de los PTC tenían grado de escolaridad de Doctorado, 50.8%, mientras aquellos con Licenciatura y Maestría, tuvieron reducciones importantes, ya que alcanzaron en términos relativos, 19.4 y 29.8%. En 2020, había 468 PTC con grado de Doctorado, los cuales representaron la mayoría en 88.2%, mientras que redujo considerablemente aquellos maestría y, sobre todo de licenciatura, que alcanzaron en términos relativos 8.5 y 3.2%, respectivamente.



En la gráfica 9 se presenta con mayor claridad la preeminencia de profesores con grado de doctorado, lo cual puede ser resultado de las políticas públicas orientadas a fortalecer la habilitación a los PTC, mediante el Promep, ahora Prodep.

Gráfica 9. Profesores con Licenciatura, Maestría y Doctorado, por año.



**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.

Para el caso de los PTC que están adscritos al S.N. I., pasó de 18 a 286 en el período de 1995-2020. Es importante mencionar, respecto a los resultados sobre el nivel de adscripción a este sistema todos muestran un crecimiento, se observa que mientras en 1995, no existía ningún PTC con nivel II y III, para 2020, alcanzó la cifra de 70 y 26, en términos absolutos (ver tabla 13).



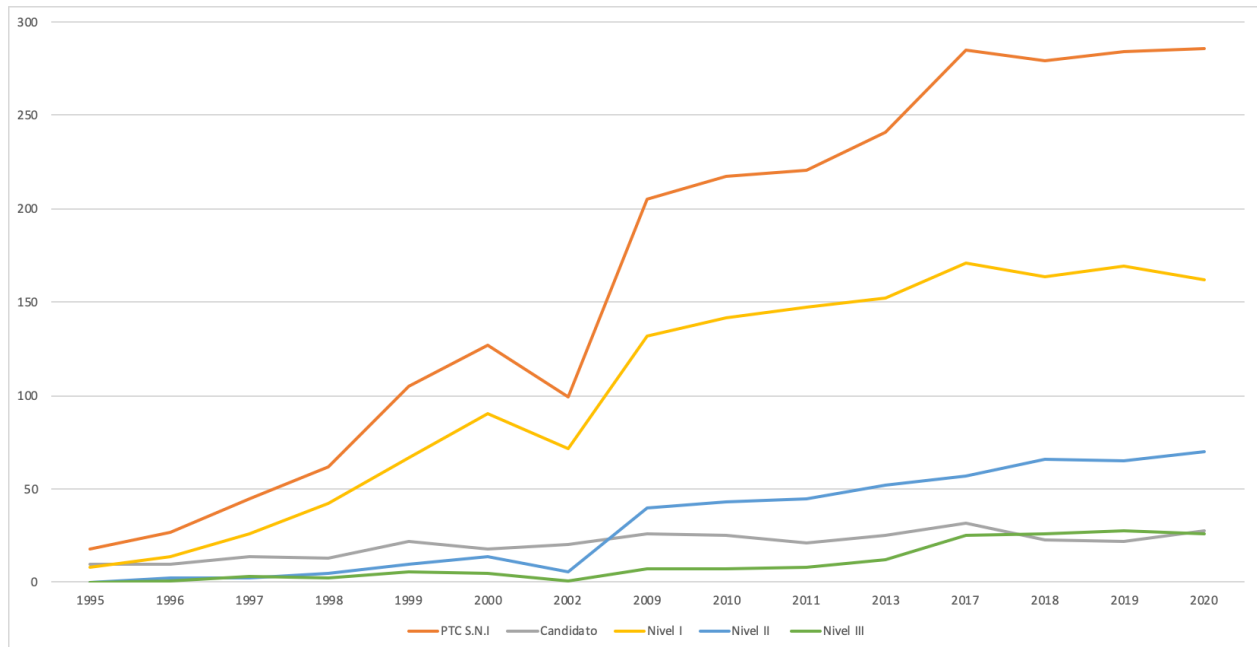
Tabla 13. Número de Profesores de Tiempo Completo en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), según nivel y año.

Año	S.N.I	Candidato	Nivel I	Nivel II	Nivel III
1995	18	10	8		
1996	27	10	14	2	1
1997	45	14	26	2	3
1998	62	13	42	5	2
1999	105	22	67	10	6
2000	127	18	90	14	5
2001	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2002	99	20	72	6	1
2003	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2004	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2005	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2006	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2007	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2008	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2009	205	26	132	40	7
2010	217	25	142	43	7
2011	221	21	147	45	8
2012	234	N/D	N/D	N/D	N/D
2013	241	25	152	52	12
2014	250	N/D	N/D	N/D	N/D
2015	275	N/D	N/D	N/D	N/D
2016	285	N/D	N/D	N/D	N/D
2017	285	32	171	57	25
2018	279	23	164	66	26
2019	284	22	169	65	28
2020	286	28	162	70	26

**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Segundo informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Tercer, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.  
N/D: Dato no disponible.

Se observa que la evolución en el estatus de calidad de los PTC se ha consolidado con el tiempo, lo cual puede ser resultado de la implementación de la política pública en el sector educativo de nivel superior, que apoyó a elevar el nivel de desempeño de los investigadores; además de ser la suma del efecto neto de los programas como el Prodep y los proyectos financiados por CONACyT.

Gráfica 10. Número de PTC, según estatus, por año.



**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Segundo informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Tercer, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.

Para continuar con el análisis de la habilitación en la competitividad académica, se presentan los datos sobre Cuerpos Académicos, donde los PTC comparte una o varias Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC), en temas disciplinares o multidisciplinares. Se observa que el número de CA entre 2001 y 2020, creció casi tres veces, pasó de 34 a 95, en términos absolutos. Además, en el periodo pasó de tener 50% de CA en formación y en consolidación, y ningún CA consolidado, a obtener 60% de CA consolidados, 23.2 en consolidación y 16.8 por ciento en formación, en 2020 (ver tabla 14).

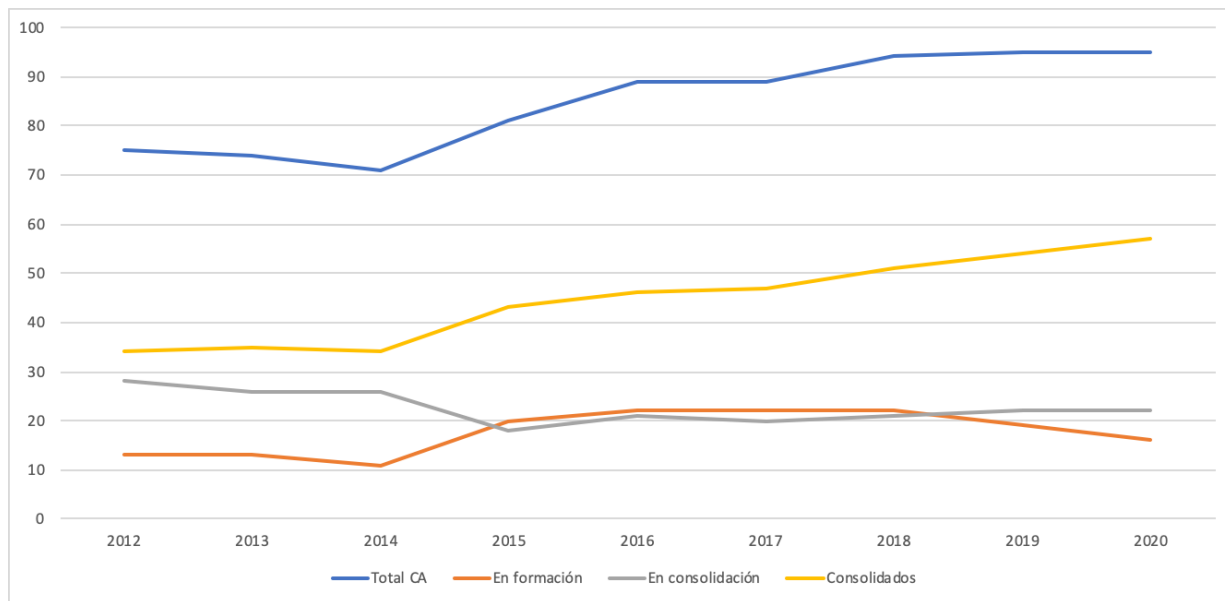
Tabla 14. Número de Cuerpos Académicos (CA), por estatus y año (2001-2020)

Año	CA	En formación	En consolidación	Consolidados	LGAC*
2001	34	17	17	0	93
2002	42	36	6	0	
2003	55	51	4	0	213
2004	61	55	5	1	222
2005	N/D	N/D	N/D	N/D	258
2006	N/D	N/D	N/D	N/D	250
2007	70	N/D	N/D	10	N/D
2008	82	48	26	8	N/D
2009	67	19	32	16	N/D
2010	71	20	31	20	N/D
2011	74	22	26	26	N/D
2012	75	13	28	34	184
2013	74	13	26	35	180
2014	71	11	26	34	163
2015	81	20	18	43	161
2016	89	22	21	46	170
2017	89	22	20	47	172
2018	94	22	21	51	180
2019	95	19	22	54	184
2020	95	16	22	57	190

**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.  
\*LGAC: Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento.  
N/D: Dato no disponible.

A partir de 2012, se observa una evolución de cuerpos académicos Consolidados, lo cual podría significar el efecto neto de la política educativa, con la implementación del Fomes y Promep, ahora Prodep.

Gráfica 11. Número de Cuerpos Académicos en formación, en consolidación y consolidados, por año.



**Fuente:** Elaboración propia, con base a la información presentada en el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto informe de actividades, gestión del M.C. Gerardo Ávila García, 1995-2000; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, informe de actividades del Psic. René Santoveña Arredondo, gestión 2001-2006; Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto informe de actividades del Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, gestión 2007-2013; Primer, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto informe de actividades del Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, gestión 2012-2017; Primer, Segundo y Tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023.

En los indicadores de competitividad académica, se encuentran los PE, que han obtenido una acreditación por organismos externos como el CIEES, en términos de su calidad educativa. Se observa que mientras en 2003, se alcanzó 26.3% de PE de calidad, respecto al total de los PE evaluables, en 2020 incrementó en 95.2%. Respecto a la matrícula en PE de calidad, pasó de 17.2 puntos porcentuales a 98.2% en 2020 (ver tabla 15).

Tabla 15. Número y porcentaje de matrícula en programas educativos de calidad (2003, 2013, 2015 y 2020).

Características	2003		2013		2015		2020	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Programas educativos evaluables de TSU y Lic.	38		57		57		63	
Programas educativos de TSU y Lic. con nivel 1 de los CIEES	10	26.3	37	64.9	55	96.5	60	95.2
Programas educativos de calidad de TSU y Lic.	10	26.3	40	70.2	40	70.2	45	71.4
Matrícula Evaluable de TSU y Lic.	8,208	–	17,249	–	17,249	–	23,519	–
Matrícula de TSU y Lic. en PE de calidad	1,410	17.2	13,980	81.0	13,980	81.0	23,091	98.2

**Fuente:** Para los datos 2003 correspondientes a la UAEM, Secretaría de Educación Pública. (2014). Anexo IV A. Indicadores de capacidad académica (SES). PIFI 2014-2015; para los datos de 2013 y 2015, Secretaría de Educación Pública. (2016). Anexo IV A. Indicadores de capacidad académica (SE). PFCE 2016-2017. Para las cifras de 2020, se retomó el tercer informe de actividades del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, gestión 2018-2023 y la Radiografía DGEU de 31 octubre de 2020.

### Eficiencia terminal y deserción (2003-2009)

El análisis de las tasas de eficiencia terminal y la deserción educativa durante el periodo 2003-2009, es un indicador importante para medir los resultados educativos de la universidad. En el primer informe del periodo de la administración de 1995-2000, se menciona que la eficiencia de egreso en los programas es de 21%, la eficiencia de titulación es de 6%. Además, hace mención que, si lo anterior se realizara por generación, los resultados serían más bajos (UAEM, 1996a). Mientras que en el primer informe de actividades de la administración 2001-2006, que la eficiencia terminal de licenciatura ascendía en 16.3% (UAEM, 2001).

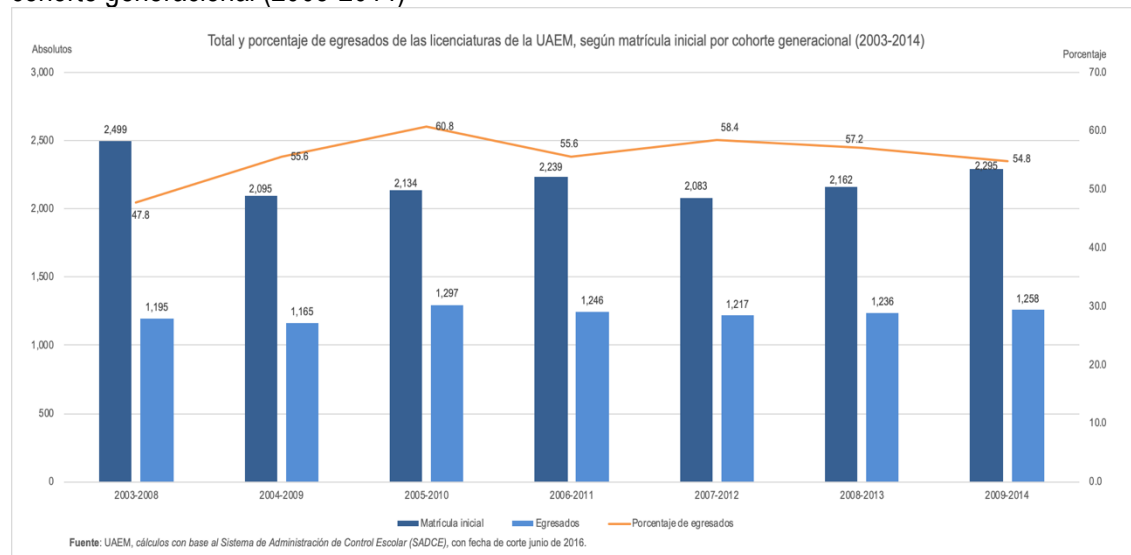
Para el caso de este análisis se reconstruyeron las cohortes generacionales de 2003 al 2014 (ver en anexos, la ficha técnica), con el propósito de conocer, cuántos egresados lograron titularse o al menos obtener su certificado de estudios, estos últimos corresponden aquéllos que tienen todos los créditos que marca el plan de estudios. Los resultados muestran que en promedio de cada 10 alumnos que ingresan a la universidad, poco menos de seis logran terminar sus estudios, de los cuales alrededor de cuatro se titulan (ver tabla 16 y gráfica 12).

**Tabla 16.** Total y porcentaje de egresados de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014)

Total y porcentaje de egresados de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014)							
Cohorte generacional	Matrícula inicial	Egresados	Porcentaje de egresados	Egresado solo con certificado	Porcentaje de egresados con certificado	Egresados con título	Porcentaje de egresados con título
2003-2008	2,499	1,195	47.8	508	20.3	687	27.5
2004-2009	2,095	1,165	55.6	256	12.2	909	43.4
2005-2010	2,134	1,297	60.8	275	12.9	1,022	47.9
2006-2011	2,239	1,246	55.6	275	12.3	971	43.4
2007-2012	2,083	1,217	58.4	331	15.9	886	42.5
2008-2013	2,162	1,236	57.2	419	19.4	817	37.8
2009-2014	2,295	1,258	54.8	527	23.0	731	31.9

Fuente: UAEM, cálculos con base al Sistema de Administración de Control Escolar (SADCE), con fecha de corte junio de 2016.

**Gráfica 12.** Total y porcentaje de egresados de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014)



Por otro lado, la tasa de deserción está alrededor de 20%. Hay una gran diferencia de datos entre los egresados y los que abandonan, respecto a la matrícula inicial, debido a que en el Sistema de Administración Documental y de Control Escolar (SADCE) de la universidad, no se pueden ubicar si las personas causaron baja definitiva, si obtuvieron su certificado o, por el contrario, el título. La diferencia ronda entre 20 y 30%, que no se puede explicar su estatus, lo cual dificulta obtener un dato más preciso sobre la tasa de deserción o de eficiencia terminal; sin embargo, nos permite construir una idea de los resultados educativos de 2003 al 2014, período en donde se ha implementado el PIFI en la UAEM (ver anexo ficha técnica).

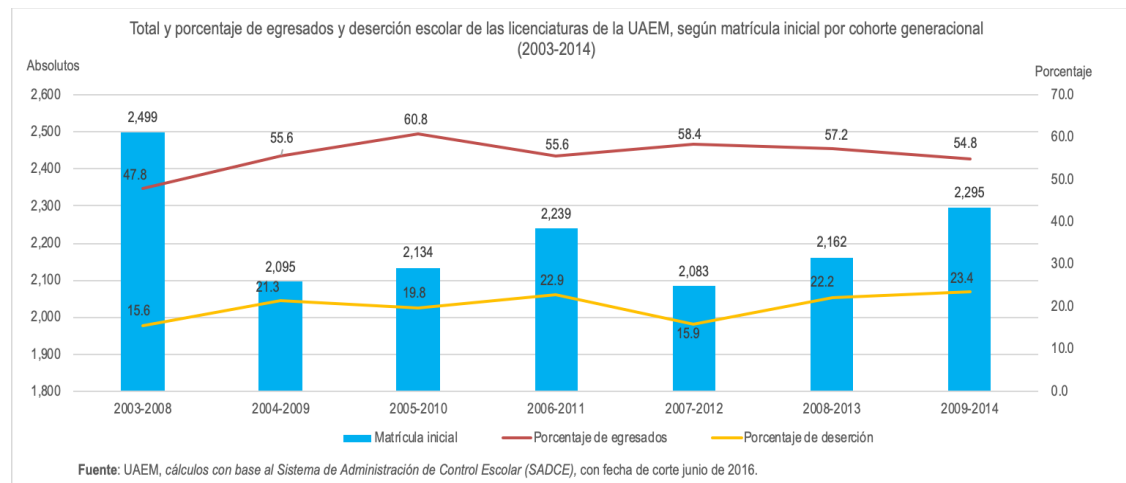
**Tabla 17.** Total y porcentaje de egresados y deserción escolar de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014).

Total y porcentaje de egresados y deserción escolar de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014)							
Cohorte generacional	Matrícula inicial	Egresados	Deserción	Porcentaje de egresados	Porcentaje de deserción	Diferencia <sup>1</sup>	% Diferencia
<b>2003-2008</b>	2,499	1,195	391	47.8	15.6	913	36.5
<b>2004-2009</b>	2,095	1,165	447	55.6	21.3	483	23.1
<b>2005-2010</b>	2,134	1,297	423	60.8	19.8	414	19.4
<b>2006-2011</b>	2,239	1,246	512	55.6	22.9	481	21.5
<b>2007-2012</b>	2,083	1,217	331	58.4	15.9	535	25.7
<b>2008-2013</b>	2,162	1,236	479	57.2	22.2	447	20.7
<b>2009-2014</b>	2,295	1,258	536	54.8	23.4	501	21.8

<sup>1</sup>Los datos que se muestran en ésta columna corresponde al número de alumnos que en el sistema de servicios escolares SADCE, no reconoce su estatus: baja definitiva o que obtuvo su certificado final o su título.

**Fuente:** UAEM, cálculos con base al Sistema de Administración de Control Escolar (SADCE), con fecha de corte junio de 2016.

**Gráfica 13.** Total y porcentaje de egresados y deserción escolar de las licenciaturas de la UAEM, según matrícula inicial por cohorte generacional (2003-2014)



Respecto a la pregunta sobre ¿qué cambios institucionales de organización académica ocurrieron a partir de la implementación del PIFI de 2001 al 2020 en la UAEM? En el apartado de Análisis de las actividades de las administraciones de 1995-2020, respecto a la planeación, gestión institucional y la organización académica y administrativa se presentará una síntesis de logros obtenidos en los distintos periodos de las distintas administraciones que servirá para conocer cómo y en qué condiciones operó la universidad en el estado de Morelos y, sus logros en términos de matrícula, financiamiento, cambios o creación de la



normatividad institucional, asignación de recursos extraordinarios como Fomes, Promep, proyectos de investigación con financiamiento del CONACYT y PIFI, así como los resultados de los indicadores de capacidad y competitividad académica en la UAEM. El interés de este apartado es revisar los resultados del desempeño de la universidad en el tiempo, para indagar las condiciones en las cuáles operó la universidad antes y después de la implementación del PIFI en la institución. Por tal motivo, se iniciará el análisis con el periodo de la administración del periodo de 1995-2000.

Lo anterior, permitirá establecer el marco de comparabilidad entre la administración del periodo de 1995-2000, antes de la implementación del PIFI y, después de la adaptación y operación de este programa en las subsecuentes administraciones. Los documentos que se revisaron fueron el Plan Institucional de Desarrollo de la gestión correspondiente, así como la revisión de los informes anuales, con la finalidad de observar cuáles fueron los objetivos planteados al inicio de la gestión y los resultados al final de la misma, en los ámbitos antes mencionados. Para las siguientes administraciones, se analizará además de lo anterior, los documentos de la autoevaluación académica y de la gestión institucional, así como la propuesta del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES); insumos de información que permitirán adentrarse a observar cuáles cambios institucionales de organización académica y administrativa se han originado a partir de la implementación del PIFI en la universidad.

## **5.5 Análisis de las actividades de las administraciones de 1995-2020, respecto a la planeación, gestión institucional y la organización académica y administrativa.**

### **Administración del periodo 1995-2001**

Al inicio de la gestión de 1995, la distribución de la matrícula era mayoritaria en la educación media superior (53%), con respecto a la licenciatura (42%) y el posgrado (5%), además mencionaban que [...] se puede indicar que la UAEM era una institución mayoritariamente de bachillerato y su educación superior se concentraba en carreras de servicios (como Derecho y Contaduría). Para entonces la UAEM ofrecía 29 licenciaturas, tres especialidades, 18 maestrías y tres doctorados (UAEM, 1996c).

En el Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 1995-2000, en la parte introductoria del documento, se hace mención del compromiso de esa gestión de establecer las condiciones para destacar las actividades académicas como centro de organización, con la finalidad de generar las bases de una universidad competitiva (UAEM, 1996a). Por lo anterior, en éste PIDE, con el fin de mejorar la calidad de los programas





académicos, se estableció la meta de alcanzar una planta de 400 profesores de tiempo completo, con posgrado. Además, se planteó la posibilidad de explorar un modelo de organización académica, bajo un esquema departamental, constituido por núcleo de profesores organizados por disciplinas, por lo cual, se observó la necesidad de modificar la normatividad al respecto.

Para el caso de la organización académica, en esta gestión se estableció que las Unidades Académicas (UA) fueran agrupadas en Dependencias de Educación Superior (DES), con la finalidad de fortalecer las acciones y elevar la calidad de las mismas (UAEM, 1996a). La falta de un modelo de organización funcional y coherente que fomente el contacto entre escuelas, facultades, centro de investigación, unidades regionales, área de servicios y dependencias administrativas.

Con respecto a la normatividad, hay un reconocimiento en crear en la Ley Orgánica nuevas figuras y mecanismos organizacionales que trascienda la rigidez y la compartimentalización de las escuelas, facultades y centros de investigación.

Por otra parte, en términos de resultados educativos, el diagnóstico que se presenta en este documento, menciona que la eficiencia de egreso en los programas es de 21%, la eficiencia de titulación es de 6%. Además, hace mención que, si lo anterior se realizara por generación, los resultados serían más bajos (UAEM, 1996a). Se reconoce la falta de un sistema de evaluación basado en estándares educativos. Frente al escenario planteado, se establece la necesidad de mejorar la calidad de los programas, por lo cual encuentran que es insuficiente la planta académica de profesores de tiempo completo y preparación insuficiente de la planta académica en conjunto.

En el ámbito de la organización administrativa, se menciona que se cuenta con un organigrama con cinco secretarías, formadas cada una con cuatro y cinco direcciones; se plantea la necesidad de profesionalizar al personal y descentralizar el aparato administrativo. Dentro de los objetivos para subsanar estos problemas está el de introducir a la universidad en un modelo de trabajo en la administración central y en las unidades académicas, que tenga como centro el factor humano, el uso de la información, la intensificación del uso de tecnología y que introduzca los estándares de calidad nacionales e internacionales. Por lo anterior, se estableció como lineamientos estratégicos, diseñar y poner en marcha el Programa de Administración Universitaria (PAUSA), el cual considera el perfeccionamiento y la capacidad de retención de recursos



humanos, el ajuste de la normatividad y modernizar el sistema financiero. El otro programa que se planteó en estos lineamientos fue el diseño de un Sistema de Información para el Desarrollo de la Universidad (SIDEU), que incluya al PIDE, los programas de Desarrollo y los Programas Anuales de Desarrollo. Se menciona que el SIDEU permitirá vincular la planeación con el ejercicio del presupuesto (UAEM, 1996a).

### **Resultados de la administración 1995-2001**

Los resultados en el ámbito de los indicadores de capacidad, de los 149 PTC, al inicio de esta gestión, compuesta mayoritariamente con personal con grado de licenciatura (86). Al finalizar la gestión había 280 PTC, 155 de ellos con grado de doctorado, 127 pertenecían al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), mientras que en 1995 sólo 17 estaban adscrito a éste sistema; además comentan que ahora [...] la UAEM privilegia las actividades propias de la docencia que la actividad administrativa. Un profesor de tiempo completo puede tener, sumando su salario base, beca de desempeño, y beca del SNI, una retribución mayor incluso a la que tiene el rector, situación nunca antes vista en la universidad (UAEM, 1996c).

En el ámbito de la planeación y desarrollo institucional, menciona el Mtro. Gerardo Ávila, que para construir la plataforma de infraestructura que permita a la universidad ofrecer programas de calidad a sus estudiantes y condiciones adecuadas de investigación para el personal académico en la UAEM, las principales fuentes de financiamiento fue el Fomes (con sus programas complementarios Promep, Pronad y Proadu), así como el programa para la ampliación de la oferta educativa. Para el caso del Fomes la administración obtuvo un financiamiento de 112 millones de pesos, mientras que para el Promep, ascendió a 23 millones y casi 47 millones de pesos en financiamiento asignados por CONACYT para proyectos de investigación.

Para el caso de la organización administrativa, con recursos Fomes, se estructuró el software para la administración sobre los módulos: el financiero, que funciona bajo un modelo matricial de presupuestos, adquisiciones, almacén, tesorería, patrimonio y contabilidad; el módulo de administración escolar, que controla recibos de pago, inventario de alumnos, Kardex y reportes; y módulos de personal y planeación (UAEM, 1996c).

En la presente administración se aprobaron cinco reglamentos: Reglamento general de educación media superior; Reglamento de reconocimiento al mérito universitario; Reglamento General de Sistema de



Educación Abierta y a Distancia de la UAEM; Reglamento de academias generales por disciplina y Reglamento de titulación profesional.

Finalmente, se describe en el documento del sexto informe de actividades de esta gestión, que se promovió los cuerpos colegiados y las decisiones académicas y de investigación se toman de manera conjunta. Sin embargo, a pesar de las acciones promovidas, la mayoría de los planes de estudio continúan siendo rígidos [...] pero estos están siendo evaluados por los CIEES. Además, menciona que debido a las condiciones del entorno social, la inestabilidad del gobierno local y los cambios económicos y políticos, y frente a la necesidad de construir una plataforma de investigación y docencia, se pospuso la reforma a la Ley Orgánica, la cual requiere adecuarse a las nuevas condiciones del entorno socioeconómico y político y a la evolución intrínseca de la universidad (UAEM, 1996c).

### **Administración del período 2001-2007**

Al inicio de la gestión mediante el diagnóstico que se realiza en éste PIDE, se menciona que para agosto de 2001, la UAEM atendía 9 719 estudiantes en el nivel superior, para atender a la población estudiantil, existía 2000 miembros del personal académico, 645 trabajadores administrativos y 611 de confianza. Además, se contaba con 27 UA, donde se ofrecían 47 programas educativos, organizadas en siete DES. Se destaca que siete programas educativos, administración, arquitectura, contaduría, derecho, informática, medicina y psicología, concentran el 63% de la demanda educativa (UAEM, 2002: 15-17).

En el Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2001-2007, establece como postulado la necesidad de que la universidad sea flexible [...] la universidad requiere ser flexible en su estructura y organización, en sus procesos de investigación y transferencia de los conocimientos, la cultura, las humanidades y las artes; en sus planes y programas, en su sistema de acreditación, en su legislación y administración; así define que la flexibilidad es un medio para lograr la calidad [...] entendida ésta como el reconocimiento, diferenciado y diverso, del desempeño educativo e institucional, de la organización de sus servicios y productos (cuantitativos y/o cualitativos), referidos al mejoramiento continuo y al fortalecimiento de relaciones de largo plazo con el entorno en tanto satisface expectativas sociales; y con respecto al modo de obtenerlos (procesos), según estándares e indicadores prefijados y aceptados, externos y/o propios, que hacen posible su evaluación y valoración sistemáticas (UAEM, 2002: 13).



Se expone las fortalezas y debilidades institucionales, en el ámbito de los programas educativos, se reitera el problema de la rigidez curricular de los programas educativos; además, se menciona que una porción importante de los mismos no ha sido actualizada en la última década.

Respecto a las funciones adjetivas, se menciona que la planeación institucional aparece formalmente en la UAEM, en el período 1976-1982. Según el diagnóstico, en ese momento el interés fue la creación de nuevas opciones educativas y dependencias académicas [...] quedando en un segundo plano las cuestiones relativas a la estructura universitaria...se reconoce que en período del rectorado que les precede, se estableció cuerpos colegiados a través de los *Comités Académicos por Área*, lo que permitió desconcentrar la toma de decisiones, ya que se favorece la interacción horizontal entre las unidades académicas (UAEM, 2002: 22); el cuerpo colegiado que se creó en la administración del Mtro. Gerardo Ávila, fueron las *Academias Generales por Disciplina (Agedis)*, de las cuales se han fundado: Química, Matemáticas, Física, Inglés y Cómputo. A diferencia de los Comités Académicos de Área, las Agedis fomentan una interacción entre los niveles de bachillerato, licenciatura y posgrado (UAEM, 2002: 23).

Se menciona que en el año 2001, se inició el proceso de constitución del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, reconocen que tiene la finalidad de instrumentar la planeación participativa de tipo estratégica, [...] la cual permitió incorporar en las primeras versiones de un conjunto de indicadores de desempeño institucional que permitirán observar, de manera precisa, la forma en que las acciones planeadas muestran avances con respecto a tales indicadores...en este tenor comentan que la institución recién inició la elaboración de indicadores propios, con la finalidad de utilizarlos como parte del proceso de autoevaluación (UAEM, 2002: 23). Por lo que, en el apartado de retos, desafíos y oportunidades institucionales, mencionan la necesidad de instaurar un modelo de planeación estratégica que asegure la coordinación de la oferta educativa y de servicios entre los campus universitarios, las DES... (UAEM, 2002: 31).

Por otro lado, se identifica que hay una excesiva concentración de decisiones y actividades en la administración central, así como centralización de funciones de mando y apoyo, la cual favorece el proceso de burocratización de las actividades; además, señala que los sistemas automatizados que se diseñaron para agilizar las funciones de apoyo no han operado como se esperaba, entre otras cosas, por la resistencia del personal a utilizar dichos sistemas. Por lo anterior, en el apartado de retos, desafíos y oportunidades



institucionales, establecen el reto de reordenar la estructura y procedimientos administrativos, para favorecer una gestión institucional ágil y eficiente (UAEM, 2002: 32).

Se reconoce que en materia de normatividad, existe el mayor de los rezagos institucionales, a pesar de la creación de reglamentos en la administración anterior, la evidencia es la propia Ley Orgánica, la cual debe modificarse para que responda a la convicción académica y democrática que se requiere para desarrollarse plenamente en concordancia con las exigencias de nuestra sociedad contemporánea (UAEM, 2002: 26).

En el apartado de la visión de la UAEM, en el horizonte 2007, mencionan que la UAEM será [...] una institución que después de haber emprendido un esfuerzo por desconcentrar y descentralizar sus funciones académico-administrativas, aunado a la reingeniería de procedimientos implantada, ha obtenido la certificación oficial en 75% de las funciones de apoyo y gestión. Además de lo anterior, establecen como horizonte de alcance contar con [...] un sistema de planeación y evaluación integral, diferenciado por funciones y organismos colegiados... articulados por indicadores nacionales e internacionales (UAEM, 2002: 28).

A continuación, se describirá brevemente los planes maestros y programas estratégicos integrales, que en el PIDE son definidos como instrumentos de mediación, los cuales constituyen la base del sistema de planeación y evaluación estratégica de la institución. Es importante mencionar que al PIFI lo establecen como un instrumento de mediación complementario.

En el PIDE, respecto a la administración anterior, anuncian la importancia de establecer indicadores educativos para valorar la calidad de las UA. En el *Plan Maestro para Asegurar la Calidad de los Programas Educativos*, diseñan cinco programas estratégicos integrales: Programa Estratégico Integral para la Actualización y Acreditación de los Programas de Licenciatura y Posgrado. En sus líneas de acción para este programa, establecen la necesidad propiciar que en los planes de estudio tengan un carácter flexible, bajo los criterios de atenuar al máximo la seriación entre asignaturas, incrementar los cursos optativos, implantar un sistema optativos, disminuir la densidad horaria y alentar el estudio independiente por parte del alumno; además de someter a consideración de los COPAES cada programa educativo para su acreditación (UAEM, 2002: 35-36).



El Programa Estratégico Integral para la Evaluación y Formación Docente, plantea como uno de sus objetivos, elevar el nivel de aprovechamiento educativo de la UAEM. Dentro de las líneas de acción, se planteó instaurar un modelo de evaluación docente multidimensional que incluya los indicadores pertinentes para cada nivel y disciplina, bajo un esquema que integre: Autoevaluación, evaluación de pares, evaluación de los alumnos, así como los resultados en el aprovechamiento escolar (UAEM, 2002: 38-39).

En el *Plan Maestro para la Constitución de una organización moderna y estratégica*, se estableció la necesidad de crear una organización moderna y eficiente, que permita fortalecer, reordenar e impulsar eficientemente la operación de las actividades sustantivas, es decir, las académicas; por tal motivo se diseñó el Programa Estratégico Integral para el Establecimiento de una Estructura Académico Administrativa Eficiente, uno de sus objetivos fue reordenar la estructura y organización institucional, acorde a la naturaleza académica que le es propia. Las líneas de acción que se establecieron fue la de definir las normas, indicadores y procedimientos que conduzcan a la universidad a la certificación de la función administrativa; desconcentrar los servicios educativos del campus norte; efectuar una reingeniería de funciones y procedimientos para disminuir el tiempo y los recursos involucrados en la gestión administrativa; solicitar a los CIEES la evaluación externa de la función administrativa; establecer una unidad de información institucional que opere el sistema integral de información administrativa, que transfiera datos oportunos, relevantes y confiables a los usuarios; el sistema de planeación y evaluación estratégica estará articulado a la universidad referida y operará sus actividades con la metodología OVAR (UAEM, 2002: 49-51).

El Programa Estratégico Integral para la Renovación Normativa, establece como uno de sus objetivos adecuar la normatividad institucional a las nuevas condiciones académicas de la universidad. Las líneas de acción que se establecen es actualizar la Ley Orgánica, considerando la reorganización académica y administrativa a la que aspira la universidad y, entre otras cosas, crear una defensoría de los derechos de los universitarios, como un organismo mediador y conciliador, el cual actuará con total independencia de la administración central (UAEM, 2002: 52-53).

### **Análisis del PIFI 3.0 al 3.3**

Durante el periodo administrativo de 2001-2007, se diseñaron e implementaron el PIFI 1.0, 2.0, 3.0, 3.1, 3.2 y 3.3. A falta de información respecto al PIFI 1.0 y 2.0, se analizarán los subsecuentes, empezando por el



3.0. Los documentos que se revisaron para cada una de las versiones del PIFI fue la propuesta Institucional, el ProGES Institucional y la Estructura Organizacional.

La finalidad fue observar si los objetivos planteados en el diseño de cada PIFI, como instrumento de planeación estratégica, favorecieron cambios organización académica, administrativos y de gestión. Lo anterior se contrastó, a través de los resultados de la gestión de este periodo administrativo, así como la evaluación de los resultados de la implementación de cada uno de los PIFI.

### **PIFI 3.0**

A continuación, se describe de forma general cuáles fueron los planteamientos realizados para cada uno de los documentos antes mencionados; para el caso del PIFI Institucional 3.0, mismo que se realizó en 2003, se estableció la necesidad de construir una organización académico administrativa eficiente. En ese sentido, la Rectoría de la UAEM expuso a la comunidad en abril de 2003, la necesidad de modificar los criterios de su conformación original buscando adecuar la conformación de las siete DES originales, a un esquema de seis DES con base en las áreas de conocimiento de la ANUIES (UAEM, 2003a:2-4).

Con el PIFI 3.0, lo que había sido una sugerencia, se convirtió en una instrucción: los Cuerpos Académicos (CA) consolidados son una de las variables para calcular la competencia de las DES. Se agrupó los CA con base en Líneas Generales de Aplicación del Conocimiento (LGAC) compartidas por varios PTC, ello facilitaría la obtención de apoyos por parte del Promep y del PIFI, esencialmente, pero sobre todo identificaría las líneas teóricas que, en su momento, delimitarán las líneas terminales de los PE y, con esto, las formaciones de los estudiantes; la segunda, la conformación de CA quedaba sujeta a la decisión libre y voluntaria de los PTC (UAEM, 2003a:8).

Las políticas que se establecieron para el PIFI 3.0, con base en el PIDE fueron: primera, ampliación de la cobertura; segunda, mejorar la calidad de los PE; tercera, vinculación con el entorno y cuarta, administración, gestión eficiente y transparente. Sin embargo, estas políticas no alcanzaban a especificar a los actores involucrados; para ello, la UAEM emitió las siguientes políticas complementarias: 1) El análisis de los problemas de los PE de cada una de las DES deberá contemplar, como meta a alcanzar, sus posibilidades reales de acreditación a 2006; 2) La planeación del fortalecimiento de los PE se realizará con base en los compromisos asumidos por los CA de las DES en el corto, mediano y largo plazo; 3) Los responsables de



las UA fomentarán la participación de los PTC y Profesores de Tiempo Parcial (PTP), para alcanzar la optimización de los recursos humanos y materiales de cada una de las DES que fortalezcan los PE y 4) La planeación de los PE fortalecidos por la integración de las DES, sus líneas terminales, su desarrollo equilibrado en los campus de la UAEM, al ser planteada por los CA involucrados, podrá establecerse en fecha posterior a 2006 (UAEM, 2003a:13-14).

El diseño del ProGES Institucional 3.0, menciona que en principio la dinámica de autoevaluación en la que la UAEM se introdujo como consecuencia de la propuesta de adecuación de las DES en el primer trimestre del año, conjugado con la planeación del desarrollo elaborada en el PIDE y, pormenorizada en las versiones previas del PIFI, permitieron detectar aspectos que, por su transversalidad en la institución, dieron origen a los ejes bajo los cuales se construyeron los proyectos de mejora de la gestión institucional. Se especifica que la universidad está en proceso la construcción de una base de datos en la que se registrarán todas aquellas actividades que den cuenta del trabajo de los profesores – investigadores; el objetivo es lograr, por principio, modificar la forma de registro de sus avances que les permita que, con un mismo formato, se pueda conocer y dar seguimiento a su desempeño (UAEM, 2003b:1-2).

La propuesta de planeación con base en los procesos de las funciones sustantivas de la Universidad, responden a la preocupación institucional de contar con el conocimiento puntual de las diferentes etapas que inciden en cada una de las funciones sustantivas de la institución, así como de un seguimiento específico a cada una de ellas. Para las plataformas electrónicas que dan servicio a los estudiantes y los académicos directamente, se espera mejorar el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicaciones, con campañas de sensibilización y cursos de capacitación a la comunidad universitaria. Se tiene en proyecto establecer un sistema de telecomunicaciones que permita suspender la dependencia con los proveedores de servicios (UAEM, 2003b:10,13).

En este documento se describen los esfuerzos planteados que tienen su antecedente en las propuestas del PIFI 1.0, en el proyecto transversal de normativa y desarrollo estratégico de campus universitarios, el cual fue apoyado con un monto de \$1,000.000.00, con lo cual se desarrollaron avances importantes en el estudio, diagnóstico e implementación de propuestas en la toma de decisiones, en la planeación estratégica de crecimiento de la UAEM, entre otros aspectos más. Además, en el PIFI 2.0 se contó con la aprobación del proyecto en sistemas para la planeación estratégica de la UAEM, el cual contó con un monto asignado de \$4,600,000.00, con los cuales se está realizando importantes avances para el establecimiento de un sistema





de información estratégica que apoya la realización de proyectos, así como la toma de decisiones. Estos proyectos buscan impactar en factores estructurales de organización, marco legislativo, conservación del ambiente y clima organizacional, para que apoyen el esfuerzo institucional que busca alcanzar una organización articulada, eficiente y de calidad validada por evaluación externa (UAEM, 2003b:16).

En el documento que se realizó para el ámbito de la Estructura Organizacional, entre los objetivos particulares planteados en éste documento, destaca la necesidad de implementar procesos de mejora de la estructura y organización institucional que permitan un funcionamiento matricial, que promueva el desarrollo adecuado y equilibrado de todas las áreas académico administrativas de la UAEM; establecer una normatividad institucional que permita la operación y el trabajo bajo una estructura orgánica matricial, enfocada a la orientación y organización del trabajo que impacten en los procesos educativos que se gestan en la UAEM; establecer con el personal directivo (administrativo y de confianza) de la UAEM, una cultura de trabajo basada en proyectos de mejora continua de la calidad de los procesos administrativos. a través de la implementación de un programa de capacitación permanente; establecer transformaciones cualitativas en la estructura académico-administrativa de la UAEM y en las formas de organización del trabajo a partir del análisis del clima organizacional, con el propósito de contribuir al desempeño adecuado de la institución y a lograr un sentimiento de pertenencia e identidad institucional en la comunidad universitaria (UAEM, 2003c:3-4).

### **PIFI 3.1**

En el diseño del 4to. ejercicio de autoevaluación, se estableció en el documento del PIFI Institucional 3.1, el compromiso de contribuir con la mejora y fortalecimiento de los procesos académicos, administrativos y de gestión que redunden en el aseguramiento de la afirmación de la calidad de los PE que ofrece esta institución, así como respaldar el trabajo académico y de investigación que se realiza en cada una de las DES. Por su lado, atendiendo a la convocatoria de la versión 3.0 del PIFI, la UAEM consideró que era pertinente conformar académicamente en seis DES la institución: (1) Ciencias Exactas e Ingeniería, (2) Educación y Humanidades, (3) Ciencias Agropecuarias, (4) Ciencias Sociales y Administrativas, (5) Ciencias Naturales, y (6) Ciencias de la Salud (UAEM, 2004a:1-3).

Por otro lado, la institución estableció una comisión para actualizar el Reglamento General de Estudios de Posgrado, mismo que ha sido analizado al interior de los posgrados y se encuentra listo para ser aprobado



por el Consejo Universitario. Asimismo, la UAEM cuenta ya con un Reglamento de Ingreso Permanencia y Promoción del Personal Académico (RIPPA), aprobado este año por el Consejo Universitario, que favorecerá el hecho de que cada vez más el personal que realiza las labores docentes, de investigación y extensión de la cultura, la ciencia y las artes, posea el nivel y grado académico más alto para su especialidad, cuestión que redundará en la mejora del personal académico y de los propios PE (UAEM, 2004a:4).

La Universidad mostró una clara política para que sean los claustros de profesores los que definan la actividad académica de sus unidades y de las DES. En este sentido, se han realizado acciones para consolidar el trabajo de los cuerpos académicos, que deberán ser los responsables de la vida colegiada de los PE. Gracias al apoyo de un proyecto transversal del PIFI 2.0, durante este año se ha realizado un evento por cada una de las 6 DES, con base en los CA para que estos definan su plan de desarrollo, lo que les permitirá alcanzar su consolidación (UAEM, 2004a:12-13).

Entre las acciones más relevantes realizadas con miras a la certificación de procesos administrativos y de gestión institucional, con apoyo de diferentes instancias administrativas y académicas, se encuentran en proceso de elaboración, integración, revisión, diseño y edición diversos manuales de organización y procedimientos que han permitido reestructurar procesos administrativos que resultaban engorrosos. La aprobación de estos manuales ha permitido analizar en forma detallada cómo se desarrollan diferentes procesos administrativos en la institución, además de que en su integración ha sido posible la modificación de la estructura orgánica, optimizando con ello los recursos humanos y materiales implicados en cada proceso, ello ha evitado la duplicidad de funciones y procedimientos, promoviendo así una mejora en la actualización de procesos administrativos y de gestión institucional. Paralelamente se han solicitado que otros organismos certificadores evalúen la certificación de diferentes procesos administrativos (UAEM, 2004a:14).

El Sistema de Administración Documental y de Control Escolar (SADCE) se menciona que opera al 100% bajo un esquema semi-descentralizado, es el segundo de los componentes del SIIA y está conformado por los módulos de: Admisión, Emisión de recibos de pago, Inventario de alumnos, Kardex y Reportes (constancias, certificados y cartas de pasantes). De igual forma que con el módulo anterior, en este se han incorporado nuevas herramientas que permiten, por ejemplo, la solicitud electrónica (vía WEB) de los aspirantes a ingresar a los programas educativos de nivel superior, se iniciará en breve la desconcentración



de las operaciones del sistema a todas y cada una de las escuelas y facultades existentes en la institución con el fin de optimizar recursos y agilizar los trámites correspondientes a los alumnos (UAEM, 2004a:15).

Se modernizó la operación de la Dirección de Personal, actualizando y adecuando el Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH) bajo nuevos esquemas de emisión de información coherente y compatible con los demás componentes del sistema para lograr la interoperabilidad de los mismos. Se está desarrollando el sistema de planta académica, el cual permitirá conocer el perfil de los docentes e investigadores de la institución, además de permitirse utilizar la información existente para agilizar los trámites que son realizados por el PROMEP, SNI, y por la Dirección de Investigación y Posgrado, dicho sistema permitirá en corto plazo, realizar acciones de planeación educativa y para la toma de decisiones. El apoyo para la generación del SIIA se ha obtenido mediante los proyectos Fomes y PIFI, de 1997 a la fecha, logrando obtener un monto total de \$ 18, 732,000 (dieciocho millones setecientos treinta y dos mil pesos) (UAEM, 2004a:16).

El diseño del ProGES Institucional 3.1, menciona que las fortalezas en materia de gestión con que actualmente se cuenta con la consolidación de la planeación, a través de la generación de la Coordinación General de Planeación y Desarrollo, como una instancia que permite dar seguimiento académico, estadístico y financiero, para apoyar la adecuada toma de decisiones así como para el establecimiento, planeación y dictaminación de proyectos académicos y de gestión, que permitan la mejora y aseguramiento en la calidad de los procesos académicos y administrativos de la institución; además se establecieron las siguientes políticas institucionales para actualizar la planeación de la gestión en el marco del PIFI 3.1: Fomentar una cultura de planeación académica y administrativa, basada en el seguimiento y evaluación de la información estadística y de los procesos que se desarrollan, permitiendo evidenciar los cambios o modificaciones necesarias para aquellos proyectos y programas que se desarrollan, además de contribuir con el trabajo que realiza el personal directivo en la articulación interna de cada una de las DES y a nivel institucional; Consolidar las plataformas académicas que apoyen el fortalecimiento y mejora de los PE, a través del suministro institucional de información pertinente sobre el proceso de formación, mediante la que atienda a los estudiantes a través el sistema integral de seguimiento; el sistema de tutorías y con la implementación de un modelo de servicio social que permita contribuir a la formación profesional de los estudiantes (UAEM, 2004b:9-10).



### PIFI 3.2

En el diseño del 5to. ejercicio de autoevaluación en 2005, se menciona que la UAEM cuenta hoy con una de las Plantas Académicas más sólidas del país; sin embargo, la distribución desigual o inequitativa de los PTC con máximo grado de formación entre las diferentes DES ha sido una de las problemáticas (UAEM, 2005a:3).

Por otro lado, respecto a la calidad de los programas educativos, en el año 2000, se contaba con dos PE en CIEES y ningún PE en COPAES; para 2005, se incrementó a 10 PE en CIEES y uno en COPAES. En éste ámbito, es el apartado más débil de la oferta educativa –la poca cantidad de PE acreditados por Organismos COPAES o equivalentes--, contrastando significativamente con la alta habilitación del Personal Académico (PA), plantea la necesidad de revertir este desarrollo desigual y asegurar una doble estrategia institucional: mantener el ritmo de crecimiento de la habilitación del PA de la UAEM e incrementar la calidad de los PE, mediante su acreditación y su evaluación con el más alto nivel por parte de los CIEES (UAEM, 2005a:4-5).

Los proyectos aprobados, impactaron en el 2004 en general en innovación educativa, capacidad y competitividad académica, de manera específica incidieron en el mantenimiento de los campos experimentales, adquisición de equipo y material bibliográfico y equipamiento de laboratorios que fortaleció el trabajo de los CA. En seguida se presentan las políticas establecidas por la Institución para la actualización del ProDES 3.2, así como las políticas que estableció la misma para la actualización del PIFI 3.2.: continuar el proceso de aseguramiento de la competitividad de los PE, a través de las evaluaciones de los CIEES y su acreditación por los organismos acreditadores correspondientes; promover acciones que propicien las condiciones favorables para cerrar brechas de calidad entre las DES y al interior de las mismas; dar continuidad al proceso de consolidación de Planeación Participativa que favorezca, a su vez, el aseguramiento del trabajo colegiado de las DES; establecer las condiciones apropiadas para la certificación, gradual y sostenida, de los procesos estratégicos de gestión académico-administrativos a través de la implementación de un sistema de gestión de calidad que permita la aplicación de la Norma ISO 9001:2000 (IWA2) en la UAEM, identificando los procesos, procedimientos y funciones de cada unidad, académica o administrativa, que deberán cumplirse en tiempo y forma para su certificación; fomentar una cultura de planeación académica y administrativa, basada en el seguimiento y evaluación de la información estadística y de los procesos que se desarrollan, permitiendo evidenciar los cambios o modificaciones necesarias para aquellos proyectos y programas que se desarrollan, además de contribuir con el trabajo que realiza el



personal directivo en la articulación interna de cada una de las DES y a nivel institucional (UAEM, 2005a:8-9).

La UAEM estableció las siguientes políticas institucionales para actualizar la planeación de la gestión y la formulación del ProGES en el marco del PIFI 3.2: contribuir al mejoramiento continuo en la calidad de las funciones sustantivas y adjetivas de la UAEM, a través de la modernización y la optimización de los procesos de la gestión en las unidades académicas e instancias administrativas, buscando con ello contribuir a la mejora de la capacidad y competitividad académicas de las DES; establecer las condiciones apropiadas para la certificación gradual y sostenida de los procesos estratégicos de gestión académico-administrativos a través de la implementación de un sistema de gestión de calidad que permita la aplicación de la Norma correspondiente en la UAEM, a partir de la identificación de los procesos, procedimientos y las funciones de cada unidad académica o administrativa de la institución, que deberán cumplirse en tiempo y forma para su certificación y fomentar una cultura de planeación académica y administrativa, basada en el seguimiento y evaluación de la información estadística y de los procesos que se desarrollan, permitiendo evidenciar los cambios o modificaciones necesarias para aquellos proyectos y programas que se desarrollan, además de contribuir con el trabajo que realiza el personal directivo en la articulación interna de cada una de las DES y a nivel institucional (UAEM, 2005a:8).

### **PIFI 3.3**

En el diseño del 6to. ejercicio de auto-evaluación en 2006, se menciona que este año, particularmente, está marcado por el signo del cambio de administración, tanto en el ámbito de la SEP como en el de la propia institución.

Las Políticas institucionales que la UAEM estableció para actualizar la planeación del PIFI 3.2 y la formulación del PIFI 3.3, son las siguientes: continuidad en el proceso de consolidación del sistema de planeación participativa, a través de este sexto proceso de planeación, que encabezado por la administración central, permitirá la colaboración de la comunidad universitaria, para atender las tareas de definición de compromisos para acreditar los programas educativos, consolidar la investigación y a los CA, y fortalecer los servicios de apoyo al estudiante incorporando procesos de innovación educativa; establecer un proceso de mejora continua de la gestión institucional que propicie un apoyo efectivo y eficiente al servicio de los procesos académicos, con el objeto de que contribuya al logro de PE de buena calidad en la institución; consolidar el sistema administrativo SIIA que garantice el manejo adecuado, eficiente y transparente de los recursos, y



que permita hacer extensiva la información a las diversas instancias que integran la UAEM para una consistente toma de decisiones. Este sistema y sus procesos deberán certificarse de manera gradual mediante la norma correspondiente (UAEM, 2006a:13-14).

El diseño del ProGES Institucional 3.3, se menciona que la implantación progresiva del Sistema Integral de Información Administrativa (SIIA) en la UAEM, ha implicado cambios de fondo en la organización de la universidad, tales como: desarrollo de los sistemas de soporte a la docencia y a la gestión. Con los recursos del PIFI 2.0 y 3.0 se reforzó el SIIA a través del proyecto “Sistemas para la Planeación Estratégica de la UAEMor” por lo que en su gradual implementación, ha sido posible contar con datos integrados e interrelacionados, que reflejan segundo a segundo la situación administrativa y académica de la institución. Actualmente el grado de avance en el módulo de administración escolar, módulo de recursos humanos, el módulo financiero, así como la integración del SIIA es del 100% (UAEM, 2006b:2-4).

### **Resultados de la administración 2001-2006**

Al final de la gestión, se contó con una matrícula total de 18, 480 y 10, 506 de licenciatura, los cuales cursaban en noventa opciones educativas, ubicados en 27 escuelas, facultades e institutos y cinco centros de investigación con una habilitación de 407 PTC.

En este informe, se menciona que el proyecto de gestión denominado *Desempeño académico equilibrado y formación integral del estudiante*, que se gestionó en el PIFI 2.0, el cual concluyó en diciembre de 2005, permitió la integración de la planta de PTC. El otro proyecto que se gestionó en éste PIFI, fue el denominado *Transformación de ambientes académicos*, referido a mejorar la calidad de los PE que, entre otras cosas, permitió ampliar la cobertura, regionalizar y diversificar la oferta educativa (UAEM, 2006).

En el ámbito de la planeación y desarrollo, se reconoce el establecimiento de una cultura de planeación estratégica en la UAEM, además de que se ha propiciado la participación colegiada con las DES. También mencionan la implementación de manuales de organización y procedimientos de la dirección y los departamentos [...] se operó un cambio estructural en la organización de la universidad, lo cual propició que desapareciera la coordinación general de Planeación y desarrollo, quedando las tres direcciones que la conformaban en una nueva posición: las direcciones de información institucional y la de programación y



presupuestos dependiendo directamente de la rectoría, y la dirección de Desarrollo estratégico pasó a formar parte de la Secretaría Académica (UAEM, 2006).

La importancia del PIFI en la estructura de la planeación institucional se muestra cuando se menciona en este informe que en 2005 se integraron manuales de procedimientos PIFI en coordinación con las diferentes instancias administrativas que intervienen en este proceso administrativo. Además, menciona que la integración de planes de gestión, programas de trabajo y proyectos por unidad académica y por DES, ha logrado obtener apoyos federales, a través del PIFI en sus diferentes versiones (UAEM, 2006).

El monto obtenido del PIFI ascendió a casi 175 millones de pesos.

### **Administración del período 2007-2011**

En el Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2007-2013, en la parte de la introducción, se dice que los contenidos del PIDE, reflejan diálogos y deliberaciones que bajo distintos formatos se han realizado dentro de la comunidad universitaria [...] hacen referencia a un diagnóstico como punto de inicio, al modelo educativo de encuadre de las tareas sustantivas de la UAEM, a la misión, visión y valores institucionales, a los retos que le impone el entorno, y a la formas de avanzar en su vocación de servicio (UAEM, 2009:7-8).

El análisis que se realiza sobre la estructura operativa de las DES, se menciona que es aún incipiente [...] se requiere darles mayor organicidad, para potenciar su razón académica interdisciplinaria y minimizar su actual articulación administrativa para la consecución de recursos fiscales de concurso ofertados por la Federación... (UAEM, 2009:27).

En este documento, se reconoce la importancia de los programas federales, tales como el fortalecimiento institucional, lo cual permitió crear una planta de PTC y, vincular la investigación científica y la docencia en educación superior. La organización académica se ha organizado en DES desde 2001, sin embargo, han funcionado de una manera desigual y limitada (UAEM, 2009:38).

La distribución de PTC no permitieron resolver el desarrollo desigual, ni la reducción de las brechas de capacidad académica entre las diferentes DES (UAEM, 2009:39). Respecto a la oferta educativa, se establece que en principio la UAEM necesita diseñar nuevos PE flexibles, interdisciplinarios, polivalentes y pertinentes.



En la parte de la gestión administrativa, se reconoce que se requiere actualización de todos los sistemas administrativos, sobre todo en tres de las funciones centrales de su actuación: gestión de recursos humanos, gestión de recursos financieros y gestión de servicios escolares [...] este problema se refleja en su déficit en la utilización de los sistemas informáticos, y en el desfase de su actual normatividad en esta materia. Respecto a la normatividad, se menciona que es deficiente, insuficiente y ambigua, lo cual ha obligado a adecuaciones de facto que no responden a una visión integral de la filosofía y propósitos de la actual universidad.

En el ejercicio de proyección de la universidad hacia el futuro, entre otras cosas, propone tener un sistema integrado de educación media superior, superior y de posgrado, vincular en los PE la investigación, docencia y extensión universitaria, y contar con una administración eficiente y eficaz de apoyo al quehacer académico. Además de lo anterior, se propone la construcción de un nuevo modelo educativo en la universidad, este modelo guiará el diseño y la práctica del quehacer de las unidades académicas y de los programas que se ofrece a los estudiantes. Por lo tanto, hace mención que el modelo educativo [...] que se propone conlleva procesos, sobre todo, de formación de jóvenes, pero también de producción, creación y reproducción, difusión y apropiación del conocimiento generado desde distintas fuentes del saber, tanto el sistematizado, como el tradicional y alternativo (UAEM, 2009:60-63).

### **Análisis del PIFI 2007 al 2013**

#### **PIFI 2007**

En el diseño de la auto-evaluación del PIFI Institucional 2007 se señaló que debido al cambio de administración, tanto en el ámbito de la SEP, como en la universidad, se entendía como un PIFI de arranque.

Así, en éste documento, comienza el señalamiento de que en noviembre de 2006, se celebró un foro sobre el “Plan de Desarrollo Prospectivo Estratégico 2000-2025”, en estos foro se señalaron dos grandes problemas que mantienen los rezagos de la UAEM: 1) la carencia de una política y un marco legal-institucional moderno (Ley Orgánica y Estatuto) pertinente y eficiente que ponga en el centro la política académica y, 2) la ausencia de un sistema de planeación universitaria que articule la misma, con la programación, la presupuestación y la evaluación (UAEM, 2007a:4).





De esta conclusión es que la nueva administración está integrando nuevas instancias e instrumentos de gestión-administración, que están atendiendo paulatinamente estos problemas. Instrumentos y áreas administrativas y de gestión nuevas, estas son: la Coordinación General de Planeación y Desarrollo. La Dirección de Educación Superior, área responsable de prestar servicio a las UA en sus procesos de acreditación, innovación educativa, la revisión de sus PE, la evaluación docente y la trayectoria de los estudiantes, la Unidad de transparencia, encargada de crear instrumentos que fortalezcan la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de recursos públicos ejercidos por la institución (UAEM, 2007a:4).

Por otro lado, se menciona en esta autoevaluación brechas principales donde existen entre las DES buena capacidad académica y poca matrícula; y las DES con baja capacidad académica y alta matrícula.

A partir de ésta administración se propusieron trabajar en una política y un reglamento de Cuerpos Académicos, que contendría los siguientes premisas: Los CA tienen como misión el mejoramiento de la organización de la actividad académica de los profesores-investigadores bajo los siguientes parámetros de organización: a) Participación colegiada del personal académico en Cuerpos Académicos, el liderazgo en las investigaciones es de los Investigadores SNI, y en el siguiente orden, los PTC con perfil PROMEP, y los PTC con doctorado, maestría y licenciatura. Los PNP tendrán derecho a integrarse a un CA b) La organización de los Cuerpos Académicos en función de unidad de acción en torno a Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento, pertinentes con el entorno y decididas por una coordinación de CA de la DES y c) La integración y funcionamiento de las DES a partir de la actividad de los PTC organizados en CA en función de LGAC (UAEM, 2007a:9).

Es importante mencionar que la universidad no obtuvo financiamiento del PIFI 3.3, entre otras cosas, la autoevaluación menciona [...] que en el período 2001-2006, tratándose de la planeación estratégica, de las actividades, acciones y tareas de la institución, estuvo marcado por deficiencias en el funcionamiento de la organización del trabajo con base en instrumentos propios de Planeación institucional y estratégicos. El PIDE no llegó a funcionar como auténtico instrumento rector institucional, dejando al PIFI esta tarea. En el autodiagnóstico resalta este aspecto, en un segundo acercamiento se tiene lo observado por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), para el PIFI 3.3 sobre la poca fundamentación de las políticas y estrategias institucionales para el cumplimiento de las metas compromiso, particularmente los rezagos en el cierre de brechas de capacidad académica entre las DES y lo poco significativo en el incremento en el



porcentaje de matrícula atendida en PE evaluables de licenciatura de buena calidad en 2006. De tal forma, que en una primera conclusión se tendría, para asegurar hasta donde ello fuese posible, el logro de las metas y propósitos del PIFI 2007, considerar el nuevo enfoque y metodología de trabajo, las políticas institucionales propuestas, las políticas de gestión y las políticas de cada DES. Es por esta razón que la evaluación global del PIFI permitirá aproximarnos a su definición, proveyéndonos de una nueva visión de conjunto en torno a los asuntos del fomento institucional del desarrollo académico (UAEM, 2007a:3).

El diseño del ProGES Institucional 2007, menciona que el propósito central es fortalecer el proceso de planeación estratégica iniciado en 2001, dando continuidad a la mejora y aseguramiento de los procesos administrativos y de gestión que permitan acompañar los procesos de buena calidad de los PE, contribuir a la estructura organizacional de la UAEM, así como crear las condiciones y el mejor ambiente institucional para lograr una mejor integración de las DES (UAEM, 2007b: 1-3).

### **PIFI 2008-2009**

El diseño de la autoevaluación del PIFI Institucional 2008-2009, las SES estableció que, a partir de este año, la propuesta por recurso extraordinario vía este programa sería cada dos años, a diferencia de los anteriores que fueron cada año.

Es importante resaltar que nuevamente la universidad no obtuvo recursos de este programa para el PIFI 2007, el análisis que realizan respecto a este tema [...] el subejercicio de los recursos de PIFI anteriores al 2007, cuestión que impactó para que de alguna manera no se obtuviera recursos. La Evaluación del PIFI 2007 de los pares académicos ha señalado estas debilidades, el esfuerzo de la institución durante este año ha consistido en atender estas recomendaciones. Estas recomendaciones se centran en señalar la persistencia de una mala planeación y gestión de la Universidad en el ejercicio, el alto nivel de desarticulación de las DES y la carencia de una estrategia adecuada para superar estas brechas (UAEM, 2008a:3).

La UAEM, a partir de esta nueva administración ha detectado áreas de oportunidad que no se habían planteado con anterioridad tales como: El planteamiento de la nueva ley orgánica y su difusión, así como la nueva normativa que de ella se deriva, hace falta la realización de talleres de diagnóstico para la formulación del Estatuto Universitario, los reglamentos respectivos (UAEM, 2008a:21).



Es una política clara de la presente administración, que se avance en la acreditación de los PE tanto de licenciatura como la pertenencia de los posgrados al PNPC, es por eso que la administración está decidida a realizarlo y muestra de ello han sido los avances en la reestructuración de los PE, la atención a las Recomendaciones de los CIEES y las solicitudes que ha realizado la Dirección de Nivel Superior para que los CIEES y los organismos COPAES vengan a realizar las respectivas inspecciones (UAEM, 2008a:31).

En el diseño del ProGES Institucional 2008-2009, menciona que el propósito central es fortalecer el proceso de planeación estratégica iniciado en 2007, dando continuidad a la mejora y aseguramiento de los procesos administrativos y de gestión que permitan acompañar los procesos de buena calidad de los PE, contribuir a la estructura organizacional de la UAEM, así como crear las condiciones y el mejor ambiente institucional para lograr una mejor integración de las DES (UAEM, 2008b:1).

El crecimiento y transformación de la UAEM en el marco del PIFI 2008-2009 pretende resolver los rezagos agravados por la carencia de apoyo en 2006 y 2007. El Rector Fernando Bilbao Marcos ha señalado que “el centro de la política universitaria es lo académico, y en el centro de la universidad están los estudiantes”. Lo anterior significa, entre otras cosas, orientar la toma de decisiones y los recursos institucionales en el marco de las siguientes políticas: asegurar que el quehacer de los docentes e investigadores respondan a la necesidad de formar estudiantes responsables de sí mismos, interesados en resolver los problemas de su comunidad, y con los conocimientos y habilidades requeridos para ejercer debidamente el campo profesional que han elegido; continuar con el proceso de fortalecimiento de la capacidad de docentes e investigadores y la competitividad académica de los programas educativos que impacte en los CA, LGAC y los PE; revisar y actualizar constantemente los programas educativos y las metodologías de aprendizaje, para que nuestra oferta educativa sea relevante y pertinente a los alumnos y a la sociedad; el Sistema de Formación Integral del Estudiante con criterios de innovación educativa: enfoque centrado en el estudiante, flexibilidad curricular, enseñanza obligatoria de otro idioma, tutorías, movilidad e internacionalización de estudiantes y docentes y la formación cultural y deportiva; lograr la acreditación de los PE de licenciatura y Posgrado con el objeto de atender al 100% de la matrícula en PE de buena Calidad; actualizar la Normativa Institucional a fin de que responda a los retos de los nuevos tiempos, y establecer un proceso de mejora continua de las funciones administrativas y de gestión que impacte en un mejor servicio a las funciones sustantivas de la institución, a través de la Certificación de procesos administrativos bajo la Norma ISO 9001:2000 (UAEM, 2008b:11).



## PIFI 2010-2011

El diseño de la auto-evaluación del PIFI Institucional 2010-2011, se menciona que la UAEM en el PIDE (2007-2012) tiene como política, la mejora permanente de los programas educativos organizados en seis DES, en correspondencia con esta política se implementan cuatro acciones para fomentar y mantener los programas con indicadores de calidad: a) Seguimiento a los PEP que están en el PNPC considerando los indicadores del CONACYT en el Reglamento General de Estudios de Posgrado, tanto en los tiempos de graduación como en el seguimiento tutorial para garantizar la eficiencia terminal en los periodos establecidos. b) Apoyar a los PEP que se encuentran en el proceso de ingreso al PNPC, c) Cancelación permanente de PEP que no cuenten con indicadores de calidad. En el mes de abril se inició el proceso de cancelación con base en el artículo 45° del Reglamento General de Estudios de Posgrado que indica “Los Programas Educativos de Posgrado serán objeto de fusión, cancelación temporal o permanente. En todos los casos el (los) Comité(s) Académico(s) de Área respectivo(s) analizarán la propuesta recibida del Consejo Interno de Posgrado y emitirán el dictamen correspondiente que enviará al Honorable Consejo Universitario junto con la propuesta hecha por la(s) respectiva(s) unidad(es) académica(s)” y d) Apertura de nuevos PEP pertinentes a las demandas sociales y con indicadores de calidad (UAEM, 2010a:10).

En lo referente a las políticas implementadas por la institución se puede referir como una de las principales, la contratación de profesores con el máximo nivel de habilitación según las áreas disciplinares. En algunas disciplinas el nivel máximo de habilitación es el grado de Maestría (Artes, Administración y Enfermería), además de que el área disciplinar no involucra actividades de gestión y aplicación de conocimiento directamente, esta situación dificulta su ingreso a colegios y sociedades como el Sistema Nacional de Investigadores, otra de las razones que dificulta el aumento de datos en este indicador es que los profesores con grado de licenciatura y algunos de grado de maestría fueron contratados bajo un régimen distinto en donde el grado académico mínimo aceptable fue licenciatura (UAEM, 2010a:26).

En el diseño del ProGES Institucional 2010-2011, menciona que de 2007 a la fecha, la Legislación Universitaria ha atendido los siguientes problemas estructurales: La nueva Ley Orgánica aprobada el 21 de mayo de 2008 por el Congreso del Estado de Morelos derivado de una propuesta aprobada por unanimidad en el seno del Consejo Universitario representa un esfuerzo importante de la Universidad para realizar los cambios estructurales requeridos para mejorar su funcionamiento. El Estatuto Universitario ha permitido



solventar problemas estructurales como formas de organización, figuras de autoridad, mecanismos de elección, entre otros (UAEM, 2010b:7).

### **Resultados de la administración 2007-2011**

Se observa que al inicio de la gestión inicio con 445 PTC y terminó con 455, de los cuales 342 tenían grado de doctorado y 221 estaban en el S.N.I. Por otro lado, se alcanzó habilitar 74 CA de los cuales 26 estaban consolidados y otro tanto en consolidación. Respecto al financiamiento obtenido por el Promep, alcanzó la cifra de 57 millones de pesos, mientras la asignación del PIFI ascendió a casi 48 millones de pesos.

### **Administración del período 2012-2018**

En el Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2012-2018, asume la inclusión social como principio rector de la acción institucional, además de recuperar el sentido humano de la ciencia y de la técnica [...] superando el enfoque de disciplinas y asignaturas aisladas y de conocimientos descontextualizados; articular funciones sustantivas, Facultades, Escuelas, Centros, Institutos, unidades académicas y gestión institucional, a partir de proyectos de extensión, investigación y desarrollo pertinentes que hagan de la realidad social, económica, política y cultural su objeto de estudio e intervención; hacer del currículo un espacio de producción y creación simbólica y cultural, una unidad generadora de sentidos, significados y sujetos; y, sobre todo, volver a lo esencial del hecho educativo: al diálogo de saberes como estrategia formativa y de articulación interdisciplinaria y transdisciplinaria (UAEM, 2012a: 22-23).

### **Análisis del PIFI 2012 al 2017**

#### **PIFI 2012-2013**

El diseño de la auto-evaluación del PIFI Institucional 2012-2013, se menciona que se tomaron las políticas institucionales contenidas en el PIDE como el eje de la planeación estratégica para la elaboración del PIFI 2012-2013, La décima autoevaluación del PIFI, en su versión 2012-2013, ha permitido a la UAEM avanzar en la consolidación de una cultura institucional de planeación estratégica participativa; estratégicamente, se seleccionaron los insumos institucionales que dan congruencia y consistencia al ejercicio de planeación elaborado. Entre ellos se destacan: Plan Institucional de Desarrollo 2007-2013, Modelo Universitario, Ley Orgánica, Estatuto Universitario, Reglamentos internos, Lineamientos de CA, así como los proyectos planteados y aprobados por la SES en el marco de los Fondos Extraordinarios (UAEM, 2012b: 2-3).



La evaluación del PIFI 2010-2011, en términos globales, demuestra un avance significativo en relación con indicadores de capacidad académica y medianamente significativo en materia de competitividad [...] Los indicadores en los que se reporta un avance poco significativo son: la innovación educativa implementada, la cooperación académica nacional e internacionalización, el impulso a la educación ambiental para el desarrollo sustentable y el análisis de la formación integral del estudiante (UAEM, 2012b:4).

En lo que refiere al apartado “Actualización de la Planeación” se construyó un nuevo diseño institucional, en el marco de la coyuntura del cambio de administración; diseño en el cual la visión y misión, objetivos, políticas y estrategias, se han reorientado en la búsqueda de una formación con mayor pertinencia social.

La UAEM desde 1996 se encuentra impulsando y promoviendo la evaluación externa de pares, acción enmarcada en sus distintos Planes de Desarrollo Institucional y en concordancia con las políticas estatales y nacionales, y como estrategia para elevar la calidad de sus PE y mejorar los servicios académicos brindados a los estudiantes y comunidad universitaria en general [...] De los 50 PE 7 de licenciatura que se ofrece en los tres Campus (Chamilpa, Instituto Profesional de la Región Oriente y el Instituto Profesional de la Región Sur) 33 son reconocidos por su calidad, 147 que se encuentran en nivel 2 de CIEES y cuatro PE que no son evaluables debido a que son programas de nueva creación y aún no cuentan con egresados (UAEM, 2012b:20).

En el diseño del ProGES Institucional 2012-2013, menciona que el Estatuto Universitario entró en vigor el 1 de enero de 2010, reglamentó las disposiciones de la nueva Ley Orgánica y sustituyó al Estatuto General aprobado y puesto en vigor por el Consejo Universitario el 18 de noviembre de 1969 (UAEM, 2012b:1).

Así, de los resultados obtenidos en la evaluación realizada al ProGES en su versión 2010-2011, se observa que en el apartado “Autoevaluación Académica”, únicamente lo relacionado a la atención de problemas estructurales y el análisis de mecanismos de rendición de cuentas, fueron evaluados como medianamente significativos [...] De este modo, en el actual ejercicio de planeación de la gestión, se han identificado con sumo interés y cuidado las áreas de oportunidad al interior de la institución; las cuales se concentran principalmente en el establecimiento de políticas y estrategias que orienten el desarrollo de la capacidad física, el aprovechamiento de las plazas de PTC, la evaluación de CIEES a la gestión institucional [...] Derivado de los análisis realizados, mismos que se presentan a continuación, se han mejorado



sustancialmente los planteamientos realizados en el anterior ejercicio de planeación de la gestión, lo que ha permitido orientar los proyectos hacia: 1. Atender de manera transversal e integral los problemas comunes a las DES. 2. Fortalecer los procesos de gestión. 3. Incluir la perspectiva de género en la institución y 4. Analizar detalladamente la pertinencia de los requerimientos de infraestructura física. Todo ello, con una visión basada en las recomendaciones realizadas por los pares evaluadores y el actual diagnóstico realizado por la institución (UAEM, 2012b:2).

Respecto a la normatividad, se logró por el Consejo Universitario la actualización de 70% de los Reglamentos Generales de la institución, dentro de los cuales figuran: de nueva creación a) el Reglamento de la Procuraduría de los Derechos Académicos, b) el Reglamento General de Ingreso, Revalidación y equivalencia para los alumnos de Educación de Tipo Medio Superior y Licenciatura, c) Reglamento General para la Cultura Física y Deporte, d) Reglamento General de Modalidades Educativas, e) Reglamento Interior del Personal de Confianza, f) Reglamento del uso y control de vehículos oficiales, g) Reglamento General de Obras y Servicios, h) Reglamento General de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, i) Reglamento General de Protección Civil y Seguridad j) Reglamento General de Circulación y Estacionamiento de vehículos en las instalaciones de la UAEM (UAEM, 2012b:7).

### **PIFI 2014-2015**

El diseño de la auto-evaluación del PIFI Institucional 2014-2015, los resultados de la evaluación del PIFI 2012-2013, permitió a la UAEM identificar fortalezas y áreas de oportunidad que han sido atendidas mediante un proceso de planeación estratégica que dio origen al Plan Institucional de Desarrollo 2012-2018, donde se plasman los retos institucionales a través de objetivos estratégicos, políticas, programas y metas institucionales que le permita avanzar hacia la consolidación de los indicadores de capacidad y competitividad académica en las seis DES que la conforman, de tal suerte que se logren los equilibrios institucionales deseados UAEM (UAEM, 2014a:3).

En el ejercicio de planeación bianual realizado para la elaboración del PIFI 2014 -2015 se buscó una correspondencia con la misión y visión institucional, así como los documentos rectores de la Universidad, entre los que destacan: Plan Institucional de Desarrollo 2012-2018, Modelo Universitario, Ley Orgánica, Estatuto Universitario, Reglamentos internos, Lineamientos de CA, así como los proyectos planteados y aprobados por la SES en el marco de los Fondos Extraordinarios (UAEM, 2014a:4).



De acuerdo a los resultados 2012-2013 del ProGES se observa que existe una desarticulación entre apartados de la autoevaluación académica y la actualización de la planeación, en el presente documento se ha puesto especial atención en la correspondencia de políticas, objetivos, estrategias y acciones con las necesidades identificadas en la autoevaluación, y en concordancia con el Plan Institucional de Desarrollo 2012 – 2018 (UAEM, 2014a:5).

En el marco del Plan Institucional de Desarrollo 2012 – 2018, la gestión actual ha diferenciado y reflejado en la estructura orgánica de la UAEM las funciones sustantivas y las funciones adjetivas. En relación con las funciones sustantivas de la labor universitaria, a saber: la docencia, la investigación y la extensión de los servicios y difusión de la cultura, éstas se concentran en las Secretarías Académica, de Investigación y de Extensión, respectivamente. Por su parte, las funciones adjetivas, mismas que garantizan el funcionamiento y operación de las funciones sustantivas, se condensan en la Secretaría General, la Secretaría de Rectoría, la Oficina del Abogado General, la Tesorería General, la Coordinación de Planeación y Desarrollo, la Coordinación de Administración y la Coordinación de Infraestructura (UAEM, 2014a:1).

La universidad reconoce la necesidad de avanzar hacia una gestión respaldada en la planeación estratégica, dentro de la autoevaluación institucional se considera que anteriormente no se había contemplado una solución integral para mejorar los procesos de planeación y evaluación en materia administrativa y educativa, ya que gran parte de los procesos de gestión operaba de manera aislada y de forma manual (PIDE 2012: 95-96). En respuesta, la universidad en el marco del objetivo estratégico Gestión Institucional, a través de su Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2012-2018, estableció como política la implementación de un sistema institucional de planeación y evaluación, que permita impulsar la planeación estratégica como instrumento de transformación y mejora continua de las actividades sustantivas y adjetivas de la institución. Por lo tanto, se construye el Sistema Integral de Planeación y Evaluación Institucional (SIPEI), el cual tiene como finalidad establecer la adecuada articulación e implementación de las actividades académicas, de investigación y extensión, así como las referidas al ámbito administrativo, a través de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan conocer el desempeño institucional. Para el cumplimiento de tal expectativa, se desarrollan dos módulos de información que coadyuvarán con el desarrollo del SIPEI: un módulo de seguimiento y evaluación de los proyectos estratégicos, orientado a conocer el impacto que tiene la asignación de recursos tanto de financiamiento externo como interno y un módulo de indicadores educativos y de gestión, para garantizar el buen desarrollo de la gestión institucional. Estos dos módulos proporcionarán elementos con los cuales se puedan establecer juicios de valor, respecto al cumplimiento del avance y/o





retroceso de las metas correspondientes al PIDE y los proyectos financiados con recursos extraordinarios. Así, el SIPEI tendrá los insumos necesarios para señalar las principales problemáticas y avances en los distintos ámbitos del quehacer universitario (UAEM, 2014a:4-5).

Formalmente el SIIA en la institución es inexistente si se entiende en su acepción más pura e idealista, donde por definición los tres componentes administrativos principales (Administración Escolar, Recursos Humanos y Finanzas) deben, si no estar diseñados y construidos en conjunto, al menos compartir estructuras de datos afines y coherentes que permitan el cálculo y generación de los indicadores en cuestión. Sin embargo, dado que los módulos operan de manera independiente en algunos procesos, desde el segundo semestre del 2013 se ha comenzado con la homologación de criterios de Tecnologías de Información, sobre todo en lo relativo a equipamiento de servidores centrales, motor de base de datos y lenguaje de programación, buscando que los datos sean compartidos, entre ellos, de manera más fluida (UAEM, 2014a:5-6).

### **Resultados de la administración 2012-2017**

Derivado de las colaboraciones que se han establecido al interior de la Institución, uno de los resultados de mayor impacto ha sido la creación del Comité de Calidad de Programas Educativos, integrado por la Rectoría, la Secretaría de Planeación y Desarrollo, la Secretaría Académica, la Dirección de Planeación Institucional, la Dirección de Desarrollo Institucional y finalmente la Dirección de Estudios Superiores. Dicho comité se creó con el propósito de que los programas educativos que aún no cuentan con el reconocimiento de calidad, generen las condiciones necesarias para poder obtenerlo y con ello brindar a un mayor número de estudiantes una educación bajo los estándares de calidad que organismos como los CIEES y el COPAES otorgan. En este sentido, se realizaron reuniones de trabajo con los directores de varias unidades académicas para brindar apoyo y acompañamiento en este proceso, teniendo como resultado la programación de fechas para evaluación de varios programas en el transcurso del año 2016 (UAEM, 2016: 285)

Además, durante el período de la gestión que inició con 452 PTC, terminó con una cifra de 503, de los cuales 430 cuenta con grado de escolaridad de doctorado. 285 estaban en el S.N.I., 25 tenían el nivel III, 57 nivel II y 171 nivel I. Se obtuvo el financiamiento de 177 proyectos de CONACYT, con un financiamiento que ascendió a casi 208 millones de pesos. Respecto al Promep, se obtuvo un financiamiento de 100 millones de pesos. Respecto al PIFI, el financiamiento obtenido ascendió a 136 millones de pesos. Respecto a los



indicadores de competitividad académica, en 2013, había 37 programas con calidad, lo que representó 64.9%, respecto al total de los 57 programas evaluables. Para 2015, la cifra de PE de calidad ascendió a 55, lo que representó 96.5%.

### **Resultados de la administración 2018-2023**

En la gestión del Dr. Gustavo Urquiza, inició con una matrícula total de 43,124 estudiantes, 29,366 de nivel de licenciatura en 2018, en su tercer año de gestión en 2020, alcanzó una cifra de matrícula en 40,826, lo cual se muestra una reducción, debido a los efectos de la crisis sanitaria el Covid-19. Respecto a los indicadores de capacidad académica. El total de PTC asciende a 468 en 2020, los cuales 413 tienen grado de doctorado y 286 están en el S.N.I. Los CA alcanza una cifra de 95, de los cuales 57 están consolidados y 22 en vías de consolidación. Durante 2008-2020 se obtuvo financiamiento de CONACYT para 75 proyectos de investigación asignándose casi 92 millones de pesos. El programa del Promep se ha obtenido en este periodo un financiamiento en 11 millones de pesos. La asignación del recurso extraordinario por el PIFI se obtuvo un total de casi 65 millones, fondo que fue cancelado en 2021. Sobre la competitividad académica, en 2020 se obtuvo 95.2% de PE con calidad y 98.2 en matrícula en PE de calidad.



## Conclusiones

Las políticas educativas en educación superior en los años 90's, se originaron a partir de un proyecto de modernización en el país, debido al contexto de cambios radicales en el modelo económico, así como el establecimiento de prioridades nacionales, para incrementar la competitividad de todo el sistema mexicano, para hacer frente a los acuerdos suscritos con el TLC, lo cual provocó que la relación entre el estado y las universidades públicas, se redefiniera en medio de una transformación de lo público y privado.

Así, en el ámbito de la educación superior, para hacerla más competitiva, se orientó a la mejora de la calidad educativa, la cual se sustentó en un diagnóstico negativo del funcionamiento de las IES, respecto a su eficiencia interna, visto a través de los resultados educativos como programas educativos de baja calidad, deficiente habitabilidad académica y baja eficiencia terminal, por mencionar algunos temas. Además, permeaba el supuesto de que las IES, debido a sus inercias estructurales y falta de racionalidad en los procedimientos para realizar una planeación estratégica, para realizar cambios organizacionales, académicos y de gestión institucional, para favorecer la eficiencia y la calidad educativa.

Lo anterior, sirvió para crear el espacio público, que identificó la baja eficiencia interna de las IES como un problema de calidad, una vez identificado, se incorporó en la agenda pública, que sirvió para diseñar instrumentos de políticas públicas, a través de programas gubernamentales como el Promep, Fomes o el PIFI, mismas que establecerían mecanismos de aseguramiento de la calidad educativa.

La mejora de la calidad se orientó hacia mecanismos de aseguramiento de insumos, procesos y producto del sistema de educación superior, mediante indicadores de capacidad y competitividad académica. Los primeros, referidos a la mejora de habilitación del PTC, así como la conformación y consolidación de CA y LGAC. Respecto a los segundos, están los PE acreditados de buena calidad por organismos externos a las IES. Para el caso de los productos, están los relacionados a resultados, los cuales se observan mediante la eficiencia terminal. Se emplean indicadores y líneas de acción que se establecen por la política educativa, ya que subyace la idea que a mejor desempeño es sinónimo de capacidad institucional y, por ende, a mayor calidad educativa.



En el aseguramiento de la calidad se establecieron los programas y organismos acreditadores, los cuales implementaron procesos de evaluación, la cual constituyó el eje fundamental para incentivar el cambio que estaría mediado por la planeación estratégica, que permitiría establecer las líneas, acciones y estrategias, para la mejora de la calidad educativa, pero al mismo tiempo, es un medio para fortalecer la rendición de cuentas de las IES, es decir, son un mecanismo para transparentar el desempeño institucional, a través de las evaluaciones y el uso de los resultados para la mejora de las IES.

Si bien, la implementación de los programas federales de financiamiento extraordinario como el Promep, Fomes o la asignación de recursos económicos obtenidos por el CONACYT, mediante el concurso de proyectos de investigación, están incentivando la evaluación, así el PIFI promueve la planeación estratégica, que trata de incidir en la estructura organizacional con la finalidad de ordenar los procesos internos y orientarlos hacia resultados más eficaces y eficientes, la cual se vincula con un esquema de incentivos económicos, provocando que las universidades públicas tengan que adaptarse, ya que por un lado las reglas controlan, prohíben y exigen, pero al mismo tiempo incentivan comportamientos y estrategias, a través de las cuales las IES satisfacen sus objetivos organizacionales, académicos, de investigación y extensión.

Sin duda, la cultura de la planeación es un eje fundamental para realizar las actividades sustantivas y adjetivas en la universidad, pero también se estableció como un instrumento que se utilizó en la política educativa, con el propósito de trascender los esquemas de negociación política del financiamiento al margen de los indicadores de calidad.

En una descripción general de los resultados de 20 años de implementación de programas federales que en su diseño tenían financiamiento extraordinario y mecanismos de evaluación, para revisar cuáles fueron sus efectos en el impacto en la calidad educativa, así como en el ámbito de la organización académica, administrativa y de gestión institucional en la UAEM, se observa que la universidad ha obtenido resultados significativos en varios aspectos:

1. En 1995 la matrícula de la universidad era mayoritariamente de educación media superior (53%), con respecto a la licenciatura (42%) y el posgrado (5%) y se ofrecían 29 licenciaturas. En 2020, la matrícula de educación media superior, licenciatura y posgrado, respecto al total de la matrícula representó 27.2, 69.7 y 3.1%, respectivamente.



2. El financiamiento ordinario asignado a la universidad en 1995 ascendió a poco más de 128 millones con una matrícula total de 15, 882 estudiantes. En 2020, el presupuesto anual alcanzó la cifra de poco menos de 2 mil millones de pesos, con una matrícula de 40, 826 estudiantes.
3. Se establecen mecanismos normativos para garantizar la vinculación de las políticas institucionales respecto a la organización académica y de planeación, en 1995 se crearon cuatro reglamentos. En 2008 se realizó la modificación de la Ley Orgánica de la UAEM, la cual desde su creación en 1967 no se había actualizado. En el periodo de la administración 2012-2017, se modificaron 34 reglamentos y, finalmente, en el tercer año de la actual administración que tiene como periodo 2017-2023, se han modificado 10 reglamentos.
4. Durante el periodo administrativo 1995-2000, se recibió poco más de 100 millones de pesos del Fomes.
5. Para el caso del Promep durante el periodo de 1995 al 2020, se recibió poco más de 192 millones de pesos.
6. Respecto a los proyectos CONACYT, la universidad fue beneficiada con el financiamiento de 496 proyectos con poco más de 379 millones pesos durante el periodo de 1995 al 2020.
7. El total de recursos obtenidos por parte de la implementación de los Programas de Fortalecimiento Institucional en la UAEM, durante el periodo de 2001 a 2020, asciende a poco más de 424 millones de pesos.
8. Respecto a los indicadores de la capacidad académica, se obtuvo información de datos duros que muestran que en la mayoría de los casos alcanzó un comportamiento positivo, mientras que en 1995 había 149 PTC, la mayoría con grado de escolaridad de licenciatura, para 2020 ascendió a 468 PTC y la mayoría contaba con Doctorado. Es importante mencionar que en 1995, solo 18 PTC estaban adscritos al SNI, 10 como candidatos y 8 con nivel I; mientras que en 2020, ascendió a 286 de los cuales 28 estaban como candidatos, 162 contaban con nivel I, 70 con nivel II y 26 con nivel III. Se observa que la evolución en el estatus de calidad de los PTC se ha consolidado con el tiempo, lo cual puede ser resultado de la implementación de la política pública que apoyó a elevar el nivel de desempeño de los investigadores; además de ser la suma del efecto neto de los programas como el Prodep y los proyectos financiados por CONACyT.
9. El análisis de la habilitación en la competitividad académica, se presentan los datos sobre Cuerpos Académicos, se observa que el número de CA entre 2001 y 2020, creció casi tres veces, pasó de 34 a 95, en términos absolutos. Además, en el periodo pasó de tener 50% de CA en formación y en



consolidación, y ningún CA consolidado, a obtener 60% de CA consolidados, 23.2 en consolidación y 16.8 por ciento en formación, en 2020. A partir de 2012, se observa una evolución de cuerpos académicos Consolidados, lo cual podría significar el efecto neto de la política pública, con la implementación del Fomes y Promep, ahora Prodep.

10. En los indicadores de competitividad académica, se encuentran los PE, que han obtenido una acreditación por organismos externos como el CIEES, en términos de su calidad educativa. Se observa que mientras en 2003, se alcanzó 26.3% de PE de calidad, respecto al total de los PE evaluables, en 2020 incrementó en 95.2%. Respecto a la matrícula en PE de calidad, pasó de 17.2 puntos porcentuales a 98.2% en 2020.
11. El análisis que se realizó de la eficiencia terminal durante las cohortes generacionales de 2003 al 2014, se observa una reducción de la deserción y aumento de egresados con certificado, aunque los resultados deben leerse con cuidado, debido a la calidad de la información por el SADCE; sin embargo, muestra la evolución de este indicador como parte de la evaluación de producto de la eficiencia interna de la universidad. Se observa que mientras la cohorte generacional de 2003, solo 27.5 de los egresados obtuvo su título de licenciatura; sin embargo, para las siguientes cohortes generacionales se observa aumentos significativos en el crecimiento de las tasas de eficiencia terminal, visto a través de los egresados con título de poco más de 40% en algunos casos
12. Respecto al cambio organizacional de tipo académico, administrativo y de gestión, en las dos décadas de principio del siglo XXI, la universidad presentó problemas constantes en el establecimiento de la congruencia entre el diagnóstico de los avances y rezagos en la UAEM y su vinculación con las políticas y objetivos, tanto externas como internas.
13. Si bien, el diseño de las políticas educativas sobre la calidad en la educación superior, se implementaron para incrementar el desempeño de las IES, su objetivo fue utilizarlo como un dispositivo para distribuir recursos públicos cada vez más escasos entre un conjunto de instituciones con necesidades crecientes; sin embargo, cuando se analiza en términos de proporción de la asignación de financiamiento entre el subsidio y el PIFI, éste último representa solo 2.1%, respecto al total del subsidio obtenido durante el periodo de 2001-2020, lo cual permite reflexionar si el PIFI solo es el resultado de un efecto sinérgico y acumulativo, respecto a la asignación del total de recursos hacia la universidad y, si es mejor que ese recurso fuera asignado directamente al financiamiento ordinario y no competir por el mismo, con mecanismos de participación que demandan tiempo y recurso humano tanto administrativo como académico.



14. Por último, queda pendiente el análisis de si los instrumentos diseñados por la política educativa, como mecanismo de control por el Estado, implementados en otro tiempo y circunstancias, hayan llegado a su límite, debido al supuesto de que el cambio, ya sea en el sistema o nivel institucional necesita ser administrado, pero hay poco cuestionamiento de si se corre el riesgo de generar rendimientos marginales decrecientes para las IES, respecto a la gestión del cambio desde fuera, ya que se crean estructuras administrativas que se instalan para atender los requerimientos externos, ajenos a la vida académica y científica de las universidades públicas del país.

A la pregunta sobre si el PIFI ayudó a fortalecer una cultura de la planeación estratégica en la universidad, se puede observar que antes de su implementación, en la revisión que se realizó de cada uno de los documentos como el PIDE, la Autoevaluación del PIFI Institucional y el ProGES, se explicita la necesidad de consolidarla institucionalmente. Por lo tanto, este programa permeó la idea de la planeación como un vehículo para la modernización organizacional tanto académica como administrativa. Sin embargo, se observa que uno de los problemas constantes fue establecer una planeación estratégica en congruencia entre el diagnóstico de los avances y rezagos en la UAEM y, su vinculación con las políticas y objetivos, tanto externos como internos.

Se establece dos líneas de análisis, respecto a los resultados de los periodos administrativos; en principio, se discute el periodo administrativo de 1995 al 2006 y, el segundo de 2007 al 2020. Para el primer periodo administrativo, en la revisión de los documentos como el PIDE, informes de actividades, autoevaluación institucional de los diferentes PIFI's, se describe que la planeación institucional aparece formalmente en la UAEM, en el periodo 1976-1982; sin embargo, tarda en consolidarse en la universidad, debido a que no hay un acoplamiento entre las diferentes estructuras organizacionales de la universidad y los propios instrumentos de planeación como el PIDE. A pesar de que se recibió financiamiento para el desarrollo de proyectos transversal de normativa y desarrollo estratégico del campus universitario, así como el apoyo para el proyecto en sistemas para la planeación estratégica, no se logra una articulación de la planeación, la evaluación y el financiamiento como motor del cambio institucional, debido a la falta de un modelo organizacional funcional y coherente, para que los distintos actores educativos logran dialogar y acordar el rumbo académico, administrativo y de gestión de manera colegiada. Por lo cual, en 2006 y 2007, debido a los subejercicios de los recursos económicos obtenidos en años anteriores, respecto a los PIFI 200 y 2005, la universidad no recibió financiamiento extraordinario de este programa federal, entre otras causas, se



menciona en las recomendaciones que se realizaron en el PIFI de esos años fue debido a una mala planeación y desarticulación entre las áreas administrativas y académicas de la universidad.

Respecto a la organización académica se establece que las Unidades Académicas (UA) fueran agrupadas en Dependencias de Educación Superior (DES) con una estructura organizacional para que cada UA contara con un cuerpo directivo y administrativo. Además, la creación de *Comités Académicos por Área*, con el propósito de desconcentrar la toma de decisiones, para favorecer la interacción horizontal entre las unidades académicas.

En estas dos administraciones está presente la necesidad de profesionalizar y descentralizar el aparato administrativo. Se identifica el reto de reordenar la estructura y procedimientos administrativos, para favorecer una gestión institucional ágil y eficiente, por lo que se diseñó el Programa Estratégico Integral para el Establecimiento de una Estructura Académico Administrativa Eficiente.

Se reconoce el papel del PIFI como un instrumento de planeación participativa sino también como una herramienta para la medición del desempeño institucional que permite observar el avance de las acciones planeadas. Por tal motivo, se inicia con el diseño de planes maestros para asegurar la calidad de los programas educativos, a través de la evaluación institucional.

Para el segundo periodo administrativo de 2007 al 2020, se establecen los mecanismos normativos para garantizar la vinculación de las políticas institucionales, respecto a la organización académica y de planeación. Por lo que se crea la Coordinación General de Planeación y Desarrollo. La Dirección de Educación Superior, área responsable de prestar servicio a las UA en sus procesos de acreditación, innovación educativa, la revisión de sus PE, la evaluación docente y la trayectoria de los estudiantes, la Unidad de transparencia, encargada de crear instrumentos que fortalezcan la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de recursos públicos ejercidos por la institución.

En el ámbito de la normatividad se aprueba la actualización de la Ley Orgánica en 2008 y se continúa con esa línea de actualización de los reglamentos generales de la institución. Se estableció como política la implementación de un sistema institucional de planeación y evaluación, para impulsar la cultura de la planeación. Uno de los resultados de mayor impacto fue la creación del Comité de Calidad de Programas





Educativos, integrado por la Rectoría, la Secretaría de Planeación y Desarrollo, la Secretaría Académica, la Dirección de Planeación Institucional, la Dirección de Desarrollo Institucional y finalmente la Dirección de Estudios Superiores. Dicho comité se creó con el propósito de que los programas educativos que aún no cuentan con el reconocimiento de calidad generen las condiciones necesarias para poder obtenerlo y con ello brindar a un mayor número de estudiantes una educación bajo los estándares de calidad que solicitan los CIEES y el COPAES.

La implementación del PIFI en la UAEM durante 20 años, permitió la continuidad del aseguramiento de la calidad educativa en la institución, a pesar de que en 2021 se cancelaron varios programas federales como el Fomes y el PIFI, la institución sentó las bases de organización académica, administrativa y de gestión, para continuar con los esfuerzos de consolidar la calidad educativa. Sin embargo, actualmente el costo de las acreditaciones de los programas educativos en su mayoría de casos lo están cubriendo las unidades académicas directamente de sus recursos autogenerados, lo cual podría estar presionando a las mismas para cubrir la cuota del costo de la certificación, lo que podría generar un círculo de exclusión para aquéllas que no logren realizarlo. A pesar de lo anterior, en 2022 “[...] la última actualización recibida el 31 de mayo de 2022 de la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural (DGESUI) de la Secretaría de Educación Pública (SEP)... la UAEM logró alcanzar 100% de matrícula de calidad y 100% de programas educativos reconocidos por su calidad en los indicadores nacionales de la SEP (DGESUI).” (UAEM, 2022: 10), lo cual se puede constatar que la ruta de la calidad se institucionalizó en la universidad.

Es importante mencionar que, si bien el PIFI es un instrumento que administra e incentiva el cambio organizacional y de gestión en las universidades públicas desde una lógica externa, la universidad debió adaptar su organización académica, organizacional, su normatividad y formas cotidianas de trabajo, en detrimento de los órganos de decisión universitarios. Actualmente, con el diseño del PIDE 2018-2023, existe una articulación entre los instrumentos de planeación institucional, de organización académica, administrativa y de gestión, que se vinculan con procesos de evaluación y financiamiento extraordinario.



## Matriz de riesgos y propuesta

La ruta de la calidad que se estableció con el PIFI durante 20 años fortaleció la planeación en un marco más estratégico, con una organización académica más flexible, que permitió el diálogo para concretar ejercicios de autoevaluación más integrales vistos desde las distintas áreas disciplinares, a pesar de que el diseño de la implementación tenía un enfoque vertical en su operación.

En 2021 se canceló varios programas de financiamiento externa como el Fomes, el PIFI, entre otros, lo cual tiene varias implicaciones para continuar con la ruta de la calidad educativa (ver tabla 18):

- Actualmente, algunas unidades académicas erogan el gasto del costo de la certificación de la calidad de los programas educativos o, por el contrario, la administración central asume el costo, pero en casos excepcionales.
- El peso del costo de asegurar la ruta de la calidad podría generar una doble vulnerabilidad en la universidad. Por un lado, como bien se observó, la universidad recibe un financiamiento ordinario que visto a través del costo por alumno, está por debajo de la media nacional; además, en la asignación de recursos hacia la universidad, no se consideran los resultados de desempeño institucional, medido mediante sus indicadores de capacidad y competitividad académica, por lo cual estaría ejerciendo una presión adicional, debido a la necesidad de cubrir el costo de la certificación, para mantener la calidad educativa. Para el caso de que las unidades terminen asumiendo el costo de la certificación, podría orientar los recursos que genera cada unidad académica, para cumplir con la calidad y no para el desarrollo de nuevos proyectos académicos y de investigación.
- En caso de que una unidad académica no logre financiar el costo de certificación, podría generarse un esquema de exclusión para recibir apoyos no solo externos sino internos, mecanismo que se estableció para el caso del acceso a recurso extraordinario con el diseño del PIFI.
- La UAEM ha tenido varios problemas con la liquidez en materia de pagos a la nómina para los trabajadores académicos y personal administrativo, debido a que cada año aumenta la base de trabajadores que se jubilan, el gasto para cumplir con el pago de jubilación que no está regularizado en el financiamiento ordinario del presupuesto que recibe la universidad, por tal motivo, siempre al finalizar el año fiscal, la institución presenta déficit que, para el año 2008 representó poco más de 408 millones de pesos, los cuales se han estado reduciendo, ya que para el año 2020 solo se requirieron 185 millones de pesos, debido al saneamiento financiero que se realizó durante la presente administración del período de 2018-2023, el cual tiene el objetivo de mantener las finanzas



sanas (UAEM, :182). Sin embargo, es necesario que el presupuesto sea regularizado, es decir, que contemple no solo el número de alumnos inscritos sino también los pasivos que se originan por los compromisos de pago de pensiones, así como el pago de aguinaldo al fin de año, con el propósito de que la universidad ya no tenga déficit acumulado.



Tabla 18. Matriz de riesgos y propuesta

Matriz de riesgos					
Área	Actividad	Peligro	Riesgo	Consecuencia	Propuesta
Acreditación de programas educativos	Nomenclatura de riesgo	A falta de financiamiento extraordinario para el pago de las certificaciones de calidad, las unidades académicas erogan el mismo de sus autogenerados o, en su caso, la universidad del presupuesto ordinario que no está etiquetado para ese fin.	3	1.- La posibilidad del aseguramiento de la calidad de los programas educativos que oferta la universidad tienen un alto riesgo de continuidad. 2.- En caso de que una unidad académica no logre financiar el costo de certificación, podría generarse un esquema de exclusión para recibir apoyos no solo externos sino internos, mecanismo que se estableció para el caso del acceso a recurso extraordinario con el diseño del PIFI.	Diseñar un procedimiento para la elaboración del planes de mejora de la calidad de los programas educativos, el cual permitirá a la unidad académica realizar una autoevaluación del programa educativo, a través de la información que se obtiene de los diversos instrumentos que se aplican a los estudiantes, tales como las trayectorias académicas, seguimiento de egresados, estudios de empleadores, tutoría grupal e individual, proyecto de retención y, para el caso de los docentes, a través de la formación y evaluación docente, para fortalecer la capacitación y formación docente; además, se están considerando otros aspectos como el análisis FODA sobre las problemáticas o fortalezas identificadas en la implementación del programa educativo, así como situaciones de incumplimiento, respecto a los requisitos de egresos de los estudiantes, para que se contemple su regulación académica-administrativa. Lo anterior, permitirá continuar con la ruta de la calidad de forma institucionalizada, a



					través de mecanismos de seguimiento y evaluación internos.
--	--	--	--	--	--



Planeación	Proceso institucional de planeación estratégica y evaluación, como instrumento de transformación y mejora continua	La planeación estratégica de la universidad debe plantearse prospectivamente, respecto a los retos y oportunidades que enfrenta en el contexto local, regional, nacional y global sobre la cuestión económica, política, social y cultural.	2	<p>1- Al no existir una visión a futuro de la universidad, puede generar objetivos y metas con una visión de corto plazo de un periodo administrativo.</p> <p>2.- Si los instrumentos de planeación como el PIDE se diseñan bajo la lógica de un periodo administrativo, los cambios que requieren más tiempo, la construcción de opciones en la parte académica e investigación se limitan en un periodo de tiempo corto cuando el contexto está cambiando constantemente.</p> <p>3.- Construcción de nuevos indicadores, apegados a la realidad académica, organizacional y de gestión de la universidad, ya sea de procesos instaurados o nuevos.</p> <p>Diseñar una planeación estratégica de al menos 10 años, con el propósito construir una visión crítica del futuro que permita encarar los retos de la formación, investigación, gestión y administración, que el contexto está exigiendo, respecto a nuevos modelos educativos, innovaciones tecnológicas, evaluaciones, acreditaciones y certificaciones de programas educativos y procesos.</p>
------------	--	---	---	--



Gestión administrativa	Proceso institucional para la consolidación de un sistema de gestión de la calidad de las actividades adjetivas de la universidad.	El costo de la certificación del ISO 9001:2015, se paga del recurso del presupuesto ordinario asignado a la universidad, el cual puede variar año con año, debido a la asignación presupuestal federal.	2	<p>1.- Actualmente el Sistema de Gestión de la Calidad está integrado por 41 procesos estratégicos, de los cuales 39 pertenecen a Dependencias Administrativas y 2 a Unidades Académicas en las áreas de Servicios Escolares, Financieros, Personal y Bibliotecas, por lo que está orientado a la administración central, será necesario su expansión hacia todas las unidades académicas.</p> <p>2.- Recurso humano con escasa preparación en materia de planeación estratégica.</p> <p>Diseñar un sistema de acompañamiento y capacitación de los procesos de certificación de la calidad de la gestión para las unidades académica, a través de tutoriales, manuales y plataforma de evaluación de la gestión, para que se logre su consolidación en todas las dependencias y unidades académicas de la universidad.</p>
Nivel de riesgo	1	Bajo	2	Medio
	3	Alto		



## Bibliografía

Aboites, A. H. (2007). Tratado de Libre Comercio y educación superior. El caso de México, un antecedente para América Latina. *Perfiles Educativos*, vol. XXIX, núm. 118. octubre-diciembre. México, Distrito Federal. Recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/132/13211803.pdf>

Acosta, S., A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas de México*. México: Biblioteca de la Educación Superior.

Aguerrondo, I. (1993). La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. La educación. *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, III(116), 1-17. Recuperado el octubre de 2020, de [http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/laeduca/laeduca\\_116/index.aspx](http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/laeduca/laeduca_116/index.aspx)

Aguilar, V., L. (1992). El estudio de las Políticas Públicas. En Lasswell, H. *La orientación hacia las políticas* (79-103). México: Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_\_ (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa. Recuperado el día 04 de marzo de \_\_\_\_\_ 2015, en <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>

ANUIES (1978). La planeación de la educación superior en México. *Revista de la Educación Superior* (29). Recuperado en [http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista29\\_S1A1ES.pdf](http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista29_S1A1ES.pdf)

Arredondo, M.L. & Santoveña, M. (2004). *Voz Viva de la Universidad*. México: UAEM.

Aróstegui, J. (1995). *La investigación histórica: teoría y método*. Grijalbo Mondadori.

ASF (2018). Ramo General 33. *Fondos de Aportaciones Múltiples (FAM)*. Auditoría Superior de la Federación. Recuperado en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FAM\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-FAM_a.pdf)

Barba, A. A & Lobato, C. O. (2012). *Instituciones de educación superior, políticas públicas y organización*. México: Porrúa.

Baumgartner, R., F. & Jones, D., B (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Buendía, E., A. (2014). *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos*. Editorial, ANUIES: México, D.F.

Cazés, M. D. y Delgado, W. R. (2003). *Hacia una política de Estado para la educación superior en México*. México: Porrúa.

Del Castillo, A, G. (2003). *Dos Modelos Diferenciados de Configuración Institucional Bajo el Impacto de la Evaluación Externa: la UAM-A y la UIA*. Recuperado el día miércoles 6 de marzo de 2013, en [http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/castillo\\_g.pdf](http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/castillo_g.pdf)

Díaz, B., A. & Pacheco, M., T. (2007). *Evaluación y Cambio Institucional*. Edit. Paidós: México, D.F





Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación* (09 de mayo de 2016). Recuperado en [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/3/images/LGE\\_090516.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/3/images/LGE_090516.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* (26 de febrero de 2013). Recuperado en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130224\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130224_0.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. *Diario Oficial de la Federación* (31 de mayo de 1983). Recuperado en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983#gsc.tab=0)

Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. (2008). *Informe Final: Evaluación de consistencia y resultados y de diseño 2007 del FOMES*. México: CIEES. Recuperado en [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/102435/inf\\_final.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/102435/inf_final.pdf)

Cruz-Rubio, N., C. (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*. Recuperado el día miércoles 14 de mayo de 2014, en [https://www.academia.edu/236021/Mapa de desarrollo teorico en politica publica y policy change estado d e la cuestion y tendencias](https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_d_e_la_cuestion_y_tendencias)

DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y política pública*, vol. VI, num 1, 5-17. México, primer semestre de 1997. Recuperado el día jueves 12 de marzo de 2015, en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.VI.\\_No.I\\_1ersem.html](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem.html)

Esquer, F., & Esquer, B. (enero-abril de 2012). Reflexiones sobre la calidad de la educación y sus referentes: el caso de México. *Educere*, 16(53), 43-52. Recuperado el 8 de Octubre de 2020, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=356/35623538006>

Ejea, M. G. (2008). *Política pública y gestión institucional en la educación superior: factores organizacionales y cambio en la calidad educativa. El caso de la UAM 2001-2006*. México: Flacso. Recuperado 15 de febrero de 2020 en <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/1269/TFLACSO-2008GEM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, organización e incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires, Argentina: Niño y Dávila.

García de Fanelli, A. (2008). *Contrato-programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Recuperado el día 20 de mayo de 2014, en [http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Fanelli\\_v12.9\\_0.pdf](http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Fanelli_v12.9_0.pdf)

Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Universidad. Recuperado el día domingo 9 de febrero de 2020, en [http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2014/03/Giddens-Consecuencias\\_de\\_la\\_modernidad.pdf](http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2014/03/Giddens-Consecuencias_de_la_modernidad.pdf)

González, V., L.; Rocha, R., B. & Flores, R., E. (2009). *El Subsidio Federal Extraordinario y el Proyecto Neoliberal para las Universidades Públicas Mexicanas Federales y Estatales*. Recuperado el día 14 de mayo de 2014, en <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36676/EI%20subsidio%20federal%20extraordinario%20y%20el%20proyecto%20neoliberal%20para%20las%20universidades%20públicas%20mexic.pdf?sequence=1>



Hernández, Y. L. (1996). *Actores y Políticas para Educación Superior, 1950-1990. Su implementación en la Universidad de Guadalajara*. México: ANUIES.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (INEE, 2018). *¿Qué es la calidad educativa?* Recuperado en <https://www.inee.edu.mx/directrices-para-mejorar/que-es-la-calidad-educativa/>

John, P. (2013). *New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered*. Recuperado el día miércoles 14 de mayo de 2014, en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2286711](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2286711)

Laboratorio de innovación en experiencias de aprendizaje. (LINNEA\_LAB, 2013). *¿Qué entendemos por calidad educativa?* Recuperado en <https://linnealab.wordpress.com/2013/08/30/que-entendemos-por-calidad-educativa/>

López, L., A. (2011). *¿Cambio sin impacto? El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*. Flacso: México. Recuperado el día 14 de mayo de 2014, en <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/900>

Luengo, G., E. (2003). *Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad*. Trabajo elaborado para el Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 5 y 6 de junio de 2003, en Bogotá, Colombia. Recuperado el día 24 de febrero de 2014, en <http://redelconocimiento.org/profiles/blogs/tendencias-de-la-educacion>

Montserrat, H. H. y Chávez, P. M. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, Vol XVIII, núm. 37, pp.55-80. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco: México. Recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/413/41303703.pdf>

Ochoa, A. O. (2019). *Consideraciones sobre el financiamiento federal a las instituciones públicas de educación superior en México a partir de su magnitud institucional*. México: Universidad Veracruzana. Recuperado el día lunes 21 de septiembre de 2020, en <https://www.uv.mx/crss-anuies/files/2019/01/IMI-Enero-2019.pdf>

OECD. (2010). Higher Education Management and Policy. *Journal of the programme on institutional management in higher education*. Volume 22/1. Francia, recuperado en <https://www.oecd.org/education/imhe/50310012.pdf>

Parson, W. (1995). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.

Peña, S. V. (2012). El equilibrio puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas. *Centro de Estudios en Administración Pública de la FCyS, UNAM*. Núm. 11. Recuperado el día 13 de mayo de 2014, en [http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts\\_n12\\_09\\_12\\_2012/art\\_ineditos12\\_2\\_pena.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n12_09_12_2012/art_ineditos12_2_pena.pdf)

Plá, S. (2019). *Calidad educativa: historia de una política para la desigualdad*. México: UNAM.

Porter, Luis (2004). La Planeación de la Autoridad. La Planeación de la Libertad. Inconsistencias e incompatibilidad del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (22), 585-615. Recuperado el 10 de junio de 2021: <http://comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC03&&sub=SBB&criterio=ART00145>

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Complejidad de la acción conjunta, en Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, págs. 171- 216 (Capítulo 5).



Prieto, M., & Manso, J. (2018). *La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos*. En H. M. (Coordinador), *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pág. 223). Madrid: DYKINSON. Recuperado el noviembre de 2020, de <https://ie.ort.edu.uy/innovaportal/file/73018/1/la-calidad-de-la-educacion-manso.pdf>

Pulido, C. O. (2017). *Política pública y política educativa: una reflexión sobre el contexto*. *Educación y Ciudad*, (33). Recuperado en <file:///Users/deptoformaciondocente/Downloads/Dialnet-PoliticaPublicaYPoliticaEducativa-6213573.pdf>

Rodriguez, C., C. (2016). Análisis del concepto educación de calidad en la Constitución Mexicana. *Ciencia Jurídica* (9). Universidad de Guanajuato. Recuperado en <http://www.cienciajuridica.uqto.mx/index.php/CJ/article/view/179/169>

Rodríguez, Ó. J. (8 de diciembre de 2007). *La calidad en educación superior o la otra cara del conflicto entre organización e institución universitaria*. *Reencuentro*(50), 45-51. Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/340/34005007.pdf>

Rizvi, F. & Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. (Tr. Cristina Mimiaga). Madrid: Morata.

Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Westview Press.

Santizo, R., C. (1995). Política de evaluación y financiamiento a las universidades públicas en México, estudios de caso. México, CIDE, *Documentos de Trabajo* No. 30, págs. 78. Recuperado el día 18 de febrero de 2014, en <http://laisumedu.org/bividesin/index.php>

Secretaría de Educación Pública, *Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural* (2022). Recuperado en <https://dgesui.ses.sep.gob.mx/programas/fondo-de-aportaciones-multiples#:~:text=El%20Fondo%20de%20Aportaciones%20M%C3%BAltiples,infraestructura%20f%C3%ADsica%20de%20la%20educaci%C3%B3>

Secretaría de Educación Pública. (2014). *Anexo IV A. Indicadores de capacidad académica* (SES). PIFI 2014-2015.

Secretaría de Educación Pública. (2016). *Anexo IV A. Indicadores de capacidad académica* (SE). PFCE 2016-2017.

Subirats, J., & Knoepfel, P., C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Swedberg, Richard (2016). *El arte de la teoría social*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Theodoulou, Z., S. & Cahn, A., M. (2013). *Public Policy: The Essential Readings*. Pearson Education, Inc.

Universidad Autónoma del Estado de Morelos. [CD-ROM]. (1996a). *Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 1995-2006*. UAEM.

\_\_\_\_\_ (1996b). *Primer Informe de Actividades 1994-1995*, M.C. Gerardo Ávila García, Rector: UAEM.

\_\_\_\_\_ (2001c). *Sexto Informe de Actividades 1995-2001*, M.C. Gerardo Ávila García, Rector: UAEM.



- \_\_\_\_\_. (2002). *Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2001-2007*. UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2003a). *PIFI Institucional 3.0*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2003b). *ProGES Institucional 3.0*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2003c). *Estructura Organizacional PIFI 3.0*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2004a). *PIFI Institucional 3.1*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2004b). *ProGES Institucional 3.1*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2005a). *PIFI Institucional 3.2*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2005b). *ProGES Institucional 3.2*: UAEM.
- \_\_\_\_\_ [CD-ROM]. (2006). *Quinto Informe, Psic. René Santoveña Arredondo, Gestión 2001-2006*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2006a). *PIFI Institucional 3.3*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2006b). *ProGES Institucional 3.3*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2007a). *PIFI Institucional 2007*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *ProGES Institucional 2007*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2008a). *PIFI Institucional 2008-2009*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *ProGES Institucional 2008-2009*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2007-2013*. UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Quinto Informe, Dr. Fernando de Jesús Bilbao Marcos, Gestión 2007-2013*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2012a). *Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2012-2018*. UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2012b). *PIFI Institucional 2012-2013*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2012c). *ProGES Institucional 2012-2013*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Primer Informe de Actividades 2012-2013*, Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, Rector. Recuperado el día 10 de junio de 2013, en <http://www.uaem.mx/organizacion-institucional/rectoria/files/primer-informe-rectoria-2012-2013.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2014a). *PIFI Institucional 2014-2015*: UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *ProGES Institucional 2014-2015*: UAEM.



\_\_\_\_\_. (2016). *Cuarto Informe de Actividades 2015-2016*, Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, Rector. Recuperado el día 13 de junio de 2016, en <http://www.uaem.mx/organizacion-institucional/rectoria/files/cuarto-infome-rectoria-2015-2016.pdf>

\_\_\_\_\_. (2017). Reglamento General de Planeación. Órgano Informativo Universitario, "Adolfo Menéndez Samará", No. 99, 2017. México: UAEM. Recuperado en [https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/secretaria-general/legislacion-universitaria/normativa\\_administrativa/14.pdf](https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/secretaria-general/legislacion-universitaria/normativa_administrativa/14.pdf)

\_\_\_\_\_. (2018). *Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2018-2023*, Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, Rector.

\_\_\_\_\_. (2019). Primer Informe de Actividades 2018-2023, Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, Rector. Recuperado el día 20 de junio de 2019, en <https://www.uaem.mx/informes-de-actividades/primer-informe/primer-informe-extensa.pdf>

\_\_\_\_\_. (2020). *Segundo Informe de Actividades 2018-2023*, Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, Rector. Recuperado el día 06 de octubre de 2021, en <https://www.uaem.mx/informes-de-actividades/segundoinforme/2o INFORME DE ACTIVIDADES DGUB EXTENSO.pdf>

\_\_\_\_\_. (2021). *Tercer Informe de Actividades 2018-2023*, Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, Rector. Recuperado el día 06 de octubre de 2021, en <https://www.uaem.mx/informes-de-actividades/tercer-informe/TERCER INFORME DE ACTIVIDADES Version Extensa 30052021-.pdf>

\_\_\_\_\_. (2022). *Cuarto Informe de Actividades 2018-2023*, Dr. Gustavo Urquiza Beltrán, Rector. Recuperado el día 06 de octubre de 2022, en <https://www.uaem.mx/sites/default/files/informe-rectoria-2022-extensopdfmrpu5oxQvg.pdf>

\_\_\_\_\_. (2022). Modelo Universitario 2022. Órgano Informativo Universitario, "Adolfo Menéndez Samará", No. 128, 2017. México: UAEM. Recuperado [https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/organo-informativo-universitario/Menendez\\_Samara\\_No\\_128.pdf](https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/organo-informativo-universitario/Menendez_Samara_No_128.pdf)

Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121. Recuperado el 14 de mayo de 2012, en <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1944/1603>



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



CENTRO DE INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINAR  
PARA EL DESARROLLO UNIVERSITARIO

## ACTA DE DICTAMEN

### BORRADOR DE TESIS

Los integrantes de la Comisión Revisora del borrador de tesis titulado: **Políticas educativas de financiamiento y evaluación, su impacto en la calidad educativa. El caso de una Universidad Pública Estatal.** que presenta el estudiante del Programa Educativo de la **Maestría en Investigación Interdisciplinar en Educación Superior: Guadalupe Torres Godínez** con número de matrícula: **10035508**, otorgan el siguiente dictamen:

ACREDITADO  NO ACREDITADO

**Observaciones:** el documento cumple con las especificaciones propias de una tesis de maestría, conforme a lo establecido en el Plan de Estudios correspondiente.

	Firma
<b>Director(a) de tesis</b> Dra. Viridiana Aydeé León Hernández	
<b>Lector(a)</b> Dra. Miriam de la Cruz Reyes.	
<b>Lector(a)</b> Dr. Efrén Hernández Baltazar	
<b>Lector(a)</b> Dra. Elisa Lugo Villaseñor	
<b>Lector(a):</b> Dra. María del Carmen Torres Salazar	

Cuernavaca, Morelos, a 31 del mes de octubre del 2022



Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**MARIA DEL CARMEN TORRES SALAZAR** | Fecha:2022-10-31 17:27:12 | Firmante

v7G/Qefym/Hh2PSEM7mH4Nul8BRmIP5EqWYNtnTUuO5655f+iaD/tmDrtEDuKnaC2i8JGrircpblvN3iQHDz5m3eAxpKpuxHpYBJ3XirbUEoTp2+leLCvttlx6U51n28nRirystXGMvMQaUfVJF1mpPJDWHSmWRYmhNFRk36TI4+WqlddM622qHaS0RxxqEYCY1Y4NdiGKZOVwftlB+O7dLEh8iptYwR3VDxDZCZvmawCF3OgcztBz32Zfb+lot+gvXvs9a/SMEIvYn6Kk435qJ8cRLSYRi5QS6roe2rKpZJzggMirWuV+k89/kK3651Nvgr+p4OlivOZvbCJCc1Eshs7aA==

**EFREN HERNANDEZ BALTAZAR** | Fecha:2022-10-31 17:32:35 | Firmante

BPbNeUAZf9TEqNDac6wdMZZvRqPcT+CETzXBJD7T8lnJt261dDtX64Dvq/GUR7ueMoJyEr8nhHpuNWw/NJleA1nCT0Vsj02otJWoMhHVRDkBqk/mG3ksU6+Kqi5elvdXlX9gEIBD+03KtVRDalZd/NzmgS/x5dvHD+HdjQP0ciEhzVSomyRjvJvqlhNAD/BGoSTwZ97/4dVtv5fer3SwTA1DXDwq/9+z6dvuYJ1p+vMcmUOfBU8sa4un0Xjg+yOxVr8k4dRNYcRqdG8ViiiFyPFWS2qs86bAKrwXNOKXj3dixY2xSb34Qqoq6xCS8qfa+bjrq9y97BtwgR/Q+7ppg==

**ELISA LUGO VILLASEÑOR** | Fecha:2022-10-31 17:34:41 | Firmante

ma82xjAzVBz0j+ImVgk5cbZzu60gLw0kt0K7i41LCH9KGFN3q1MjplqatlNwQovL/s7O+z/eN2Av3smue83MiOdRbEf2ElozLdbb2nJSnM+3bSzmNcvaisSV5t3zb5lyDb+ElrEttqj7BqKrPcv7vvAvjZKkC8BShp+sDHICGQOfc4X9Uuc7Cy5jwmRhMilyRUYN88i3wSu8tG5iKznG4Z62JMBVpvgI2cVKHMjEXAhtAKHIs4dAe04L+QErkEW7QLxAv04vM69oKH10GoOMk435qJ049kU0Lfkx166tRfkOxHwKjox1XO5SFHRjm/l8aTE3jQbliBRr2NLoRQ==

**VIRIDIANA AYDEE LEON HERNANDEZ** | Fecha:2022-10-31 17:48:08 | Firmante

TVrgvUWJXL9EKKJxyH6vPk8ei/Xpb4W9B6x+fOZMWCAlAik7B8R5AsmKcsNcGYSJQaH93zkEr+XhPWCDpG47pLHK8Sh1aW1m4u7+3Qu2kYw4lseWYK5TD7lTmZ06Qyeg4V35VGjZYGd6sU5RIBJPMAY9qUEUrEY7A1dy75+lnuY5+vuHLzyYvBi2e29BwPdcwpMeO8ZwkwYby8DepTx30/IAM0d6i9KNJhW/7hYLRek7e2LOSpdwklgLAYCQZpBgeCOrPtNp r6d/NktMROiKsr9u2reQBhmuKlgCG8tAYtqMoT511me771VFDE8/Ax7UFURheDMYvwL/zyZZ1hbv==

**MIRIAM DE LA CRUZ REYES** | Fecha:2022-11-03 09:05:31 | Firmante

KI9XBuq2p0obyPaQnlGcSqpCQFnPjPjXaxDMmBmVhqQitjWkoPRJIOI0zLC9Tn7B+gv94cNICcHOoH1NM3SFTdvE5MNbduCYxtNG9+mbzS9Py6XJQGftrsrgFwW0cnEPpHw7pk1D173tHwVLFQAESWkOk1t8Ato90pHaW/JjiWapFv1TX4tTA8flo1gOW3GiGbRHKAA5e2apLNoyppHHGfcmNu0LQKf0UUhKVVGKbtigQHRVZkKb+e3IRxaPoRgBvYlXrMQA0SwpNVaSJCD8nD6cMwGF4G0kgVSb9WD9OSLVEEmX6MDkJRd8jX6XDwN3ZewHdr+SSnaQCVOHN7H+CR21FQ==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



MvulbqsmP

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/d4nhsDkvdDbo36PBkSHlr9zkaat8ISol>