





**Casa abierta al tiempo**

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Maestría en Desarrollo y Planeación de la Educación

“Evaluación y acreditación de programas académicos a nivel superior dentro del contexto de las políticas públicas en las Universidades Públicas Autónomas.”

T E S I S

Que para obtener el grado de Maestro en Desarrollo y Planeación de la Educación

Presenta:  
Rodrigo Guzmán Preciado

Director de tesis:  
Dr. Rogelio Martínez Flores

Ciudad de México a 04 de julio de 2016

**Director de tesis**

**Dr. Rogelio Martínez Flores**  
**Profesor Titular del Departamento de Relaciones Sociales**  
**UAM-X N° Económico 4161**

**Sinodales**

**Dra. Claudia Mosqueda Gómez**  
**Profesora Titular “B” del Departamento Artes y Humanidades**  
**UAM-L N° Económico 26107**

**Dr. Enrique Javier Ortiz Cárdenas**  
**Lector externo**

## **Agradecimientos**

Éste trabajo de investigación representa la culminación de una etapa más en mi trayectoria y formación académica, en él convergen el trabajo y apoyo de distintas instituciones y personas que en cada etapa del desarrollo de ésta investigación estuvieron presentes.

Primero quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) pues gracias a su financiamiento pude cursar mis estudios de posgrado y elaborar ésta idónea comunicación de resultados (ICR). Así mismo agradezco a la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco y al programa de Maestría en Desarrollo y Planeación de la Educación por la oportunidad que me brindaron de cursar mis estudios de posgrado.

Al Dr. Rogelio Martínez Flores extendiendo un agradecimiento especial por su labor como asesor, guía y en algunas ocasiones confidente. Por permitirme e invitarme a participar en otros espacios académicos, experiencia que ha resultado enriquecedora en distintos aspectos de mi vida, pues por la interacción con otros profesores y compañeros he generado nuevos vínculos afectivos y académicos. Su gentil temperamento permitió superarlos, y con sus conocimientos y experiencia contribuyó en gran medida a la construcción de ésta ICR.

A mis lectores la Dra. Claudia Mosqueda y el Dr. Javier Ortiz que fueron pacientes con mi trabajo, sin lugar a dudas sus observaciones fueron muy importantes no solo en el momento de la lectura sino desde tiempo atrás que habíamos ya comentado y charlado sobre el tema de mi ICR.

A mi familia y en especial a la Maricarmen y al buen León.

## ÍNDICE GENERAL

Resumen .....	1
Introducción .....	2
1. PERSPECTIVA METODOLÓGICA, DISEÑO METODOLÓGICO LOS ESPACIOS DE APLICACIÓN Y SUJETOS DE ESTUDIO.....	5
2. POLÍTICA PÚBLICA ORIGEN DE LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN.....	8
2.1 ¿Por qué comenzar desde la política pública? .....	8
2.2 Cómo se define una política pública (Conceptos básicos, procesos y modelos) .....	9
2.3 Instrumentos que operan la política dirigida al mejoramiento de la calidad - <i>Estado Moderno, democracia y optimización de recursos base de las PP</i> -.....	12
2.4 Algunos elementos teóricos sobre la hechura de las políticas públicas.....	17
2.4.1 Una aproximación a la formulación de las políticas Públicas.....	18
2.4.1 Una aproximación a la implementación de las Políticas Públicas.....	32
2.4.3 Una aproximación a la evaluación de las políticas .....	51
2.5 Estrategia, política y estrategia organizacional.....	60
2.6 Sobre la organización académica .....	74
2.6.1 El conocimiento como un elemento de la organización .....	75
2.6.2 El trabajo como un elemento de la organización .....	79
2.7 Estrategia la propuesta de Henry Mintzberg .....	84
2.8 Concepto de estrategia a partir de los enfoques teóricos revisados.....	103
2.8.1 Estrategia de Estado.....	103
2.8.2 Estrategia política institucional .....	105
2.8.3 Estrategia disciplinar .....	106
2.8.4 Estrategia a partir de la planeación .....	107
3.Contexto histórico, social y económico de las universidades públicas y autónomas	109
3.1 Conformación de las IES en México a partir de la expansión de la matrícula fenómeno embrión de las políticas públicas de las últimas tres décadas. ....	109
3.2 La relación entre las universidades públicas autónomas y el Estado hacia una mirada de la estrategia estatal. “La hechura e implementación de las políticas públicas en la educación superior en México”.....	114
3.3 Evaluación y acreditación de las IES: los instrumentos de la política pública. ....	119
3.3.1 Relación entre financiamiento y políticas públicas .....	119
3.3.2 Surgimiento internacional de la evaluación y acreditación instrumentos importados a México.....	128
3.3.3 Evaluación y acreditación en México .....	138
4. Evaluación y acreditación: Estrategias y efectos organizacionales dentro de las universidades autónomas.....	162
CONSIDERACIONES FINALES .....	173
Bibliografía.....	176

## **Resumen**

El documento analiza cómo las Universidades Públicas Autónomas generan estrategias a las políticas públicas dirigidas a la Educación Superior haciendo énfasis en los instrumentos que la operan como es la evaluación y acreditación de los programas académicos de las IES. Se plantea analizar los instrumentos que son de interés particular que es el caso de la evaluación y acreditación de las IES. La hipótesis de trabajo de esta investigación es: *las universidades generan estrategias para adaptar o pervertir los instrumentos de evaluación en un contexto competitivo y de escasez de recursos, en donde éstos últimos se fijan en correspondencia con los cambios que ocasionen en las instituciones evaluadas.*

*Conceptos: Política pública, estrategia política, estrategia organizacional, evaluación, acreditación, planeación y organización académica.*

## **Abstrac**

The paper discusses how the autonomous public universities generate strategies to public policies aimed at higher education emphasizing the instruments that operate as evaluation and accreditation of academic programs of higher education institutions . Is planned to analyze the instruments that are of particular interest is the case of the evaluation and accreditation of higher education institutions . The working hypothesis of this research is: *universities generate strategies to adapt or perverting assessment tools in a competitive environment and scarce resources , where the latter are set in correspondence with the changes they cause in the institutions evaluated.*

Concepts : Public policy , political strategy , organizational strategy , evaluation, accreditation , academic planning and organization.

## Introducción

El desarrollo del trabajo de investigación que se presenta tiene la intención de caracterizar y analizar de forma general en un primer momento el proceso de evaluación y acreditación de las Instituciones de educación superior (IES), en particular la forma en que son concebidas, realizadas y llevadas a cabo por las universidades públicas autónomas.

El análisis de la evaluación y acreditación de los programas académicos (PA) de las universidades públicas y autónomas, comenzará con el análisis teórico sobre lo que es una política pública, es decir, su significado y la razón de comenzar dicho análisis desde este enfoque parte de la importancia de esclarecer de dónde surgen o qué son específicamente la evaluación y acreditación, es decir qué son en términos funcionales.

La evaluación y la acreditación están enmarcadas en el contexto de la política pública mexicana dirigida al mejoramiento de la calidad educativa, por tanto la función inmediata de la evaluación y la acreditación consiste en ser instrumentos de operacionalización de las metas creadas dentro de la política pública, una de la primeras preguntas a esclarecer será por tanto ¿Qué es una política pública (PP)? ¿Qué factores intervienen en la configuración de una PP?, ¿Qué tipo de instrumento es la evaluación y acreditación de un plan y programa de estudio?

Las anteriores preguntas nos dan entrada a un segundo momento analítico y tendrá la intención de cruzar un concepto central que construye la articulación general del trabajo que se encuentra dentro de la tesis y reside en que: ***“las universidades generan estrategias para adaptar o pervertir los instrumentos de evaluación en un contexto competitivo y de escasez de recursos, en donde éstos últimos se fijan en correspondencia con los cambios que se susciten en las instituciones evaluadas, con base a los indicadores de las evaluaciones externas.”***

Dicho concepto por tanto es el de **“estrategia”** en este caso la estrategia se abordará en dos dimensiones teóricas: una se reconstruirá precisamente de lo que la política pública entiende por estrategia y esto servirá para afianzar la caracterización del tipo de políticas públicas que se implementan en la ES en México, para comprender con mayor claridad cómo

son definidas y hacia donde se da la acción y relación de los involucrados tanto de los hacedores de PP como quien es beneficiario de una PP en este caso es la universidad pública. También se reconstruirá el concepto de estrategia desde la administración y la organización debido a que una es la estrategia que viene del exterior (es decir desde la política pública) y otra estrategia que se genera al interior de una universidad, partiendo de la idea de que una institución organizativamente compleja genera otras estrategias o en su caso tácticas para realizar sus funciones racionalmente.

Una vez teniendo claro teóricamente en que consiste una política pública y cuáles son los factores, actores, intereses que rodean una PP y el uso de las estrategias tanto en el ámbito de la política pública y dentro de la estructura organizacional de las universidades, será necesario realizar una reconstrucción histórica analítica de la configuración particular de la política pública que está dirigida al caso específico que nos aboca. Es decir será necesario caracterizar específicamente como ha surgido la evaluación y la acreditación no solo en un contexto nacional, ya que la evaluación y acreditación no tienen su origen en México, por tanto al ser procesos importados de otros países, resulta pertinente, aunque se aborde de forma breve, cual es el origen y como es que llegan dichos procesos a nuestro país. En ese orden una vez teniendo un marco amplio es posible comenzar la reconstrucción particular sobre cómo surge en específico la evaluación y acreditación en México y cuál es su lógica de operación, y cuál es su finalidad.

Teniendo presente los elementos anteriores de referencia teórica-conceptualmente solo faltaría agregar una referencia teórica más que tiene sustento en la elección de las unidades de análisis que en este caso es el programa académico en sociología a nivel licenciatura y esto parte del supuesto de que cada disciplina genera su propio comportamiento y relación con el contexto que le rodea generando estrategias particulares que no precisamente serán las mismas para otras disciplinas, por tanto, el presente trabajo no puede hacer generalizaciones sobre la forma en que son concebidas y aplicadas tanto la evaluación como acreditación de los PA en otras universidades y más aún en otras disciplinas, teniendo en cuenta lo anterior; se puede contemplar que el análisis estará enmarcado en el estudio de caso.



El estudio tendrá como propósito tratar de desarrollar la hipótesis de trabajo que es transversal a todo el desarrollo del mismo, es decir, que los procesos de evaluación y acreditación están pervirtiendo su función que es generar en general una retroalimentación que incida en los procesos de planeación al interior de las universidades para la mejora de su organización y sus actividades. (Ibarra: 2002, Díaz: 2008, Fresan:2004, Kent:1997, Comboni:2007) Señalan de cierto modo intuitivamente, con excepción de Díaz en su estudio sobre Evaluación en las IES realiza generalizaciones sobre la base de unos cuantos casos y por otra parte en los análisis realizados son generalmente de forma ensayística y no muestran evidencia empírica contundente, a pesar de ello con base en sus trabajos se puede advertir que la evaluación sirve para diversos fines y no precisamente para la mejora en general de las universidades, sino que dependiendo el tipo de universidad que lleve a cabo estos procesos de evaluación será el uso que le darán y de ese uso se desprenden las estrategias implementadas. En otras palabras según los autores señalados algunas universidades se evalúan para sobrevivir, otras para alinearse pasivamente a los mandatos de las PP y otras lo hacen por la construcción o consolidación de un prestigio. Así, en el presente trabajo trataré de analizar teórica y empíricamente el uso de la evaluación y la acreditación en dichos espacios.

Otro de los supuestos transversales que se desarrolla al interior de esta investigación es que las universidades contempladas en el estudio no tienen claro el porqué de la evaluación y acreditación, en tanto incida en una planeación racionalmente contemplada y llevada a cabo.

## **1.PERSPECTIVA METODOLÓGICA, DISEÑO METODOLÓGICO LOS ESPACIOS DE APLICACIÓN Y SUJETOS DE ESTUDIO.**

El abordaje sobre el tema planteado en este trabajo de investigación desde la perspectiva metodológica tiene como base teórica-metodológica la concepción de los fenómenos sociales como sustrato de una sociedad compleja por naturaleza, por tanto desde esta postura el debate entre perspectivas metodológicas cuantitativas o cualitativas, se dejan de lado ya que la invitación que se puede hacer para la reconstrucción de una pequeñísima parte de la realidad social es la creatividad del individuo investigador que mira la realidad social como un conjunto de procesos diversificados, que para reconstruirlos se requiere dejar de lado la postura del investigador que se aísla del fenómeno que pretende aparentemente una neutralidad que resulta casi imposible de lograr.

Por lo anterior esta investigación tratará dentro de lo posible reconstruir desde la creatividad que se requiere en las ciencias sociales no solo como una simple integración de técnicas y recursos metodológicos (Jorge: 2003), sino también hacer uso desde lo posible de la utilización de ciertos recursos que provengan de otros campos disciplinares (Wallerstein: 1998) que se requieren para hacer más asequible un fenómeno educativo, donde la educación tiene múltiples ópticas o disciplinas que lo abordan -políticamente, económicamente, históricamente, sociológicamente- y dentro de esta investigación se encuentran algunos elementos de cada uno de estos campos.

Dicho lo anterior la propuesta de análisis es una postura interpretativa de las interacciones sociales que dan origen a una multiplicidad de objetivos, posturas y percepciones al interior de los actores que forman parte del fenómeno a estudiar.

Para el trabajo de investigación realizado en la ICR, se llevará a cabo un diseño metodológico mixto por nombrarlo de una forma simple con presencia cuantitativa en un primer momento ya que se pretende dar cuenta de algunos de los efectos que hayan surgido en la aplicación de la evaluación y acreditación de los programas de estudios que se han elegido en la muestra para desarrollar la investigación, que en este caso son los PA de la licenciatura en sociología en la UAM-X.

Las características institucionales de esta universidad son: desconcentración funcional y administrativa, departamentalización, integración de las funciones sustantivas -docencia, investigación, extensión y gestión- figura académica de profesor-investigador contratación mayoritaria de su planta académica a tiempo completo (en el caso de la UAM).

En términos analíticos, se eligió a la UAM, por las siguientes razones: a) porque son instituciones ampliamente reglamentadas en todos sus procesos y procedimientos, lo que incide en la percepción que los sujetos tienen de ella y que lectura hacen sobre los procesos a los que se han incorporado desde la política pública como son los instrumentos de evaluación; b) porque las características institucionales permiten desarrollar análisis sobre las percepciones y significados de los académicos y administrativos sobre los procesos de evaluación y acreditación, c) por que tiene un contexto histórico y un prestigio social que la diferencia de otras y que por tanto permitirá mirar las estrategias implementadas y d) por su mismo tamaño en atención a sus respectivas matrículas, es decir según literatura especializada (Díaz, 2008) las universidades con base en su matrícula y de otro tipo de lectura a los instrumentos que provienen de la política pública.

A la luz de la literatura consultada, se pueden formular hasta el momento cuatro ejes analíticos generales que constituyen tanto la orientación para la elaboración de los contenidos referenciales de la ICR, como el soporte básico para la argumentación sobre los hallazgos en lo que se refiere a las estrategias y concepciones de los académicos.

Estos ejes son:

- Concepciones y valoraciones sobre la evaluación y acreditación de PPE.
- Concepciones y valoraciones sobre la calidad de la educación.
- Escalas de prestigio (institucional, nacional).
- Entorno significativo del prestigio en la disciplina.

Las notas serán organizadas en función de los ejes analíticos señalados. Una vez hecho esto, procederemos a generar segmentaciones por eje y a jerarquizar la información de acuerdo con los objetivos y preguntas de la investigación.

De lo anterior se puede advertir que el método más idóneo sería el estudio de caso ya que permite dar cuenta con mayor profundidad de los espacios escogidos en la muestra que si bien el resultado no puede hacer generalidades sobre el universo completo de las universidades en México, si puede proveernos de ciertas particularidades que posibiliten el entendimiento de la evaluación y acreditación de las universidades públicas en general.

Para realizar esta investigación se diseñó una estrategia de trabajo por etapas de ida y vuelta entre la identificación de referentes de la literatura y los hallazgos empíricos obtenidos a lo largo del proceso. La revisión de bibliografía pertinente durante toda la investigación ha permitido ir ajustando temas, enfoques y supuestos con relación a la información que se ha ido acumulando en espera de convertirse en datos que den respuesta a las preguntas planteadas. Para conducir la investigación, la literatura ha sido organizada en ejes temáticos agrupados en las siguientes categorías: a) confección e implementación de políticas de educación superior (centralmente para el caso de México pero también para el contexto internacional), b) evaluación y acreditación, c) políticas públicas, d) organización y estructura universitaria y e) procesos de institucionalización de los procesos de evaluación y acreditación.

## **2. POLÍTICA PÚBLICA ORIGEN DE LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN**

### **2.1 ¿Por qué comenzar desde la política pública?**

Los siguientes subapartados caracterizaran teóricamente los elementos sustanciales que servirán de catalejos para observar una parte de la realidad de los tantos procesos y fenómenos que cotidianamente se desarrollan al interior de las IES en este caso lo que nos interesa en este momento inicial de análisis es poder recopilar un conjunto de variables y categorías que nos posibiliten el análisis y sobre todo la comprensión del objeto de estudio que da pie a este trabajo. Como ya se advirtió, el centro de análisis es el estudio de las PP dirigidas al sistema educativo, en particular a la ES. Por tanto las siguientes líneas no serán un paseo o síntesis infructuoso sobre la concepción teórica de las PP, sino que servirá como cimiento del presente estudio, la propuesta particular es concebir qué tipos de PP existen y qué tipos de actores hacen las políticas y sobre todo cómo son aplicadas y concebidas desde una noción teórica, para después, poder caracterizar, con base al acercamiento empírico, cómo son concebidas y aplicadas al interior de las IES en los PA.

Como ya se comentó al principio del trabajo, el abordaje de un tema educativo tiene la complejidad de poder ser abordado desde diversas ópticas teóricas y disciplinares como puede ser desde la teoría organizacional con Burton Clark o desde el análisis de la política pública con algunos autores como Aguilar, Parsons o Roth. Debido al interés que tiene este trabajo sobre la instrumentalización de una política pública el eje central de análisis será por tanto el estudio de la PP. Para iniciar este apartado teórico conceptual es oportuno definir y describir lo que es una PP para enmarcar el análisis dentro de la política educativa nacional y sobre todo caracterizar qué tipo de política es y cuál es su lógica de operación y de aplicación. En el siguiente desarrollo se presentarán algunos elementos sustanciales para hacer el análisis de las políticas públicas implementadas en México para visualizar la lógica de construcción y de operación de la misma, los resultados que han surgido de la aplicación y de los instrumentos de las políticas públicas y cuáles son los actores que se pueden ubicar dentro de dicho marco de referencia. En

específico se trabaja con la recopilación hecha por Luis F. Aguilar para la comprensión de la hechura, la implementación y la evaluación de la política pública, a su vez dicho análisis y base teórica se entrecruza con la propuesta de análisis de Andre NoeRoth, así como el abordaje que da Wayne Parsons, que sirve de apoyo a este capítulo.

En el caso específico de la antología propuesta por Luis F. Aguilar se utilizan los siguientes trabajos que sirven de insumo en el análisis de las políticas públicas como es el caso de la política que va dirigida al mejoramiento de la calidad de la educación, específicamente en ES, los trabajos son del tomo 1 El estudio de las políticas públicas, del cual se retoma “El estudio introductorio”, del mismo Luis Aguilar, del tomo 2 “El estudio introductorio”, “Los modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” de Allison, G. , “La ciencia de salir del paso” y “Todavía tratando de salir del paso” de Lindblom, “Salir del paso, ¿ciencia o inercia?” de Dror, “La racionalidad limitada y la política de salir del paso” de Forester y “Los usos del análisis de las políticas” del tomo 4 “El estudio introductorio” de Aguilar, “El proceso de implementación de las políticas un marco conceptual” de Van Meter y Van Horn y por último “Modelos Organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales” de Richard F. Elmore, dichos trabajos se retoman debido a que caracterizan teórica y empíricamente las categorías que se utilizarán en el análisis empírico de esta investigación tanto de la hechura como de la implementación de la política educativa mexicana en ES donde más adelante se hará referencia a cada uno de estos elementos.

## **2.2 Cómo se define una política pública (Conceptos básicos, procesos y modelos)**

Comencemos el marco teórico con algunas consideraciones hechas por Wayne Parsons para complementar el abordaje de la antología de Luis F. Aguilar y para el análisis del siguiente capítulo ya abordando el caso específico de la PP dirigida a la educación superior en México, Wayne nos propone tener presente en el análisis elementos aún más básicos como es entender qué es lo público, para aclarar qué es lo que un determinado gobierno pone en la agenda.

De forma general ¿qué se considera como público?, lo público es la vida y la situación colectiva de una sociedad determinada por un contexto nacional específico, y es todo aquello que tiene por obligación el gobierno de regular, intervenir, mejorar, sanar, aportar etc., por lo menos esta concepción de lo público tiene su origen histórico en la concepción del Estado-nación moderno, solo recordemos que antes del establecimiento del Estado Moderno la sociedad que conformaba las monarquías occidentales no consideraba la voz de todos los miembros de la sociedad, (Wallerstein: 1998) el establecimiento del Estado Moderno pasó por una serie de altibajos históricos que tardó su plena conformación por lo menos en todo el siglo XIX con largos periodos de desajustes y ni mencionar el caso de América Latina donde apenas el siglo pasado se configuraban algunos países como Estados en estricto sentido, por lo tanto hablar de lo “verdaderamente público” es hablar *stricto sensu* a partir del siglo pasado. Pero entonces ¿qué es lo que generalmente se considera como público dentro de un Estado Moderno?, hagamos una lista ilustrativa de lo que se considera como parte de la vida colectiva pública:

- Opinión y participación política.
- Bienes públicos.
- Salud pública.
- Transporte público.
- Educación pública.
- Orden público.
- Deuda pública.

Entrados entonces en la *res publica* podemos mirar en esta incipiente lista a la educación pública, esta educación que pasó a ser pública solo después de la conformación del Estado Moderno, recordemos que la educación se convierte en un factor central y determinante en la configuración de las sociedades contemporáneas debido a la suplantación del pensamiento religioso por el pensamiento científico surgido a partir de la Ilustración, se considera una condición *sine qua non* para que el hombre pueda ser considerado como ciudadano.

Por tanto si hablamos de la *res publica* es preciso vincular esto con el concepto del “bien público” que entra precisamente en materia de política

pública en contraposición de lo “privado” que es solo para algunos y que proviene generalmente del “libre mercado”, una definición que emana del metanálisis propuesto por Wayne Parsons, nos dice que:

“un bien público es un “bien” o servicio que está disponible para todos. Los bienes públicos puros son aquellos que son fabricados por el Estado y no por el mercado. Los bienes privados son aquellos que se consumen por elección y solo quienes pagan por ellos tienen acceso a su consumo” (Samuelson, 1954 citado por Parsons, 2007: 44)

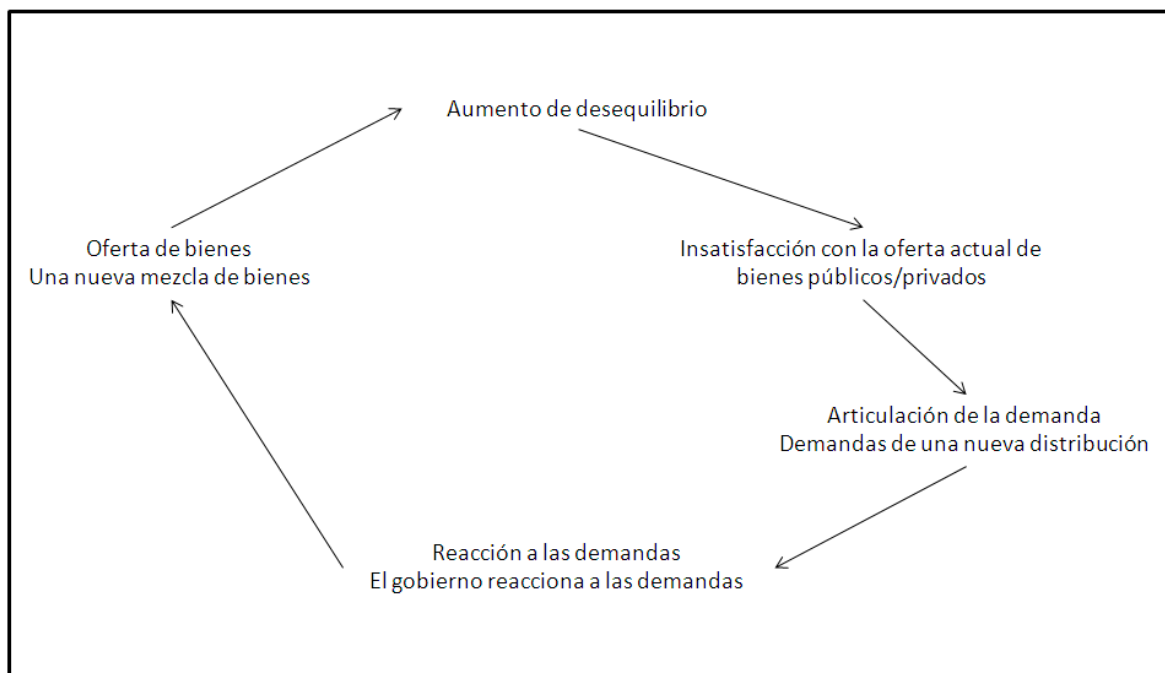
Entonces si la PP, trata sobre un bien o servicio que está o debería estar al alcance de todos los individuos que se encuentran dentro de un Estado Moderno (donde ya se advirtió que la educación es un servicio y un factor fundamental en el desarrollo pleno de una determinada sociedad), nos encontramos pues con un primer punto de partida del análisis de la PP ya que no todas las personas tienen acceso a ella, sin embargo la educación también es un bien público porque tiene otra característica que su pago proviene de recursos derivados de los impuestos que el Estado recauda. Pero este bien público que depende del dinero recaudado no es suficiente para satisfacer la demanda que la población genera (observar diagrama 1 ciclo de demanda). Lo que encontramos entonces en esta caracterización de lo que entra en el ámbito de lo “público” es hasta qué grado la política pública y lo que se considera como público en tanto hablamos de bienes, es algo que se asemeja más a un tipo ideal<sup>1</sup> del deber ser y de lo que sucede realmente. En síntesis un primer acercamiento del estudio de la política pública está circunscrito en la definición de lo público, que en términos generales abarca el análisis de quién lo suministra, quién y cómo lo paga, a quién se lo paga. (Parsons, 2007: 44)

---

<sup>1</sup>Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la cantidad de síntesis de fenómenos concretos difusos (...) los cuales se colocan según estos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada (...) dicha construcción mental (...) puramente conceptual, no puede ser encontrada empíricamente en la realidad. (Weber citado en Ritzer: 1998, 255)



**Diagrama 1. El ciclo de demanda de bienes públicos y privados**



Fuente: diagrama 1 tomado de Wayne Parsons (pág., 45), Frey adaptado por el autor.

EL diagrama anterior nos posibilita la representación cíclica en el surgimiento y demanda de bienes públicos y/o privados que cambian de acuerdo a la intersección de productores, servidores públicos, gobierno y votantes, lo importante de esto es observar la intervención del gobierno para satisfacer, regular y articular las demandas surgidas de una determinada población específica. Más adelante en este capítulo podremos observar de donde surgen estas demandas y cuál es la lógica en la aceptación o no de estas demandas por parte del gobierno de una sociedad.

### **2.3 Instrumentos que operan la política dirigida al mejoramiento de la calidad -Estado Moderno, democracia y optimización de recursos base de las PP-**

Una vez que ya se advirtió el terreno en el que las políticas públicas entran es necesario un breve marco referencial sobre el estudio de las mismas para poder comprender en los apartados subsiguientes la lógica de operación de las estrategias del Estado Mexicano que genera para la atención y provisión de la ES, y que creará por tanto resultados particulares que poco a poco iremos develando.

¿Cuál es el surgimiento de las PP de manera genérica en los Estados Modernos? Una condición inherente al establecimiento del Estado Moderno es la introducción de la vida democrática y la toma de decisiones basadas en el escrutinio de la población que vive dentro de un territorio particular al que se ha decidido llamar nación o país, el Estado Moderno surge en la historia reciente de la organización humana propia de las transiciones económicas y políticas de Europa occidental, de dichos cambios se determinó que la mejor forma de vivir en sociedad era una vida democrática a pesar de las dificultades que de dicha organización se desprendan, este modelo de gobierno genera ciudadanos que en lo aparente participan en la conformación de sus propias sociedades. La historia del Estado Moderno a partir de su establecimiento un poco más de dos siglos atrás en Europa y tal vez apenas poco más de un siglo en América Latina, da cuenta de una organización social que muestra crisis recurrentes – económicas, políticas y sociales- crisis económicas que afectan a las sociedades modernas, algunos ejemplos son: la crisis norteamericana a principios del siglo pasado en la década de los veinte, las guerras mundiales, la falta de representatividad de los gobernantes de los países latinoamericanos etc, todo ello nos ejemplifica las fisuras del Estado Moderno y es en dichas fisuras donde encontramos el surgimiento de las PP, que nacen después de periodos de crisis y el énfasis de establecer una sociedad verdaderamente basada en principios modernos de la mano del conocimiento científico.

Por tanto las PP surgen bajo este contexto con la necesidad de hacer eficiente el uso de los recursos que una sociedad tiene no solo en el aspecto político sino también en la consideración de los problemas que la ciudadanía de un Estado aqueja y su participación en la solución del mismo. La universidad al ser una institución propiamente moderna y de gran importancia en la sociedad no escapará a la tutela del Estado y la sociedad (en diferentes grados de intervención).

Este breve contexto sirva pues para introducirnos en el marco contextual del estudio de las PP. tenemos entonces que el origen del estudio de las políticas tiene como base las contracciones sociales y económicas que el Estado Moderno ha tenido históricamente, donde el principal punto de partida para el surgimiento de las PP será la optimización de los recursos que en gran medida son los recursos financieros, sin dichos recursos no se pueden poner en

marcha los diversos programas que una sociedad requiere para un pleno desarrollo como ser humano, habría que decir que no solo son los recursos económicos el centro de las PP pero se observará más adelante en el presente análisis que si tienen una función central en la disputa de los grupos sociales dentro del Estado.

Como bien lo menciona Luis Aguilar (1992) en su estudio introductorio nos encontramos en un contexto económico, social y político adverso y de recurrentes crisis en estos tres rubros, por lo menos en la historia contemporánea de nuestro país, crisis económica que se acrecentó desde el inicio de la década de los ochenta y que perdura hasta la actualidad, dichas crisis dan como resultado un país con una polarización social y concentración de recursos en un sector pequeño del país que da pie a la necesidad de optimizar los recursos con los que cuenta el país. Pero no solo la optimización y falta de recursos dio como resultado el surgimiento de PP también surgen por una presión ejercida por la sociedad civil que ha vivido años de precariedad y las falsas promesas provenientes de los Estados Modernos y que han puesto en duda la función tutelar de los gobiernos actuales. Por tanto se puede afirmar en un primer momento que la atención de las necesidades y la aparente optimización de recursos por parte de un gobierno tienen dos factores principales: las recurrentes crisis económicas que muestran los errores del Estado y la presión social que surge del descontento social.

De la combinación de estos dos factores surge un tercero y tiene que ver con las interacciones sociales que motivan la optimización de recursos para quienes serán canalizados y cómo serán dirigidos. De estas interacciones surgen las tensiones y disputas por dichos recursos ya que la complejidad social se caracteriza por la diversidad de actores sociales donde cada uno tendrá una visión particular de percibir la realidad y la forma de satisfacer sus necesidades materiales, de bienestar social así como de su propio desarrollo como humano.

De esta disputa resurgen como el ave fénix los principios científicos de la conformación de la sociedad moderna basados en el principio del uso de la razón, que no es más que un cálculo de las acciones fundadas en la medición constante de cada uno de los pasos que se dan así como el inventario continuo de los recursos disponibles para distribuirlos y a su vez determinar la prioridad

y principios éticos de dicha distribución. Para ello será necesario hacer uso de todas las herramientas científicas que surgen de las diversas disciplinas que se han ido consolidando a partir del surgimiento del Estado Moderno, como es el estudio sistemático de las formas de gobierno surgidas del estudio de la Política; de la mano de la forma en que se organiza la sociedad y con base a esa organización surgen determinados entramados y relaciones sociales jerarquizadas que son propias del estudio de la Sociología; aunado al apoyo de los principios fundamentales del desarrollo de la humanidad y sus valores morales y éticos que considera la Filosofía; el recurrente recuento del pasado para mirar los errores de la sociedad con la apropiación y usos de la Historia para generar simpatías en los grupos adversos dentro de la hechura de la PP; sin olvidar la optimización de los recursos que surgen de las propuestas de la Administración y formas de organizar los recursos -tanto humanos como materiales- provenientes muchas veces de la administración empresarial. Son el conjunto de estos conocimientos acumulados en cada una de sus disciplinas los que en teoría se toman o se proponen tomar en cuenta en el momento de poner en marcha una acción colectiva como puede ser un programa surgido de una PP, por lo que surge la pregunta central que pone en duda la racionalidad de las PP ¿realmente una PP considera todos estos aspectos en su formación? Si es así no tendríamos mucho que analizar ya que el resultado del experimento científico siempre sería el resultado esperado en la misma PP, por tanto el supuesto de racionalidad científica en las PP será lo que se tratará de dilucidar.

“En contraste, los años de crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano ni la unanimidad ni la abundancia. Ahora hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales así como los gobiernos tienen que elegir inteligentemente, bajo restricciones, cual es la mejor opción para realizar los fines públicos”. (Aguilar, 1992: 17)

Por lo anterior podemos concebir a la Política Pública como un posible campo de batalla de diversas fuerzas sociales. Así comenzamos a percibir y a desentrañar la llamada racionalidad de una PP donde la racionalidad se ve mermada en la batalla por los recursos y la concepción de las prioridades, si es

un campo de batalla la neutralidad que tiene como principio la racionalidad científica se comienza desdibujar en el análisis de la realidad. De dicho campo de batalla surge otro ingrediente central de la actividad y puesta en marcha de una política y es la **rendición de cuentas** ya que la intención es la democratización de todos los procesos sociales y la participación activa de la sociedad y, a su vez, el Estado tiene que mostrar de forma transparente que es lo que hace para que la sociedad no sea sorprendida con los errores del pasado y el despilfarro del gobierno (errores y crisis que no han cambiado sustancialmente, por tanto la importancia de realizar este tipo de estudios que cuestionan la idealización de las PP como solución de problemas).

Se mira entonces al estudio y ejecución de las PP como el elemento central que logrará terminar con las improvisaciones y se sustituirá por las estrategias surgidas de los nuevos gobernantes tecnócratas, esto abre la posibilidad de un buen gobierno basado en el resurgimiento de los principios racionales que están en el origen de la organización social moderna. En este resurgimiento de la racionalidad en la forma de gobernar nos encontramos con una contradicción la cual reside en el ordenamiento democrático de la sociedad que implica la participación colectiva e incluyente, pero en México la participación social es limitada y se debe a la falta de socialización de mecanismos para la participación aunado a la ignorancia de nuestra población. De lo anterior surge la pregunta: ¿Cómo logra entonces el Estado mediar los intereses de una sociedad y sus diversos sectores cuando su conformación política, económica y educativa es sumamente heterogénea? De esta cuestión encontramos un dilema; para que se desarrolle una vida democrática real se requiere un amplio consenso social, algo que en las sociedades modernas es difícil lograr no solo por su número elevado de integrantes sino también por su diferenciación económica, histórica y social.

Así la estructuración de la actividad gubernamental esta contextualizado en una sociedad plural que “demanda” la solución de problemas, que no pueden ya ser atendidas bajo la resolución y acuerdos políticos sin su plena participación de lo contrario la sociedad aprendió a castigar al gobierno al menos en los procesos electorales, así el gobierno tiene la necesidad de sofisticar la forma en que solucionará los problemas y las demandas que los

diversos sectores de la sociedad exige. De dicha pluralidad surge una pluralidad de PP.

“El pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma del posible consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será aceptable mediante la planeación de la actividad, burocratización del programa, centralización de gestión”. (Aguilar, 1992: 33)

En síntesis tenemos entonces que contemplar en el subsiguiente análisis algunos elementos que son la base de la organización y comprensión de las PP, debemos contemplar en primer lugar que las PP surgen del principio moderno de la racionalización de las diversas actividades y procesos que emanan del entramado social de un Estado específico, de ese entramado surgen las peculiaridades sociales que tiene cada uno de los países de América Latina y en ese sentido México estará caracterizado por el surgimiento de su etapa como país moderno y que de dicha concepción moderna del Estado surge la noción sobre lo público y lo privado, siendo la educación un bien que es de interés público encontramos que lo público es de difícil comprensión ya que lo público está estrechamente relacionado con el acceso de toda una sociedad a ello pero encontramos que por diversas causas no todos acceden. De la implantación del Estado Moderno y la concepción estrecha de lo público como elemento del Estado Moderno surge un epifenómeno más que es la democratización de la sociedad para que se pueda hablar de una participación colectiva en la resolución de problemas que aqueja una sociedad, por tanto; Estado Moderno, la concepción de la vida pública así como la democratización social son los cimientos de la concepción de una PP y que se puede analizar con diversos enfoques que se desarrollarán brevemente a continuación para enmarcar el enfoque que utilizará esta investigación.

#### **2.4 Algunos elementos teóricos sobre la hechura de las políticas públicas**

En las líneas que anteceden a este subapartado se desarrolló de forma breve y muy general cómo surgen las políticas públicas específicamente algunos detalles históricos sociales como es el surgimiento de una sociedad moderna y democrática. Ahora el segundo paso es seguir bajando en los

niveles de abstracción para tratar de ir aclarando en un primer momento teóricamente la lógica de construcción y operación de las PP hasta llegar al análisis empírico. De forma general encontramos al menos tres momentos que nos servirán para realizar dicho análisis empírico, siguiendo a nuestro autor de base tenemos entonces 1) la hechura de la PP, 2) la implementación y 3) la evaluación estos elementos son los que desarrollaremos en las siguientes líneas.

#### **2.4.1 Una aproximación a la formulación de las políticas Públicas**

¿A qué nos referimos entonces cuando hablamos de la hechura de una PP?, esta etapa de formulación tiene como característica el proceso de negociación al interior de las fuerzas sociales que se encuentran dentro de una determinada sociedad (específicamente moderna) este proceso de negociación está enmarcado por la elección de prioridades, satisfacción de necesidades y problemas que aquejan a un sector determinado de la sociedad, como ya se advirtió una característica del entramado social de una país es la diversidad de grupos sociales y esto significa entonces que existen diversas pautas y formas culturales al interior de un país, cada uno de estos grupos tratará de establecer sus prioridades y necesidades al resto de los grupos sociales, es entonces que se da un choque de fuerzas donde el Estado jugará la función central como mediador y en ocasiones como opositor de los grupos sociales que están bajo su tutela. Por tanto si lo que antecede a la hechura de una política es la hegemonía de una determinada fuerza social sobre otra tenemos pues el primer principio de la hechura de una PP y es entonces que a toda hechura le corresponde una previa lucha de fuerzas sociales.

Por ahora continuemos con la caracterización en la construcción de una política pública en tanto la caracterizamos teóricamente para facilitar el análisis y la comprensión de la política pública mexicana. La idea de política como acción orientada a satisfacer determinadas demandas o necesidades puede categorizarse como una estrategia.

“El Oxford English Dictionary ofrece definiciones de políticas públicas entre las que se destacan las siguientes; sagacidad política; oficio del Estado; conducta prudente; actuar con oficio; medida adoptada por un gobierno, partido etc. En un diccionario de sinónimos y antónimos se encuentra lo siguiente: políticas; labor de estadistas, administración, sabiduría, plan función, acción, **tácticas y estrategias**, sagacidad.” (Parsons, 2007: 47; cursivas del autor)

Así podemos observar entonces la política pública como un conjunto de tácticas y estrategias dirigidas a la satisfacción de ciertas necesidades y demandas de la sociedad o de un sector de la sociedad, estas necesidades, se debe aclarar, que para que pasen a formar parte de la agenda gubernamental tienen que ser enmarcadas dentro de la visualización de un problema, es decir, algo que puede resolverse.

Estos problemas puestos en la mesa son atendidos por el gobierno a través de diversos programas que tratarán de atender y satisfacer a la sociedad y a sus exigencias, estos programas habitualmente suelen ser contemplados de forma racional, es decir como un conjunto de pasos estrictamente seguidos al pie de la letra para lograr las metas, pero lo extremadamente racional dejaría a un lado la idea de políticas como estrategias y tácticas, por tanto cabe señalar que dentro de la puesta en marcha de los programas que surgen de las PP podemos encontrar, que al seguir los pasos de un programa dejan de lado el funcionamiento real de las PP ya que no se mira a las PP como un proceso complejo que carece de un principio y un fin específico, si contemplamos esto podemos decir que la estrategia como PP es validada si se considera que una estrategia es un proceso donde se puede mirar al contrincante, hacer una lectura de él y reaccionar a su acción.

Por lo anterior se deben contemplar algunos factores que rodean a todo el proceso de la PP y son las mismas elecciones, es decir ¿Cuáles son las mejores formas de solucionar un problema?, las burocracias, los partidos que se encuentran en el poder ya que son ellos los que aprueban o no las políticas implementadas o propuestas, los políticos que representan a ciertos grupos y partidos en el poder, los grupos de interés y las fuerzas que muchas veces se escapan del análisis (la lectura de los propios actores que son sujeto de PP, la inequidad en la distribución de las mismas, las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de la política.

Si esto es así estamos partiendo de la idea de mirar y realizar un análisis donde las políticas no son un mero conjunto de pasos surgidos del intelecto más racional y que por tanto generen resultados ya previstos y calculados, sino más bien estaríamos partiendo del supuesto en donde los resultados pueden ser y en muchas ocasiones así lo son, resultados no esperados que generan



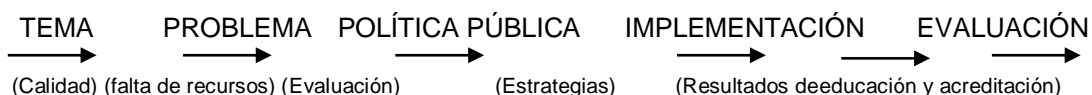
algo tal vez muy distante de la idea que dio origen a una PP, estaríamos de acuerdo en la siguiente idea:

“Las políticas públicas son **estrategias** para el logro de las metas. El hecho de que la política en cuestión sea acertada o equivocada es irrelevante; al final lo que importa es el objetivo para el que estén diseñadas la políticas públicas. Ahí radica la única fuente de legitimidad en tanto efectividad”. (Parsons, 2007: 76; cursivas del autor).

Es un tanto mirar al político y a sus asesores de forma Maquiavélica, es decir para Maquiavelo el asesor del Príncipe era ayudarlo a mentir eficazmente, de engañar y asesinar al oponente si el caso lo amerita, pero estos engañadores (asesores) deberán tener la característica de ser los “mejores” y los más “capacitados científicamente”, por tanto la estrategia sería la racionalidad efectiva.

Otra estrategia implementada por los hacedores de políticas públicas es tener presente la idea de que la aplicación de una determinada política debe estar hecha para lograr la mayor felicidad a un mayor número de integrantes de una sociedad, por tanto la estrategia sería cuantificar y modelar el bienestar humano, es decir tratar de imaginar sobre bases empíricas que es lo que la sociedad desea y requiere como conjunto, es decir estaríamos pensando bajo esta lógica que el bienestar humano es deseable y posible calcular y esto sería desde un enfoque utilitarista. (Jenkis retomado por Parsons, 2007)

Una parte de la estrategia dentro de la PP y que es el inicio del desarrollo de la misma es el establecimiento de la agenda y esta definición se desprende de quienes visualizan el problema y eso es relevante ya que quien da la lectura del problema dentro de la estrategia será quien ponga las condiciones o más bien los términos en que se llevará a cabo la discusión del mismo.



Ahora bien, la complejidad es ubicar y caracterizar un problema en la realidad, en la formulación de la agenda de la política pública ya que este establecimiento de la agenda confronta a diversos grupos dentro de la sociedad y pone de manifiesto la naturaleza subjetiva de los problemas y de la misma realidad social, por tanto uno de los primeros pasos en la estrategia una vez que se pone la vista en un problema es caracterizarlo con conceptos,

temas y esto resulta muy complejo ya que requiere de la abstracción de la realidad por parte de los implicados en la agenda política, es decir, se pasa de la visualización de un problema a la argumentación del mismo por parte del grupo hegemónico.

“la forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o solución. El hecho de que se compartan los mismos datos o por lo menos se crea que así es, no significa que se vea la misma cosa. Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad” (Parsons, 2007: 120)

En líneas anteriores tenemos presente entonces que la caracterización de un problema implica percepciones y prejuicios que dificultan el análisis del mismo. Es aquí donde la estrategia gubernamental se pone a prueba ya que el problema estará enmarcado dentro de una organización o institución llámese gobierno o secretarías de Estado que generará la influencia necesaria para realizar sus objetivos, si es que el problema surge del interior del gobierno y si no es el caso entonces influirá al oponente para tratar de llevar el control del problema a solucionar.

Por tanto debemos centrar la atención desde esta lógica analítica con lo propuesto por Becker ya que para él no solo se debe contemplar los problemas como causas y consecuencias sino también se debe poner particular atención en que los problemas son resultado de un proceso de negociación política ya que la consideración de un problema deja de lado muchos otros problemas que tal vez para otros sectores de la población no resulten ser tan problemáticos, es decir, el que para mí el polvo me genere alergias no significa que ocurra lo mismo en los demás, así en la visualización de la estrategia estatal se debe contemplar a los “guardianes del estado” (los asesores del príncipe) que se lanzan a la cruzada para etiquetar a los problemas y hacer y lograr que esa etiqueta sea compartida no solo por ellos sino también por un sector más amplio de la sociedad. Por tanto la definición de un problema social resulta relevante.

En el análisis entonces deben contemplarse las siguientes etapas teniendo en cuenta que no son sucesivas en la realidad ni se pasa de una a otra y están íntimamente vinculadas unas de otras, en la realidad se sobreponen pero

esquematan el accionar y el desenvolvimiento de una política pública y son las siguientes: 1) el surgimiento de un problema social, 2) la legitimación de un problema (negociación política), 3) la movilización para actuar (lograr una etiqueta socialmente aceptada), 4) diseño de un plan oficial y 5) la implementación de ese plan.

Así la estrategia puede observarse desde dos perspectivas en primer lugar encontramos una estrategia grupal donde la tarea de los grupos implicados es desacreditarse unos contra otros para cooptar líderes mientras que otra parte es la estrategia temática, es decir ofrecer recompensas simbólicas. Y esta estrategia temática incluye lo siguiente: 1) un precedente histórico (símbolos antiguos utilizados para hacer reaccionar a un público, 2) eficiencia o credibilidad (es decir utilizar símbolos para enfatizar que es lo “bueno y que es lo malo”), 3) saturación simbólica (un problema deja de causar impacto), 4) refuerzo simbólico. (Cobb y Elder citados por Parsons, 2007: 160)

Pasemos ahora a retomar elementos importantes sobre cómo surge una política En este apartado se consideran algunos elementos propuestos en la antología de PP realizada por Luis F. Aguilar específicamente el Volumen 2 “la hechura de las PP”. Una de las primeras aclaraciones que se debe contemplar es que el estudio de las PP es un análisis relativamente reciente ya que tiene solo unas décadas de antigüedad como estudio sistematizado, así de este estudio sistematizado se desprende los siguientes elementos que son centrales en el desarrollo del análisis y son: los valores que rodean a un gobierno para elaborar una PP, los objetivos y medios que se cuentan para implementar una política, las rutas estratégicas, los actores, los procedimientos y los tiempos que están en relación con el cumplimiento de metas a corto, mediano y largo plazo.

Otro elemento que se debe considerar es que el terreno analítico en el que nos encontramos reside en la forma en que un gobierno toma decisiones que implican el desarrollo de la sociedad y su participación, algo que escapó por mucho tiempo del análisis y estudio de la ciencia política en general debido a la sobreponderación de teorías macro (como son las corrientes marxistas y funcionalistas) que no particularizan las intermediaciones que surgen en un fenómeno político-social. Por tanto el interés de este trabajo es precisamente la comprensión de esas intermediaciones ya que es en donde surgen las PP y

que puede dar luz a los grupos y comunidades que entran en conflicto en el desarrollo y consecución de un problema social, lo que rodea a estos conflictos es la idea de una solución que por lo menos tenga presente el riesgo y los recursos que se tienen para la implementación de una posible solución.

La solución que un gobierno toma para resolver un problema recibe el nombre de política (policy) que en términos descriptivos se trata de:

“...una decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de su jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...” (Aguilar, 2007: 22)

Encontramos una diversidad de políticas a implementar dentro de una sociedad, por ejemplo: política en salud, educación, comercial; estas son llamadas de actividad gubernamental, de empleo para los jóvenes, esta entraría dentro de un propósito general a realizar, o políticas de situación deseada como puede ser restauración de centros históricos o contra el tabaquismo, otras son de acción específica como una política de reforestación o alfabetización de adultos, etc., (Subirats 1989 en Aguilar, 2007: 23) por tanto las PP tienen un amplio espectro de problemas y temas de abordaje, el caso que nos ocupa es el de la política educativa como una actividad central de un gobierno. El centro de esta caracterización de la política está entonces en el conjunto de acciones que un gobierno implementa para lograr los objetivos planteados con miras a resolver un problema socialmente compartido por diversos sectores de una comunidad. La política tiene por lo menos cuatro dispositivos que deben analizarse y son el **marco institucional**, es decir qué autoridad legal decide qué hacer, el **dispositivo decisorio** que significa la secuencia de decisiones en relación con medios, fines y periodos de tiempo de implementación y de logro de objetivos (corto, mediano y largo plazo), **conductual**, el curso de acción(es) de una decisión singular y el **dispositivo causal** son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social. (Aguilar, 2007: 23).

Para que una política pública pueda echarse a andar es decir; que tenga una base “legítima”, tendrán que intervenir en dicha formulación actores tanto públicos como privados, que generalmente se encuentran en contradicción y habitualmente dichas políticas surgen de una presión externa al Estado ya sea

desde la sociedad civil o desde otros actores. El análisis de esta dinámica (sociedad-Estado) y las relaciones sociales que emanan de este vínculo será el interés particular del estudio de las políticas públicas. Tratando de esbozar una definición propia de las políticas públicas, podríamos decir que son un conjunto de metas y objetivos a alcanzar por un gobierno, mediante un curso de acciones determinado y que tienen como finalidad solucionar un problema o lograr algo que se considere deseable para el gobierno y para la sociedad.

Las líneas anteriores caracterizan a la política descriptivamente, teóricamente se debe contemplar algunos elementos que se pueden encontrar al interior de una política:

“las teorías politológicas mayores, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, son determinantes. Quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante, a la base y acaso al margen de la autoridad estatal formalmente constituida” (Aguilar, 2007: 29)

Así, lo que encontramos desde esta postura analítica es que existen mediaciones que intervienen en la implementación de una política como son el poder y las relaciones que tiene cada uno de los actores que participa en su hechura. Si reconocemos que existen grupos y elites de poder en ciertas estructuras sociales, encontraremos entonces grupos y elites con singularidades propias de su sector que en este caso es el ámbito de la ES.

Es pertinente señalar los modelos analíticos que se desprenden del ensayo de Graham T. Allison sobre “la crisis de los misiles cubanos” ya que él caracteriza tres modelos o formas de concebir el análisis de una política y de su implementación, propone tres modelos analíticos: el modelo I que se apega a un cálculo racional sobre la puesta en marcha en la solución a un problema desde la política, con base en una elección racional, el modelo II que ve a la política como un proceso organizativo donde no es un grupo de decisores racionales quienes llevan a cabo la consecución de una política sino que son organizaciones particulares que trabajan en sectores sociales específicos quienes dan el seguimiento de la política, es decir que son organizaciones especializadas para un fin específico, y por último el modelo III que considera el surgimiento de una política como un mero resultado político entre actores sociales (partidos políticos, sociedad civil, gobernantes etc).

“en el extremo opuesto se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica y casuísticamente el análisis,

pero que lo considera una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política". (Aguilar, 2007: 41)

Así el análisis de la política pública se ubica en un marco que si bien trata de un estudio riguroso que sirve para saber más cabalmente qué sucede con la eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuestación, pero al estar tratando con actores que no desarrollan sus funciones solo de forma racional estaremos advirtiendo que no es una ciencia exacta. Sin más podemos decir en este primer acercamiento al desarrollo teórico de las PP y su implementación que existen dos visiones sobre las mismas y que se sustentan en dos perspectivas paradigmáticas: una, es mirar a la política sólo racionalmente o mirar a la política como un conjunto de arenas, grupos de poder, liderazgos, negociaciones, coaliciones, pérdidas, toma de decisiones subjetivas y en ocasiones autodestructivas y que estaría presentando a la política como un verdadero campo de batalla.

Otro de los aportes que son de importancia para enmarcar el trabajo de esta investigación y tratando de aclarar cuál es el sentido teórico que conlleva la realización de una política pública y la lógica misma en que esta se construye tenemos la propuesta de análisis realizada por Charles E. Lindblom y que está dentro de la antología que realiza Luis F. Aguilar, Lindblom nos sugiere de igual forma que las perspectivas teórica anteriores, dos formas en que surgen las PP una donde nos menciona el valor de la racionalidad máxima que puede utilizar el analista donde se calcula a detalle los beneficios que pueden surgir a partir de la implementación de una determinada política y por tanto de la eficiencia máxima de los resultados, sin embargo el autor nos advierte que esta forma de hacer PP es la forma más simplista y reduccionista ya que se partiría del supuesto de que la sociedad se puede caracterizar de forma sencilla bajo la idea reduccionista de un simple análisis de debilidades y fortalezas, la sociedad tiene la característica de ser compleja, diversa y cambiante luego entonces no se puede dar una respuesta a un problema social desde la hechura de una PP desde la limitante de unos cuantos individuos que calculan la evolución de la sociedad, este enfoque solo puede servir en dado caso para problemas que son de un nivel menor donde el número de individuos es bajo y por tanto sin mucha diversidad de pensamientos y valores por lo que una política puede

realizarse con cierta facilidad, pero esta situación es muy difícil que ocurra en las sociedades contemporáneas, ya que éstas son altamente diversas en tanto conformación institucional, cultural, política y étnica.

Teniendo en consideración esta caracterización social Lindblom propone dos formas de realizar políticas: uno, que es el “racional exhaustivo” o ir a la “raíz” y el segundo, que nombra como “el método de comparaciones sucesivas o por las ramas” esta caracterización es de mucha importancia ya que según la base científica de la sociedad moderna en toda su configuración, presupone que la mejor forma es bajo el uso de la razón, pero sucede que tal como pasa con los tipos ideales en Weber cuando uno trata de contrastar estas construcciones racionales que se generan a través del uso de la racionalidad se pone a luz la distancia que existe entre dichas formulaciones y la realidad.

La sugerencia de Lindblom es que los hacedores en pocas ocasiones piensan en la extrema racionalización aunque discursivamente hagan uso de ella en la práctica dista mucho de ser así, es decir para los hacedores, el mejor modelo: el racional, no es operante como pudiera creerse. El modelo de comparaciones sucesivas tiene como marco referencial las siguientes proposiciones:

1. La elección de las metas valorativas y el análisis empírico de la elección necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente relacionados.

2. Como los medios y fines no son distintos, el análisis medios fines con frecuencia es inadecuado y limitado.

3. La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas estén de acuerdo en una política (sin que estén de acuerdo que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).

4. El análisis es drásticamente limitado.

5. Una sucesión de comparación reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría. (Lindblom, 2007: 206)

De esta forma podemos advertir que algunas PP podrían caracterizarse por una implementación si tienen sustento en un acuerdo claro sobre los valores que debe tener la PP, se implementa y se pone en marcha más por un consenso entre actores que por los beneficios reales que dicha política va a proveer a una sociedad; esto significaría que no existe una base de solución

que la mayoría prefiera sino que buscan en muchos de los casos su propio beneficio.

Por lo anterior nos encontramos ante un problema central en la hechura e implementación de una política y es ¿Cuáles son los valores con que se realiza una política si estamos conscientes de la complejidad misma de la sociedad? Esta complejidad reside en la misma diversidad de los actores y por tanto no hay una convergencia en los valores que tienen los inmiscuidos en una política, por tanto el llamado a la ciudadanía en mucho para lograr hacer valer una política sobre otra es de suma importancia para el desarrollo efectivo de la misma, aunque también cabe la posibilidad de que el hacedor u hacedores implementen una política desde lo que sus valores e ideología les indique.

Retomando lo dicho por Lindblom una política termina siendo compartida por diversos bloques en el poder debido a que existen temas y algunos intereses comunes que nadie puede ir en contra porque es lo deseado y socialmente correcto, esto significaría que nadie cuestiona que la educación o la salud o cualquier servicio que preste el Estado tiene que mejorar, lo que nos encontramos entonces es que el conflicto surge cuando los intereses de cada bloque en pugna no tiene claro cómo se realizará la mejora en un determinado servicio que el Estado provee.

“la virtud de esta división hipotética del trabajo es que cada interés o valor suelen tener en la sociedad su perro guardián. Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero revirtiendo los daños causados por otras instancias; segundo anticipando y atajando el daño antes que ocurra”. (Lindblom, 2007: 217).

Las ideas desarrolladas hasta ahora en este apartado podemos señalar que el supuesto análisis exhaustivo racional basado en la eficacia del sistema queda en entre dicho y más aun teniendo presente que ni los especialistas más capacitados pueden tener el control de todas las variables en un problema y menos aún saber de forma clara qué consecuencias pueden ocurrir debido a la implementación o no de una determina política, lo que generalmente pasa en la etapa de hechura e implantación es que los hacedores terminan haciendo lo que Lindblom llama de forma elegante el método de comparaciones simultáneas.



Este método tiene como centro la idea de que los hacedores solo comparan y observan las políticas que están en marcha o que ya conocen y solo hacen ajustes mínimos de mejoramiento para lograr objetivos específicos y es aquí donde surge un tema central en la configuración de las política en un Estado democrático y es que las políticas cambian a través de ajustes incrementales, ya que los gobiernos generalmente buscan la aprobación social y los grandes cambios resultan incontrolables y con resultados inimaginables.

Estamos hablando no del surgimiento de una política de un día para otro o de una originalísima política sino más bien de una política que “se hace y rehace sin cesar” (Lindblom, 2007: 219) ya que los objetivos con los que surge una política van cambiando con el transcurso mismo de su implementación.

La *política incrementalista* tiene como principal característica un conjunto de cambios mínimos para salir del aprieto o del paso, es decir son ajustes que posibilitan el desarrollo de un sistema social ya establecido. La hechura de un política desde esta perspectiva tiene presente a la política como algo que se hace y rehace, por tanto, si se contempla de esta forma a las PP se puede tener presente que una política solo logrará una parte de sus objetivos y que a su vez se producirán fenómenos imprevistos y seguramente indeseados, ya que los diversos actores que intervienen pueden generar una particularísima lectura de la misma y por consecuencia una acción-respuesta que no es predecible.

Otra característica de la política incrementalista tiene presente el peso histórico de las políticas anteriores por eso es de comparación sucesiva, esto supone entonces que las políticas realizadas desde este enfoque no solo son hechas al vapor como pareciera ser, sino que tienen un método muy establecido y no son tan laxas, solo que la noción histórica puede ser más estrecha, así tenemos que considerar tres secuencias en la política incrementalista: 1) las secuencias pasadas pueden prever al decisor sobre probables consecuencias, 2) los pasos son pequeños, no son grandes con miras a lograr un objetivo ya que se puede perder el control total y 3) puede comprobar sus predicciones previas al dar su siguiente paso. Como son pasos relativamente cortos el decisor o los administradores inmiscuidos generalmente no utilizan una teoría para predecir o poner en marcha sus acciones. Por tanto las decisiones del administrador no suelen ser del agrado de todos ya que no

se comparte un modelo único de hacer política y sus valores personales y hacia la sociedad son muy diversos.

Lo que está en entre dicho es si las políticas que surgen son verdaderamente las mejores o solo son un conjunto de acciones encaminadas a solo remendar el camino hecho por un gobierno, se puede afirmar que ambas posturas son correctas si se tiene presente el contexto histórico de los Estados modernos, se puede afirmar que las políticas son las mejores porque finalmente como se demostrará en el siguiente capítulo algunos actores se ven beneficiados de las mismas, tanto al interior del gobierno, como al interior de las instituciones educativas, pero también es cierto que al ser solo respuestas aparentemente inmediatas y de ajuste sólo se contemplan parcelas de los problemas que aquejan la educación.

Observando la política incremental destacando sus consecuencias positivas encontramos que el hacer una política que tenga como base el ensayo y el error minimiza los riesgos y por tanto las controversias políticas fuertes<sup>2</sup>, es decir que se logra un consenso que tiene como base una aceptación voluntaria. Esto no significa que la política incremental sea lenta y que propicie en apariencia el *status quo*, sino al contrario en el momento en que se dan pasos seguidos y permanentes logra hacer cambios sin que la sociedad en general y los actores involucrados en una política se den cuenta significativamente del cambio que ha surgido ya que no es un cambio de golpe.

“los cambios incrementales se pueden dar rápidamente porque solo son incrementales. No mandan a pique al barco ni provocan grandes antagonismos o cismas paralizantes como las propuestas de cambio más drásticas [...] Mi cabeza que está cubierta de cabello, me duele. Debo entonces raparme”. (Lindblom, 2007: 238-240)

Por tanto una de las características centrales de la política moderna resultado de una noción histórica es que los cambios drásticos pueden generar descontento social que este fuera de control donde la clase política de un país no pueda intervenir y por tanto la política incremental de acuerdo con Lindblom, “introduce cambios de contrabando, son indirectos y sorprenden mucho a los participantes” (Lindblom, 2007: 240-242). Estos cambios de contrabando tienen

---

<sup>2</sup> Entendida como una consecuencia política fuerte, un conjunto de acciones que ponga en riesgo total la operación y funcionamiento de un sistema como en este caso puede ser el SES o una reforma del mismo, es decir, que los actores –académicos, administrativos y alumnos- dejaran objetivamente de realizar sus funciones.

como telón de fondo a diversos participantes pero que realmente no representan los intereses de una sociedad y muchos menos comparten los mismos valores, así entonces dichos actores (hacedores de políticas) solo representan a grupos dominantes y hegemónicos.

Sintetizando la noción de una política incrementalista se puede señalar que la intención no es tener un control férreo racional sobre la hechura e implementación de una política pública, sino que se desea tener un control en términos de poder, de control y estabilidad social, realizar pequeños cambios sucesivos que den la impresión de una estabilidad y no de un cambio drástico, se sobrevalora la experiencia empírica de los hacedores en contraposición al uso de teorías que solo muestran parte de la realidad y no son aplicables en muchos contextos, la eficiencia de esta forma de hacer política resulta más efectiva a mediano y largo plazo, la estrategia central reside en realizar una lectura y seguimiento constante de las políticas que se han implementado y no esperar a posteriori los resultados fallidos, aunque a pesar de ello muchos resultados pueden ser no marginados; así en esta lectura constante de la política se debe mostrar socialmente que estos pequeños cambios o ajustes en algún sector social, llámese en esta caso educación, tenga resultados que socialmente sean palpables y no solo con el grueso de la sociedad, sino también con los propios beneficiados de la política implementada, de lo contrario se pondría en duda la efectividad de dicha política. Lo que está en cuestión en la “ciencia de salir del paso o política incrementalista” es que las decisiones que se tomen para mejorar una situación dada, resultará ser no la mejor sino una respuesta limitada y no mejorará a la larga un estado óptimo de las cosas, sino por el contrario puede degenerar en un status quo que favorezca el disfrazar un posible mejoramiento.

Así entonces entre el modelo de hacer políticas con base a una racionalidad exhaustiva y una racionalidad limitada (salir del paso) tenemos un espectro de posibilidades que se pueden ajustar a las particularidades de la realización de una PP y que nos servirá para el desarrollo del capítulo sobre la política dirigida hacia la ES en México y encuadrarla en dicho espectro categórico propuesto por Jhon Forester:

Cuadro 1						
RACIONALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN Y EN LA PLANEACIÓN.						
CONDICIONES PARA LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA PLANIFICADORA						
Tipo de restricción de la racionalidad	Agente	Escenario	Problema	Información	Tiempo	Estrategia Practica
ilimitada	actor racional	Único (sistema cerrado)	bien definido	Información imperfecta	Infinito	Optimizar resolver
limites cognoscitivos (ilimitada I)	Actor falible	Espacio abierto al entorno	Ámbito de acción y base de evaluación ambiguos	Imperfecta	Limitado	Satisfacer/recompensar, menores expectativas
socialmente diferenciada (ilimitada II)	Varios	Varios espacios socialmente diferenciados	Interpretaciones diversas	Variación en la calidad, localización y acceso	Varia en relación con los actores	Sistematizar, investigar y satisfacer
pluralista (Lindblom limitada III)	Actores en grupos de interés competidores	Espacios en organizaciones acceso variable	Múltiples definiciones de problema	Ocultas, retenidas y manipuladas	Tiempo es poder	Negociar/incrementar, ajustar y revisar
Estructuralmente distorsionada (Habermas limitada IV)	Actores en desigualdad política económica	Espacios en relaciones de poder	Varias definiciones ideológicas del problema	Desinformación ideológica	El tiempo favorece a las elites	Anticipar actuar alternativamente; organizar/democratizar

Fuente: Cuadro1 tomado de Jhon Forester en la Antología de las políticas públicas, Luis Aguilar Villanueva pág. 325 ed. 2007 adaptado por el autor.

El cuadro anterior nos permite vislumbrar la forma en que se hacen las políticas teniendo en cuenta que el centro de discusión es qué tan racionalmente se construyen. Y no solo el nivel de racionalidad sino también en el número de participantes que va desde el actor solitario que realiza una política hasta el enfoque más complejo que tiene presente a los diversos sectores de la sociedad en tanto grupos que pueden hacer efectivo su poder en la toma de decisiones. Este cuadro resulta de central importancia ya que se puede tener presente que las diversas teorías o enfoques que abordan la hechura de una PP contemplan la diversidad en el surgimiento de la misma y posibilita esquematizar el tipo de política que se genera en nuestro país en el marco de

la ES. También es importante por la forma de tratar la información y las estrategias que se derivan de cierta política.

Para terminar con este apartado cabe destacar dos cuestiones para realizar el posterior análisis que sintetiza aún más el sentido general de la hechura de las PP y los efectos que surgen de su implementación que se intentarán develar en este trabajo, por un lado tenemos que descubrir el “saber eso y saber cómo” (Majone: 2007, 358), es decir, descubrir para propósitos de comprensión de los fenómenos que surgen de la implementación de una PP el ‘saber eso’ es hacer explícitas las pautas y las características del contexto en que se aplicará una política y el saber ‘cómo’ se hacen las cosas para generar un cambio a partir de una política.

Y la segunda cuestión con la cual me gustaría cerrar este apartado:

“Idealmente, las historias internas explicaciones de mano visible al mostrar cómo algún patrón o diseño completo, que se consideraba iba a ser efectuado cabalmente por los individuos o grupos encargados de su realización, más bien fue producido y mantenido por un proceso que de manera alguna tenía en mente el patrón o diseño” (Majone, 2007: 366)

Esta cita nos advierte que los fines y propósitos de una política no siempre producen el efecto deseado y que los actores que intervienen hacen su propia lectura sobre cómo adaptarse a una política.

#### **2.4.1 Una aproximación a la implementación de las Políticas Públicas**

Ahora abordemos específicamente el tema de la implementación de las PP, para pasar a un segundo plano teórico que se encadena al apartado anterior, ya se abordaron los enfoques y las perspectivas sobre los supuestos de cómo se diseña una PP, el siguiente paso al diseño es la implementación de la misma (sin ser esto una condición estricta donde primero se da el diseño y luego la implementación), con sus propias características y que estarán íntimamente relacionados con la forma en que se diseñan. Las PP por tanto una vez que se gestan tienen que ponerse en marcha y es donde surgen todos los imprevistos no considerados en su formulación. Así entonces pasemos a tratar de comprender que la implementación de una PP no es una simple ejecución de un aparato burocrático que cumple fielmente los designios de un gobierno y que los mismos beneficiarios de una política sean receptores inanimados o sometidos a esos mandatos.

En términos generales la implementación es:

“El termino implementar es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a , efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar... el verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento. En este contexto es obvio que lo que se implementa, es objeto de la acción denotada por el verbo implementar es la política.” (Aguilar, 1993: 43)

Nos encontramos un tema central en el análisis de una política, y que reside en la pregunta ¿Por qué las PP generan resultados imprevistos? o en un extremo ¿por qué una política fracasa? Tratemos de resolver estas cuestiones para comprender la lógica de una política y sus posibles consecuencias.

Las PP tienen como característica central en tanto nos referimos al éxito de sus resultados una ambivalencia y esta reside en que; por una parte los resultados que de ella surjan son debido a su buen o mal diseño y por otra parte pueden ser resultados que se adjudiquen a una mala o buena implementación, pero aceptando que el fracaso o éxito de una política se puede desprender de un factor u otro o de la combinación de esta ambivalencia, se puede advertir de inicio una separación entre la teoría y la práctica, entre lo pensado como idóneo para resolver un problema y su implementación.

Los primeros estudios sobre el éxito o fracaso de una PP están circunscritos a la decepción provocada por la esperanza de que las políticas realizadas bajo un alto sentido de racionalidad y de supuesto consenso solucionarían casi cualquier problema que surgiera en la sociedad y como consecuencia de la resolución de los problemas que aqueja en un futuro lograr una armonía social tan deseada. Según uno de los primeros estudios realizados sobre los efectos de la implementación de una política pública realizados por Aron Wildaski en el marco de las políticas que surgieron alrededor de la década de los setenta; encuentra que las políticas fueron realizadas no solamente por los asesores y secretarios de gobierno sino que tuvieron una gran participación de otros sectores sociales uno de ellos son los académicos e intelectuales del gobierno Norteamericano, esto haría suponer que el éxito de las políticas en dicho país era algo inminente ya que se concretó a las comunidades científicas, pero el fracaso o sucesos imprevistos surgieron de la implementación de las políticas.

“las ciencias sociales durante la posguerra particularmente la economía, la ciencia política y la sociología, habían tenido un desarrollo impresionante e influyente. Habían logrado afinar y fundamentar sus métodos de conocimiento, introduciendo protocolos formales y cuantitativos de conceptualización y habían avanzado en la producción de explicaciones causales. [...]. Al comienzo de los años setenta ya estaba disponible una gran cantidad de estudios sobre población, desempleo, educación, discriminación, pobreza, salud pública, desarrollo urbano..., además de formidables investigaciones teóricas y empíricas de micro y macroeconomía.” (Aguilar: 1993: 23)

¿Qué pasa entonces?, si una política es realizada por especialistas altamente habilitados y con una importante aportación de recursos económicos, y surgen imprevistos que pueden llevar al fracaso o al trastocamiento y cambio de objetivos de una política. Lo que se pone en duda respecto al surgimiento de dichos imprevistos es que cabe la posibilidad de que el diseño de las mismas haya surgido de una mala caracterización de la sociedad que sería beneficiaria de la política, es decir, que están basadas en “relaciones causales espurias” (Aguilar: 1993,26) por tanto debido al fracaso de las PP surge el tema de la evaluación de las mismas como un punto central en la consecución de los objetivos planteados en una política (tema que se desarrollará más adelante).

Otro factor que se debe considerar en el análisis de la implementación, es que una política también puede fracasar debido a la forma en que es visto un gobierno, un gobierno que es percibido en contradicción con los intereses de la sociedad por más esfuerzo e innovaciones que implemente, siempre tendrá oposiciones en el momento de la implementación por parte de las diversas organizaciones que se encargan de la ejecución de la misma. Así entonces si un gobierno es considerado como falta de legitimidad y congruencia surgen grupos en el poder que toman las políticas destinadas a reformar a la sociedad para cuestiones personales y particulares que están en muchas ocasiones al límite de la ley y que generan “transacciones ocultas”. (Aguilar, 1993: 23)

Un elemento más que se suma al análisis de la implementación es la posibilidad de que los fenómenos surgidos de la ejecución de una política en lo que respecta a resultados imprevistos que generen a posteriori el fracaso o el trastocamiento de los objetivos de una PP es que la decisión gubernamental sea errónea y por tanto sobre caiga la responsabilidad no solo en los altos directivos del gobierno, sino también en un aparato administrativo y burocrático falta de competencias y técnicas que posibiliten una buena ejecución, aunque

desde esta perspectiva uno puede preguntarse ¿existe la posibilidad que un gobierno tenga un interés premeditado hacia el fracaso mismo de la política implementada? Regresando al supuesto de que es el aparato administrativo y burocrático el que finalmente lleva a cabo la ejecución de la política, en el análisis se debe contemplar entonces esta “compleja red de relaciones que tienen sus propios intereses y hábitos que se encargarán de transformar las decisiones en hechos efectivos.” (Aguilar, 1993: 35)

También es preciso tener presente en el análisis la tesis que realiza Derthick, que está presente en la antología de Luis Aguilar, donde se menciona que el fracaso de una política se debe a la incapacidad limitada de un gobierno para influir en las organizaciones, para realizar efectivamente las acciones planteadas, por tanto para poder influir efectivamente se debe contemplar en la ejecución una serie de incentivos que sean idóneos no solo en términos monetarios sino también simbólicos (como pueden ser los relacionados al prestigio).

Pressman y Wildavski (1973) proponen un listado de problemas que se deben considerar en el análisis de la implementación que inciden negativamente en el proceso y son: oposición política, financiamiento errado, incompetencia técnica e indolencia burocrática, por tanto estos deben ser explicados y analizados. De estos problemas surgen, en otro nivel de análisis, los siguientes: a) directa incompatibilidad con otros compromisos, b) no hay compatibilidad pero si hay preferencias por otros programas, c) tienen compromisos simultáneos con otros proyectos, d) dependen de otros que no comparten el mismo ánimo de urgencia en la realización del proyecto, e) diferencias de opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización, f) diferencias legales y procedimentales, g) acuerdos acompañados de falta de poder para llevarlos a cumplimiento, lo anterior se desprende de las posibles percepciones que pueden tener los actores inmersos en la implementación. Ahora para contrastar empíricamente la complejidad de la implementación se debe considerar: a) localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de implementación, b) determinar su tipo de conexión con el programa, es decir; qué función realizan y qué peso tienen en el desarrollo de las acciones, c)



identificar su perspectiva y mayores objetivos dentro del programa y d) su sentido de urgencia en el desempeño de sus actividades de colaboración.

Los puntos anteriores nos advierten que otro factor importante a considerar en el análisis en el momento de la implementación es el lugar que ocupan los actores que ejecutan la política, que va desde niveles directivos hasta el nivel inferior que son la “burocracia de ventanilla” y a su vez se tiene que contemplar la preferencia hacia una política ya sea a favor o en contra, ya que esto puede afectar la consecución de la misma. Teniendo presente esto tenemos entonces según Wildavsky dos tipos de actores a considerar en nuestro análisis aquellos actores que contribuyen a “retrasos menores” y los aportan “retrasos moderados”. De lo anterior surgen los siguientes puntos a considerar en el análisis empírico: a) Identificar los tipos de actores que intervienen en la implementación de la política, caracterizando la dirección en intensidad de su voluntad y la magnitud de sus recursos a su disposición; b) asignar un valor temporal a los diversos tipos de retraso mínimo, menor, moderado...; c) localizar y enumerar “puntos de decisión” y “claros”; d) estimar el tiempo que sumarían los diversos retrasos de los diversos actores. Estos puntos dependen de la complejidad de la política que se esté analizando. Con estos elementos tomados de Wildavski surge la “teoría causal” que en pocas palabras nos llama la atención a considerar qué era lo que se esperaba y qué fue lo que en realidad pasó, es decir qué pretendía la política y qué resultados y efectos realmente tuvo.

“Todas las políticas introducen procesos causales en la sociedad, que no siempre pueden desarrollarse en la dirección y con la eficacia esperada, desatando en cambio otros nexos de causa-efecto, que generan nuevos e inesperados problemas o agudizan los viejos. Sabemos que muchas políticas se deciden para poner remedio a los problemas ocasionados por decisiones políticas previas. Políticas que casan otras políticas”. (Aguilar, 1993: 57)

Por otra parte este tipo de análisis que considera a los actores con una posición definida y jerarquizada y con un actor que puede tener preferencias en pro o en contra de una política, está más desarrollada y caracterizada por Bardach (1997) en *The implementation Game*, propuesta esbozada en la antología de Luis Aguilar y que a grandes rasgos Bardach propone ver a la política y su ejecución como un juego y la implementación como un “proceso de ensamblaje” de una “maquinaria”, donde las partes son: el financiamiento, la

reglamentación administrativa, los proveedores de bienes y servicios, las autoridades y su reglamentaciones, los ejecutores y beneficiarios con sus respectivas actitudes. Más adelante en su análisis utiliza la concepción de “juegos” donde para poder analizar la política tenemos que observar a los jugadores (actores) y su estrategias y tácticas, los recursos necesarios para entrar al juego, las reglas, la forma en que se comunican los jugadores, el juego limpio o sucio, los espectadores, el juego es entonces para Bardach “estrategias y tácticas” ya que dicho sea de paso éstas pueden conjugar a favor o en contra de los propios intereses de cada jugador que pueden ser no siempre compatibles con el objetivo de la política. De esta propuesta analítica hay que retomar para el posterior análisis empírico los siguientes puntos o efectos adversos en la implementación de una política:

“1) el desvío de recursos, especialmente de dinero, 2) la distribución de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original, 3) la resistencia de los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se lleva a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas y 4) la distribución de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa”. (Aguilar citando a Bardach, 1977: 66).

Dentro de los juegos propuestos en este análisis se encuentran los siguientes 1) el juego de la “vida fácil y barril sin fondo” que es propio de gobiernos populistas que atiende las demandas de una sociedad y más que a la sociedad cumple las demandas contraídas con ciertos sectores, aliados o las demandas de sus electores que pueden no ser las del resto de la sociedad, 2) el juego de “enredamiento”<sup>3</sup> donde los objetivos de la política van ajustándose con el transcurso de la implementación y que puede ser tanto la suma de objetivos y de intereses que se puede crear una política inalcanzable y produce el “efecto de desviación de fines”, 3) el juego “al mejor postor” que se refiere a una hechura e implementación con fines y objetos que tienden a la ambigüedad en beneficio de los hacedores y gobernantes que sacan provecho de las omisiones intencionales, 4) los juegos que provocan dilemas en la administración de donde se desprenden los siguientes: a) el juego de la “simulación” que es actuar como si se estuviera a favor de una política cuando realmente ocurre lo contrario, b) el juego de la resistencia “masiva”, puede ser

---

<sup>3</sup> Término propio

visible, es decir, paros por parte de los trabajadores o implementadores o puede ser oculto a manera de boicot, c) “entropía social” que es cuando una organización es ineficiente y existe una mala ejecución de recursos respecto a resultados y 4) los juegos defensivos que son los siguientes: a) “tozudez” que implica una negociación previa sobre quien dirigirá el rumbo de una política, b) “no es nuestro problema” es cuando el grueso de la burocracia considera la implementación de una política como una sobrecarga de trabajo, c) “excluir al tipo raro” que es el personaje que no manifiesta alguna posición pero que trata de llevar a cabo sus objetivos y que generalmente son intelectuales o académicos que están dentro del proceso de la política pública y, por último; d) el juego de la “reputación” que es cuando los personajes de la política capitalizan la implementación como los actores del progreso de la sociedad. Es de suma importancia tener presente esta categorización en el momento de realizar e interpretar el abordaje empírico que se realizará más adelante.

A su vez en el análisis se debe contemplar la contraparte o las estrategias para contrarrestar los anteriores juegos y son:

Para evitar obstrucciones por parte de actores: a) prescindir de los actores apáticos y adversos al programa, b) crear un monopolio que sea aliado, c) promover la competencia, d) soborno, e) cooptación, d) contrapeso mediante la creación de organizaciones capaces de presionar.

Para evitar obstrucciones por parte de resistencias: a) la prescripción que implica la emisión de órdenes claras, b) la habilitación que significa dar recurso a un determinado actor importante para realizar sus aspiraciones, c) incentivos y d) disuasión. (Aguilar citando a Bardach, 1977: 72-73).

Todo lo anterior estará enmarcado en lo que Bardach nombra como el *Scenario-Writing* que sirve para recrear imaginativamente y basado en el oficio del hacedor y ejecutor que reconstruye posibles escenarios donde se plantean las restricciones y tensiones que pueden presentarse en el desarrollo de la política.

“en particular – y nada menos – no puede cabalmente responder con certeza a las preguntas fundamentales de quiénes jugarán el juego, cómo jugarán, por cuánto jugarán, por cuánto y tiempo jugarán y cuáles efectos desencadenarán sus juegos. Las preguntas más significativas tendrán solo respuestas aproximativas y no perfectamente ciertas. [...] Habrá entonces que introducir modificaciones oportunas en el programa para no liquidar su probabilidad de éxito”. (Aguilar citando a Bardach, 1977: 74-75).

Otro factor a considerar es el llamado *top-down*, (Lipsky: 1980, 79 en Aguilar 1993) donde se sugiere no perder de vista en el análisis, la intervención de muchos poderes en el proceso de implementación, sobre todo de las organizaciones que ejecutan un programa que se desprende de la política pública, ya que según el autor puede ocurrir y así pasa en gran parte de la implementación, de tal forma que existen actores al interior de las organizaciones que se pueden catalogar como irresponsables, de bajo desempeño o que simplemente muestran una resistencia hacia las tareas que se les imponen. Por tanto para evitar estos contratiempos se requiere la formulación de controles que eviten estos comportamientos y que pueden ser explícitos, es decir que estos controles estén manifestados en un marco normativo, se utilicen hombres de confianza y se generen incentivos para garantizar la ejecución del programa, pero se debe advertir que si este conjunto de mecanismos para asegurar el control es sumamente rígido puede ocurrir todo lo contrario, en tanto el control sea mayoritariamente jerarquizado la resistencia y rebeldía puede ser un conflicto que puede aparecer con toda seguridad. Por tanto este enfoque nos invita a contemplar el papel que juegan los actores en las organizaciones donde se implementará un programa, contemplar la organización local (agencia) y a los ejecutores que suelen ser los niveles más bajos de la administración de allí el nombre de *top-down*.

Para Lipski las políticas sociales tienen como rasgo característico el ser políticas compensatorias, es decir, que si se implementa determinado programa sobre educación, por ejemplo, el ideal que se plasma al menos discursivamente en las políticas es la idea de justicia social, ante eso difícilmente los actores pondrán alguna oposición por lo menos manifiesta pero lo que se olvida según el autor en el discurso es a los actores y las organizaciones con sus respectivas características (como se verá más adelante cuando se desarrolle la lógica de una de las organizaciones más complejas como es la universidad) y que serán ellos los que ejecutarán una política, y este olvido generalmente tiene efectos de forma sustancial en la ejecución de un programa.

“La tesis que hay que enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y transmiten significa polémicamente poner de cabeza el estudio de la implementación de políticas públicas,

proponer una visión alternativa la del enfoque de la estructura de trabajo en la que actúan los prestadores de los servicios públicos” (Lipsky, 1978: 391 citado en Aguilar, 1993: 88)

En el análisis empírico de la política educativa que se realizará más adelante habrá que poner atención en las características del trabajo académico que en la hechura de la política pareciera que no se contempla, al menos de forma explícita pero si bien se atenderá a la propuesta de Lipsky, no se dejará de lado a los hacedores. En dicha relación entre formuladores y ejecutores podremos observar el grado de subordinación al programa que es cuestión de este análisis. Por tanto si se considera este punto se debe contemplar que distintos tipos de organizaciones requieren por tanto diversos mecanismos de acatamiento y obediencia y dependiendo del tipo de organización estos mecanismos pueden estar presentes en diversos niveles de complejidad y funcionalidad, algunos serán más visibles y otros tal vez escondan funciones latentes<sup>4</sup> que habrá que desentrañar.

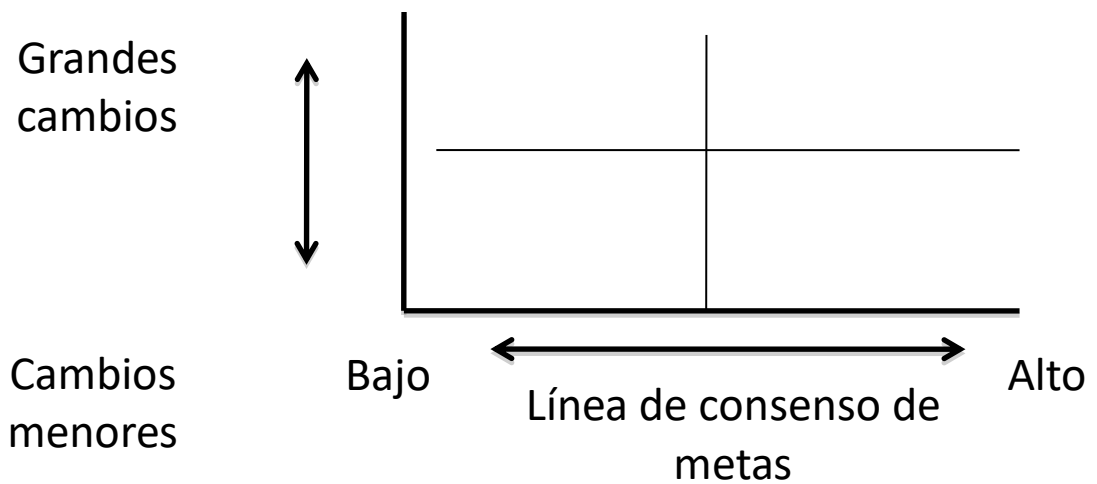
Añadiendo algunos conceptos más para realizar el análisis de la implementación de la política pública que da pie a esta investigación es necesario ir enfocando de mejor forma los catalejos y para ello es indispensable recorrer brevemente algunas consideraciones realizadas por Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn ellos nos proveen del Modelo sistemático de ejecución de políticas donde tenemos los siguientes componentes: 1) un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo; 2) las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; 3) un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales; 4) los resultados de la política tal y como en realidad se ofrecen al público; y 6) retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se trasmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos. (Meter y Van Horn en Aguilar, 1993: 98)

---

<sup>4</sup>Término utilizado por Robert K. Merton y que se puede definir como un conjunto de acciones encaminadas a lograr una serie de objetivos que no se encuentran explicitadas en algún programa o política.

Lo que se busca con el análisis de la implementación de una política es tratar de responder a la pregunta ¿Qué ocurrió? Y en esa medida tratar de ubicar quienes serán los afectados tanto positiva como negativamente. En palabras de Meter y Van Horn la ubicación de los actores que se encuentran dentro del desarrollo y consecución de una política es el problema más recurrente del análisis ya que en ocasiones existen fuerzas que emanan de actores que no son visibles de forma simple. A la ubicación de los actores se debe añadir otro punto más en el análisis y es la ubicación de las características organizacionales de cada una de las instituciones que implementarán una política. Por tanto si se contempla dentro del análisis a las organizaciones se tiene que considerar sus características, entre las que se pueden destacar las siguientes: las metas que persiguen, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen sus elites, el nivel y los tipos de consenso que logran y sus sistemas de comunicación y socialización, siguiendo esta lógica encontramos entonces organizaciones diversas que tendrán por tanto formas de obediencia particulares. (Etzioni en Aguilar, 1993:108). Siguiendo con la caracterización las políticas, éstas serán elaboradas por los más altos niveles y estarán implementadas por capas inferiores y en esa aplicación proveniente de niveles inferiores es cuando se trastocan los objetivos últimos de la política.

Las políticas se pueden clasificar dependiendo de la magnitud del cambio requerido y el consenso en torno de las metas por parte de los participantes en los procesos de implementación. (Meter y Van Horn en Aguilar, 1993: 12) de dicha clasificación surge el diagrama de evolución de la implementación de políticas



Fuente: Fig. 1 Dimensiones de evolución en la implementación de políticas tomado Meter y Van Horn en Aguilar, 1993:115 adaptado por el autor.

Según los autores los cambios menores son los que logran mayor grado de consenso mientras que los cambios grandes son los que generan más controversia y por tanto existe un menor consenso. Esta lógica de implementación de las políticas coincide con la noción incrementalista de las políticas que se describió en el apartado referente al diseño de las políticas. Otro elemento a considerar son los recursos que se requieren para poner en marcha una política que no solo serán los gastos propios de la implementación sino también los incentivos necesarios para lograr la plena puesta en marcha de una política. Por último consideremos tres puntos en este apartado sobre implementación y son: 1) el proceso de comunicación, 2) el problema de la capacidad y 3) los conflictos relacionados con la actitud ante la política, donde el primero se refiere a que el éxito de la implementación de una política dependerá de que cada uno de los actores este enterado de lo que tiene que hacer, el segundo nos señala que la organización que implementará una política tenga los recursos necesarios para lograr su objetivo y por último se debe considerar que existe el riesgo de que los actores rechacen los objetivos de la política.

Ahora pasemos a otros elementos que nos servirán más adelante para el análisis de la política y programa en cuestión y son las consideraciones que realiza Richard F. Elmore para desarrollar un marco teórico-analítico de la implementación de las políticas públicas, su desarrollo analítico toma como base la implementación de una política por parte de las organizaciones, por

tanto su reconstrucción teórica se desprende de la teoría organizacional previa a la década de los setenta. Encontramos que su análisis se enmarca en los Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales, en este punto se retoma la puesta en marcha de un programa específico proveniente de alguna política donde la participación de todos los actores es de suma importancia para el logro de los objetivos de un determinado programa pero en la realidad lo democrático y participativo de un programa no es como se espera y por tanto como dice Elmore la puesta en marcha de una política se convierte en una pálida caricatura. (Elmore en Aguilar, 1993:185) La cuestión a develar entonces reside por tanto en la disyuntiva entre la eficacia e ineficacia de las ideas o las buenas ideas que son mal llevadas a cabo (Elmore en Aguilar, 1993:186).

Más adelante Elmore nos llamará la atención sobre la importancia y utilidad de los modelos organizacionales donde encontramos que el análisis de los mismos tiene una complejidad elevada debido a que los conceptos provenientes de la teoría organizacional no son unívocos, debido a que las organizaciones funcionan de forma distinta en algunas se privilegia el control y en otras de alguna forma se promueve la libertad de acción de cada uno de los actores que se encuentran al interior de las mismas y si añadimos que nuestro análisis es de la universidad y contemplamos que es una de las organizaciones más complejas, tenemos entonces que afinar y sintetizar bien los elementos que utilizaremos para la reconstrucción de nuestro análisis posterior.

Elmore propone una cuestión metodológica pragmática para comenzar con el análisis de las políticas desde la teoría organizacional y que se retomará en esta investigación:

“...no existe un único cuerpo coherente de teoría organizacional que pueda servir como base para el análisis. Hay dos formas de enfrentar este obstáculo en apariencia insalvable. Una de ellas consistiría en hacer un esfuerzo heroico por sintetizar toda la teoría organizacional existente en un conjunto ordenado de preceptos analíticos que puedan ser de utilidad para el análisis de la implementación. La otra sería conformarse con la diversidad de tendencias intelectuales vigentes hasta el momento en relación con las organizaciones, y tratar de seleccionar de entre estas tendencias un pequeño número de modelos claros y distintos que puedan aplicarse al análisis del problema de la implementación”. (Elmore en Aguilar, 1993: 188)



Teniendo en cuenta este detalle a nivel metodológico. En primer lugar tenemos el Modelo I: la implementación como administración de sistemas, este modelo se caracteriza por cuatro proposiciones centrales 1) las organizaciones funcionan como maximizadoras racionales de valores, se orientan a fines y su eficacia está basada en el cumplimiento de sus objetivos y fines, cada tarea estará enfocada al logro de dichos objetivos, 2) tienen control jerárquico y por tanto la responsabilidad de la implementación recae en la cúspide, 3) cada unidad de operación tiene responsabilidades claras y específicas y 4) la implementación en definir detalladamente los objetivos de la organización. Si bien este modelo tiene un enérgico control por parte de la cúspide de la organización también permite un rango de libertad de los subordinados para lograr los objetivos y responsabilidades que le son delegadas. Por tanto la sugerencia de este modelo reside en revisar los dispositivos de control y acatamiento dentro de las organizaciones. A esto hay que sumarle los siguientes puntos que son relevantes para el análisis y para observar la eficacia en la implementación: 1) tareas y objetivos claros, 2) un plan administrativo que asigne tareas, 3) un instrumento para evaluar el desempeño, 4) un sistema suficiente de controles y sanciones, por tanto este modelo supone a las organizaciones como unidades con una sola concepción de la política a implementar pero de alguna forma este modelo resulta limitado e ingenuo ya que contempla una organización homogénea y nulamente divergente (Elmore en Aguilar, 1993: 190-199).

De lo anterior encontramos que una implementación como la antes descrita tendrá al menos dos dificultades: 1) dicho modelo ignora que independientemente de que una organización este bien instituida, la puesta en marcha de la implementación de programas que operan la PP dependerá de la influencia que se ejerza en otras instancias de gobierno y 2) las organizaciones no siempre funcionan como la normatividad indica que funcionan. (O'Connell en Aguilar, 1993: 201-203).

Ahora abordemos brevemente el Modelo II: La implementación como un proceso burocrático. Dicho modelo reside en cuatro proposiciones centrales: 1) los dos atributos principales son la autonomía y la rutina, 2) dicha autonomía y rutina tiende a fragmentarse en pequeñas unidades, por tanto son unidades especializadas que controlan sus propias operaciones, 3) el proceso de toma

de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina y 4) la implementación por tanto está centrada en ubicar donde se concentra dicha autonomía y establecer cuál de las rutinas requieren de modificación. (Elmore en Aguilar, 1993: 205-206). Se advierte entonces que el sentido de este modelo supone que la falla o los cambios mínimos que surgen después de la aplicación de una PP se debe a que la estructura burocrática de una organización, rutiniza las diversas acciones que realizan y controlan las unidades operativas de cada organización, pero no se puede afirmar que en todas las respuestas de los errores y deficiencias en la consecución de una PP sea por tanto una explicación universal, sin embargo en la sobreburocratización se pueden encontrar pistas que nos señalarán los resultados de la puesta en marcha de las políticas educativas.

Siguiendo la lógica y caracterización de dicho modelo encontramos entonces que la administración que le corresponde a este modelo será una administración jerárquica, donde los altos niveles de mando se proponen estructurar el proceder de los subordinados a través de la organización de presupuestos, planeación, procedimientos de autorización, rendición de informes y evaluaciones constantes. Pero según advierte el modelo descrito por Elmore estas técnicas o procedimientos de control por parte de los altos mandos serán reestructurados, resignificados y reejecutados por los trabajadores operativos, según esta afirmación el interés de los trabajadores operativos es aprender o inventar rutinas laborales que se adecuen a su trabajo cotidiano. (Elmore en Aguilar, 1993: 207-208).

La ruptura entre los administradores de alto nivel y los trabajadores operativos explica la perspectiva irónica y en ocasiones escéptica que suelen asumir los maestros, los trabajadores sociales y demás burócratas cuando se les pide su opinión sobre la implementación de la política: “¿Política?”, replican, “Estamos tan ocupados en hacer nuestro trabajo que no tenemos mucho tiempo para pensar en la política”. (Elmore en Aguilar, 1993: 208).

Por lo anterior uno de los objetivos de los siguientes capítulos y del trabajo empírico consistirá en ubicar si efectivamente los niveles inferiores rutinizan las actividades enmarcadas en la PP en cuestión, por tanto, en el análisis se debe ubicar claramente los niveles de autonomía de los trabajadores operativos o inferiores tanto académicos como administrativos y en un segundo momento

ubicar cómo adaptan y moldean a sus rutinas existentes las exigencias y cambios que provienen de la aplicación de la PP en este caso la evaluación y acreditación de los PA. Por lo anterior ***un contraste que es oportuno señalar es que el modelo de administración por sistemas y el modelo por procesos burocráticos es que el primero presume que los instrumentos del control administrativo pueden emplearse para programar las acciones de los subordinados, mientras que el segundo imagina que la autonomía y las rutinas operativas constituyen mecanismos mediante los cuales los subordinados resisten al control.*** (Elmore en Aguiar, 1993: 208). Esto significa que el rastreo de ambas nociones complementará el análisis de la puesta en marcha de la evaluación y acreditación de las PP por parte de los actores implicados al interior de las universidades elegidas para el presente estudio. Sumando otra característica de este modelo es la referente a la etapa final de los procesos llevados a cabo por la organización como parte de la demandas que deben cubrir, es decir de los servicios que deben mostrar a sus beneficiarios es cuando la rutina y la autonomía son más difíciles de vencer y esto será el centro de los estudios de la burocracia a nivel operativo. En dicho modelo se advierte que desde la perspectiva del ciudadano el burócrata del nivel operativo es realmente el gobierno ya que los ciudadanos en pocas o más bien en nulas ocasiones que solicita y requiere el beneficio de un servicio pocas veces pueden interactuar con el burócrata de alto nivel. Elmore retomando a Lipsky en su trabajo “Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy” también destaca que la concentración de autonomía en los niveles operativos da como resultado que ellos sean responsables de ocupar la posición más crítica en el proceso de prestación de servicios y esto da como resultado un desempeño inadecuado de sus funciones ya que carecen de los recursos suficientes para realizar sus tareas por lo que recurrentemente dichos trabajadores estarán expuestos a amenazas físicas o psicológicas. En síntesis las anteriores características del modelo es que al nivel operativo le preocupará el control sobre su trabajo cotidiano y de esta inquietud surgirá un conjunto de ***estrategias que suelen llamarse “mecanismos de adaptación”.*** (Elmore y Lipsky en Aguiar, 1993: 210).

Aportando un elemento más al posterior análisis tenemos que la rigidez de reglamentos y lineamientos administrativos inherentes a los programas

provenientes de las PP darán como resultado efectos de cambio muy débiles e inadvertidos en el servicio prestado ya que las rutinas de los trabajadores operativos resultarán prácticamente inmunes al cambio, por tanto se ubica la responsabilidad del trabajo de implementación a los elaboradores de las PP que no comprenden el contexto real de trabajo de los trabajadores operativos. En la siguiente cita señalada por Elmore encontramos la ubicación de algunas de las características mencionadas anteriormente transportadas al ámbito escolar:

“Weatherley y Lipsky señalan que el problema central no residía en que el personal de las escuelas locales estuviese determinado a subvertir la ley. Por el contrario, todos los trabajadores hacían grandes sacrificios personales para ponerlas en funcionamiento. El problema real era que la ley reflejaba un desconocimiento absoluto de la forma en la que los burócratas de nivel operativo responden a los cambios en la política y al aumento de las cargas de trabajo que aquellos traen consigo”. (Elmore en Aguilar, 1993: 210).

Por tanto una de las bondades del modelo burocrático es poder ubicar en el análisis la forma en que las políticas públicas trastocan el quehacer cotidiano de la vida de los trabajadores en cualquier nivel dentro de las organizaciones. Lo anterior es llamado por Walter Williams el surgimiento de una división entre la “esfera de la política y la de las operaciones” en la primera se concentra la atención en las modificaciones grandes a diferencia de la esfera de la operaciones donde la atención se concentra en la falta de orientaciones claras para guiar a los responsables, por tanto se da una falta de conexión entre las grandes ideas y los responsables de la implementación. (Williams en Aguilar, 1993: 210).

Ahora atendamos y sinteticemos el Modelo III: La implementación como desarrollo organizacional. Dicho modelo tiene las siguientes proposiciones generales:

1. Las organizaciones deberían funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos [...].
2. Las organizaciones deberían estructurarse de tal suerte que maximizarán el control, la participación y los compromisos individuales en todos los niveles. Las burocracias estructuradas jerárquicamente maximizan todos esos elementos pero solo para quienes se ubican en los niveles superiores de la organización, a costa de quienes están en los niveles inferiores [...].
3. Un proceso efectivo de toma de decisiones en las organizaciones depende de la creación de grupos eficaces de trabajo. La calidad de las relaciones interpersonales en las organizaciones determina en buena medida la calidad de las decisiones [...].

4. El proceso de implementación es necesariamente un proceso de creación de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implementación [...]”. (Elmore en Aguilar, 1993: 219-218).

De estos puntos surgen algunas explicaciones del fracaso en el proceso de implementación debido a que los ejecutores no serán tomados en cuenta en las decisiones que provienen del contenido del programa. Por tanto con frecuencia se escucharán los reclamos de los prestadores de servicios al no ser considerados por la política y de igual forma los reclamos son dirigidos a los altos niveles administrativos.

“Lo que más irrita la sensibilidad de los maestros, trabajadores sociales, consejeros de empleo y burócratas de ese tipo, es el presupuesto tácito que manejan la mayoría de los funcionarios en el sentido de que aquellos son incapaces de hacer juicios independientes y de tomar decisiones y de que, en consecuencia, su comportamiento debe ser programado por alguien diferente. [...] resulta difícil para las personas que se consideran a sí mismas como adultas competentes y autosuficientes, comprometerse profundamente con políticas que las colocan en el papel de ejecutantes pasivos de la voluntad de algún extraño”. (Elmore en Aguilar, 1993: 221).

Si a esto le añadimos que los implementadores serán personas (académicos y administradores) con una preparación académica razonablemente elevada, el conflicto y la tensión entre los implementadores y la política se eleva. Más aún si se contempla que las organizaciones se configuran a través de las propias personalidades de los individuos que en ellas trabajan particularmente nos referiremos más adelante a la personalidad de los trabajadores de las universidades que sobresalen de una organización común. A diferencia de los modelos anteriores las características emanan de la idea de que las personas desempeñaran mejor sus funciones si se les concede el mayor control sobre las actividades que deben realizar así como un mayor margen en la toma de decisiones. Es decir mientras que en el modelo de administración de sistemas el centro de la implementación reside en el control y rigidez administrativo, en el modelo burocrático la implementación dependerá del cambio de rutinas de trabajo formales e informales, el modelo de desarrollo de la organización se destacará porque en la implementación los fracasos dependerán de la falta de consenso y de compromiso entre los responsables de la administración<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Se debe recordar que se rastrearán las características propias de los casos que originan este estudio después de realizar el recorrido histórico y el acercamiento de los elementos que

Otro elemento a considerar es el que retoma Elmore cuando menciona que la implementación tiene la característica de ser naturalmente de “adaptación mutua” es decir que dentro de la implementación tanto los implementadores como la política misma se modifican en la consecución de la misma por tanto existe la posibilidad de que no solo exista resistencia y fracaso sino también innovaciones. Pero dicha adaptación mutua no surge de una actitud neutral y democrática del todo real sino porque es una de las últimas estrategias de las que se vale una organización para lograr que los niveles inferiores realicen sus funciones sobre todo aquellas que surgen de la implementación de una política. Solo hay que mencionar que al finalizar la descripción del modelo de implementación con desarrollo organizacional Elmore puntualiza que no se debe olvidar que el cambio dentro de la organización y el desarrollo de una implementación también está circunscrita al problema del poder.

Por último caractericemos el modelo IV: la implementación como conflicto y negociación. Retomenos sus proposiciones para desarrollar su sentido en las líneas posteriores:

- “1. Las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos.
2. La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable. Depende exclusivamente de la capacidad temporal de algún individuo o unidad para movilizar los recursos suficientes, con el propósito de manipular el comportamiento de los otros [...].
3. El proceso de toma de decisiones en las organizaciones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos [...].
4. La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. El éxito o fracaso de la implementación no puede juzgarse a partir de la comparación de un resultado con una sola declaración de propósitos puede ofrecer una exposición intrínsecamente coherente de los intereses de todas las partes involucradas en el proceso de negociación [...]”. (Elmore en Aguilar, 1993: 233-234).

De las anteriores proposiciones se puede advertir que no basta con argumentar que los programas que operan una PP fracasan debido a la insuficiencia del gobierno y de las organizaciones para forzar a los implementadores a estar de acuerdo con las PP emanada del gobierno. Pero

---

dan surgimiento a la evaluación y acreditación, por tanto las características y puntos que emanan de los modelos hasta el momento descrito solo serán una guía.

se advierte también que el fracaso y el éxito dependerán de la subjetividad de cada actor negociador ya que dependerá de la posición de cada uno para etiquetar la consecución de un programa como un éxito o un fracaso. Dicha negociación según Elmore adquirirá dos formas: explícita o tácita, es decir, que los adversarios que se confrontan no siempre estarán plenamente definidos y tal vez ni siquiera se pueden advertir como adversarios ya que no son apreciados a simple vista como en la negociación en una guerra, ya que dentro de la implementación de un programa podría darse el caso de que los adversarios estén de acuerdo en los objetivos, pero no así en la forma de lograrlos, de esto entonces surgen las estrategias del gobierno y de los implementadores para tratar de influirse mutuamente.

Por lo anterior entonces podemos observar que la falta de capacidad para negociar dará como resultado la exclusión del proceso mediante el cual se distribuyen los beneficios del programa. Dichas negociaciones se logran en la convergencia de dos o más fuerzas en conclusiones preliminares pero esto no significa precisamente que se esté de acuerdo en los fines. Teniendo presente las proposiciones que dan origen a este modelo y las ideas redactadas en las últimas líneas parecería que dicho modelo solo contempla a las organizaciones cuando éstas no funcionan ya que idealmente se considera que las organizaciones están en comunión y que su alta racionalización no puede dar como resultado el conflicto donde todos trabajan para lograr objetivos comunes. Continuando con las características del modelo de conflicto y negociación tenemos la cuestión del poder ya sea por un conocimiento especializado o por el dominio de algún recurso en particular y de dicha concentración de poder para quien lo sustenta mejorará su posición dentro del proceso de negociación dentro de la implementación. De lo anterior podemos suponer entonces que la implementación no se puede entender sin el ingrediente del poder sustentado por algunos actores y el conflicto que éste genera, dicha imposición de poder dará la impresión de haber logrado el éxito en la implementación, pero muchas veces los actores que detentan poco poder aceptan los beneficios surgidos de la ejecución del programa proveniente de una PP ya que de otra manera dichos beneficios no se podrían conseguir de ninguna otra forma.

Por tanto el éxito de la implementación estará en la capacidad de negociar para no perder el acceso a los bienes que solo pueden obtenerse participando. Esta negociación entre hacedores (gobierno) e implementadores (organizaciones) dará como resultado una aplicación de los programas *sui generis* ya que surge un programa que no es federal ni local, sino una mezcla de ambos. Mención aparte se debe hacer cuando se refiere a las organizaciones educativas ya que según Elmore dichas organizaciones estarían enmarcadas en este modelo y retomando a Weick las nombra como “sistemas débilmente articulados” (“*loosely couplede system*”), (Elmore citando a Weick en Aguilar, 1993: 233-234).

Para finalizar este apartado sobre la implementación de las PP se debe puntualizar que de estos modelos y sus características se desprenderán las categorías de análisis necesarias para ubicar el caso que se está analizando siendo entonces un conjunto de tipos ideales que necesitarán contrastación empírica, es decir, que no se considera un modelo como superior a otro sino que cada uno de ellos aporta elementos para caracterizar la implementación de la PP en cuestión.

### **2.4.3 Una aproximación a la evaluación de las políticas**

Pasemos ahora a caracterizar un tercer elemento crucial para el análisis de las PP ya se caracterizaron la hechura y la implementación ahora nos adentraremos a la evaluación de PP, brevemente caracterizaremos mínimamente los elementos que necesitaremos contemplar para realizar el análisis de la PP que se pretende analizar a mayor profundidad en los siguientes apartados.

Iniciemos mencionando qué se entiende o qué sentido tiene el realizar la evaluación dentro de las PP para después considerar los elementos que se consideran centrales en el proceso de evaluación. En primer lugar nos debemos preguntar el ¿por qué de una evaluación? Es decir cuál es la finalidad manifiesta de realizar una evaluación, la respuesta se encuentra en los objetivos planteados por los hacedores de la PP es decir se trata idealmente de observar los objetivos que se cumplieron en la aplicación de una PP y si no se cumplieron la evaluación tendrá como propósito saber cuáles fueron las



consecuencias y costos de la aplicación siempre con la idea presente de “mejorar” aquello que se trataba de solucionar (recordando que una PP tiene como origen la visualización de un problema social). Pero si la evaluación tiene como finalidad la observación del cumplimiento de los objetivos planteados ¿Cómo podemos estar seguros de que la evaluación tendrá resultados objetivos teniendo en cuenta a quienes realizan la evaluación?

Otra de las características centrales de la evaluación está en los beneficios políticos que de ella se desprenden ya que debemos recordar que las PP requieren de aprobación de los diversos actores sociales que intervienen en ella y no solo los actores sino también algunos miembros de la sociedad, por tanto la evaluación sirve como legitimadora de las PP ya que puede mostrar los beneficios de la puesta en marcha de las PP. Pensando entonces en una sociedad democrática que necesita ser informada de lo que se ha logrado, la evaluación por tanto servirá también para fortalecer los valores de una sociedad plural y democrática. (Roth, 2002)

Históricamente la evaluación tiene como contexto la pérdida progresiva de la legitimidad por parte de los Estados modernos ya que progresivamente los Estados fueron perdiendo la capacidad de cumplir con sus promesas u objetivos planteados para el desarrollo de la sociedad. Fue entonces que a partir de la década de los sesenta en los Estados Unidos y en algunos países de Europa se introdujeron en el sector público técnicas de gestión utilizadas en las empresas privadas (la antesala de los hoy tan comunes análisis FODA dentro de las organizaciones públicas) lo que hoy en día se conoce como *publicmanagement*. Se pasó entonces de la legitimidad basada en la ley a la legitimidad basada en los objetivos logrados en las acciones enmarcadas en la implementación de una PP. (Nioche, 1982 retomado por Roth, 2002)

Definiendo entonces puntualmente a la evaluación tenemos que: “la evaluación tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito de análisis de la política pública que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” (Roth, 2002: 137). A esto le podemos añadir que la evaluación permite al Estado y por tanto a sus gobernantes disponer de mayor información sobre las consecuencias de sus decisiones ya que en un Estado Moderno no se puede concebir un gobierno que no considere las consecuencias de sus

acciones. Y si entonces referimos al Estado y su gobierno como los principales interesados en saber las consecuencias de sus acciones (que generalmente son importantes ya que las buenas o malas decisiones afectan la legitimidad misma del gobierno en turno) estaríamos pensando en la actividad proveniente de las PP, las cuales tendrán un manto de control por parte del gobierno y en algunas ocasiones dicha información recabada puede servir para reprimir cualquier acción que esté orientada a poner en duda la legitimidad del Estado y, por tanto, servirá para justificar futuras sanciones.

La evaluación tendrá otra característica: al menos en el origen, se le culpaba de ser cuantitativa, vertical y justificadora de sanciones al mismo tiempo se le considera como un simple ritual, es decir, burocrática en el sentido peyorativo de la palabra ya que se considera como una actividad fundamentalmente normativa. Un elemento más a tomar en cuenta dentro de la identificación de la evaluación es considerar al evaluador y al solicitante pues cada uno tendrá sus propios intereses y por tanto será portador de valores particulares que en ocasiones no son compatibles. Hasta ahora se han señalado los aspectos negativos de la evaluación, pero también se puede apuntar que la importancia de la evaluación no solo será por el control y sanción que de ella surgen pues también es un valioso instrumento que sirve para mejorar y conocer las acciones públicas. Pero para que se pueda hablar de la evaluación como un valioso instrumento se debe tener en cuenta que es un proceso (que tiene una temporalidad) que mezcla pensamiento científico y sus técnicas así como los saberes teóricos y empíricos de los actores involucrados, con una metodología clara y viable que nutra la reflexión de los actores sobre el antes, durante y después de la aplicación de un programa social. (Roth, 2002: 139-140)

Roth retoma a Wildasky (1980) y nos puntualiza que la finalidad de los analistas de PP no es eliminar sus juicios de valor, sino lograr que los actores defiendan y discutan sus intereses contradictorios con la idea de que tras el debate de los actores surjan varias alternativas de acciones a considerar para la mejora constante en la aplicación de un programa social. Otra definición retomada por Roth es la de Duran (1999:169-175) y la define como una actividad de investigación aplicada, de producción de un conocimiento con realidades sociales y es esta relevancia social la que le da sentido a la

evaluación para no ser olvidada como un simple requisito burocrático. Por lo anterior se puede inferir que la evaluación se convierte en una herramienta para comprender, comunicar y controlar.

Mencionemos no solo la evaluación *per se* existen tipos de evaluación que están contextualizados en la PP, la evaluación se da en todo el proceso de la misma y se pueden ubicar tres tipos de evaluación: en primer lugar tenemos la evaluación *ex ante*, en un segundo momento la evaluación concomitante y en tercer lugar la *evaluación ex post*. La primera consiste en aquella evaluación necesaria para saber cuáles serán los posibles efectos de la aplicación de una política o un programa social y no dar por hecho que una política pública se puede aplicar como un decreto. Después la evaluación *concomitante* se refiere a aquella evaluación que es continua que se lleva a cabo durante la puesta en marcha de la PP para redirigir el curso de acción si es que no se están logrando los objetivos de la misma, puede ser realizada por personal de la misma administración o personal externo a la misma, es periódica y se monitorean: insumos, cronogramas, realizaciones y resultados. Por último tenemos la evaluación *ex post* también llamada retrospectiva o *a posteriori*, que es la más común, y consiste en el análisis de los efectos de un programa político, es rigurosa metodológicamente y deberá incluir herramientas cualitativas y cuantitativas. (Roth, 2002: 146-150)

La *finalidad y objetivo* de la evaluación, aquello que se debe considerar durante una etapa inicial sobre las características del objeto a evaluar, la unión de lo que se evalúa y cómo se evalúa, tenemos dos formas de evaluar y es la recapitulativa y la endoformativa estamos señalando por tanto dos tipos de evaluación que se distinguen no por su temporalidad sino por su finalidad.

“Si el objetivo de la evaluación es informar a los propios actores de un programa para que estos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicho programa, se habla entonces de una evaluación *endoformativa*. Si la finalidad de la evaluación es informar al público en general o actores externos sobre un programa en particular para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco, entonces se habla, en este caso, de la evaluación *recapitulativa*”. (Roth, 2001: 152)

Una ayuda a los responsables del programa, mientras que otra ayuda a los proveedores de recursos que decidirán con base a la evaluación si es que se continúa o no la provisión de recursos. La evaluación debe considerar siempre

el contexto de aplicación del programa ya que los resultados pueden ser excelentes en un espacio de aplicación particular, mientras que en otro puede ser un fracaso, es decir, se debe contemplar los contextos culturales, sociales, económicos e ideológicos.

<b>Características de una evaluación según sus finalidades</b>		
<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Objetivo del programa: creación de un programa innovador</b>	<b>Objetivo del programa: transferencia de un programa innovador</b>
<b>Endoformativa</b>	Objetivos: Concebir y mejorar la innovación. Destinatarios: Los protagonistas de la innovación.	Objetivos: Adaptar una innovación en un contexto determinado. Destinatarios: Equipo local encargado de la adaptación.
<b>Recapitulativa</b>	Objetivos: Validación o garantía de la innovación. Destinatarios: Responsables nacionales y locales, colegas, expertos, profesionales, utilizadores potenciales.	Objetivos: Certificación o delimitación del campo de aplicación de la innovación. Destinatarios: Responsables nacionales, responsables locales interesados por la innovación.

Fuente: Cuadro 2 tomado de Andre Noe Roth en la Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación pág. 153 ed. 2002 adaptado por el autor.

Ahora centremos la mirada en la evaluación respecto a los modos que existen para realizarla, donde se debe considerar: qué se evalúa -los insumos utilizados, los procesos o los resultados obtenidos-, el primero refiere a los recursos, habilidades y personas que participan, el segundo refiere a los métodos que transformarán los insumos políticos y económicos, en tercer lugar se centra la atención en las consecuencias de una actividad en particular.

“La elección de uno u otro modo de evaluación va a depender de dos elementos: el grado de mensurabilidad de los resultados y el grado de conocimiento del proceso. Por ejemplo, una actividad como la enseñanza tiene un bajo grado de mensurabilidad de resultados (¿Cómo medir la educación?) en este caso, si los resultados son de difícil medición, y además, el conocimiento del proceso es deficiente, se escogerá preferiblemente una evaluación de insumos”. (Majone citado por Roth, 1999:224)

La cita anterior advierte la complejidad de la evaluación al interior de las instituciones educativas. Sinteticemos lo anterior en el siguiente cuadro para visualizarlo de mejor forma.

**Condiciones de viabilidad de los modelos de evaluación**

	<b>Conocimiento completo del proceso</b>	<b>Conocimiento incompleto del proceso</b>
<b>Mensurabilidad alta</b>	Evaluación por el proceso o el resultado	Evaluación por el resultado
<b>Mensurabilidad Baja</b>	Evaluación por el proceso	Evaluación por el insumo

Fuente: Cuadro 3 tomado de Andre Noe Roth en la Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación pág. 154 ed. 2002 adaptado por el autor.

Ahora reseñemos la **EVALUACIÓN POR SUS NIVELES** Roth retomando a Nioche (1989) menciona al menos cinco niveles: evaluación a nivel de medios, de resultados, de impactos, de eficiencia y de satisfacción. Se considera que la **evaluación a nivel de medios** es la más elemental ya que solo verifica los medios previstos para la aplicación de un programa en un espacio y tiempo determinado, si fueron efectivamente utilizados y como se dispusieron en el plan inicial. Otro tipo de evaluación es la **evaluación a nivel de resultados** es la más popular dentro del análisis de las PP trata de responder a la pregunta ¿logró el programa público alcanzar los objetivos fijados? Es entonces una comparación entre los resultados con los objetivos previstos a través de indicadores generalmente cuantitativos (¿Cuántas personas capacitadas?, ¿Cuántas tesis asesoradas?, ¿Cuántos artículos escritos? Etc.) Esto se convertirá generalmente en la base de los informes finales. Otra **evaluación es a nivel de impactos** aquí se consideran datos cualitativos para señalar los efectos previstos y no previstos que provocaron la acción pública en lo social y económico, donde se utilizan técnicas como Delphi o el Análisis multicriterios. Siguiendo con la evaluación por niveles tenemos la evaluación a **nivel de eficiencia** tiene como objetivo vincular los efectos reales con los medios utilizados, se busca el grado de eficiencia del dispositivo creado para el programa, en otras palabras se busca una descripción de los hechos sucedidos en el proceso de implementación. Por último en cuanto la evaluación en tanto niveles tenemos la evaluación a **nivel de satisfacción** se centra en la pregunta ¿los efectos del programa han satisfecho las necesidades fundamentales? Y entonces se estaría ubicando la evaluación respondiendo a si verdaderamente

se resolvieron los problemas esenciales desde el punto de vista de la población, pero es una evaluación que regularmente no se lleva a cabo debido a que se puede perder el control, lo que se cuestiona es si se lograron los objetivos iniciales. (Roth, 2001: 156-158)

Otro elemento que se debe contemplar en el análisis de la evaluación de una política es un actor fundamental nos referimos al **EVALUADOR** ¿Quién evalúa la acción pública? Y de esta pregunta se debe reflexionar sobre la posición ideológica y la función de aquellos que evalúan. Si bien es un actor que es parte del proceso de una política, él no será quien determine el debate político ya que trabaja para un cliente determinado y bien ubicado. Por tanto debido a que se espera idealmente que el evaluador debe ser un experto y neutral personaje han surgido un conjunto de organizaciones dedicadas especialmente en la realización de evaluaciones. Esta actividad profesional debe cubrir algunas mínimas (porque mininas son gatas y, por derivación morrongo) condiciones como: independencia relativa de los solicitantes para incitar a la crítica responsable, pluridisciplinariedad de los evaluadores, varios órganos evaluadores, garantía de la publicación de los resultados de la evaluación. Por tanto vista la evaluación desde los evaluadores encontramos tres modalidades de evaluación: 1) evaluación externa, 2) evaluación mixta y 3) la evaluación interna. La primera se caracteriza por la contratación de externos a la institución evaluada, la segunda surge para no encontrar sesgos en el resultado de la evaluación y que no solo concorra un resultado de lo que el experto observa y deduce sino que esté acompañado de ejecutores y beneficiarios del programa, la tercera consiste en la evaluación que realizan solo los ejecutores y beneficiarios de la política o bien del programa social. (Roth, 2001: 158-159)

### Tipos de evaluación y evaluadores

Tipo de evaluación	Conocimiento completo del proceso	Conocimiento incompleto del proceso
<b>Externa</b>	Expertos externos a la identidad y personal especializado perteneciente a la entidad (control interno)	Diagnósticos "objetivos" Auditoría Control de gestión/seguimiento
<b>Mixta (pluralista, múltiple)</b>	Expertos externos, ejecutores y beneficiarios/usuarios	Mejorar la acción mediante procesos de diálogo y de aprendizaje colectivo
<b>Interna (autoevaluación)</b>	Ejecutores y beneficiarios/usuarios	Aprendizaje colectivo y autoplaneación, participación

Fuente: Cuadro 4 tomado de Andre Noe Roth en la Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación pág. 166 ed. 2002 adaptado por el autor.

Por último caractericemos la **EVALUACIÓN PLURALISTA** dicha evaluación contempla a los evaluadores no como los "expertos objetivos y externos" al programa y a la institución evaluada. Aquí se discurre sobre el vínculo entre los criterios de evaluación y la posición del evaluador, esto significa que la evaluación desde el político, funcionario ejecutor, usuario, policía, juez, economista, sindicalista, empleador, indígena, académico etc., debido a esto encontramos una diversidad de necesidades, intereses y preocupaciones. Esta evaluación señalará por tanto la importancia de la incorporación de otros criterios con recursos metodológicos cualitativos y participativos para favorecer el aprendizaje colectivo flexibilizando la evaluación y orientándose el diálogo entre actores para lograr consensos y negociaciones legítimos basados en la democracia. (Roth, 2001:161) Lo que se busca en esta evaluación es la solución más satisfactoria y no la mejor opción según el contexto y los actores que intervienen.

Debido a la integración de distintos actores en la evaluación pluralista se requiere de un dispositivo más complejo a diferencia de una evaluación clásica. Lo que se pretende en una evaluación pluralista es:

"La utilidad social de una evaluación depende de las condiciones de apropiación de las conclusiones, por parte de los actores sociales a los cuales está destinada, entonces toma especial importancia la relación de confianza y de colaboración que se establece entre evaluadores y evaluados". (Monnier en Roth, 1998: 11)

Entonces estamos refiriendo una evaluación con un anclaje en la sociedad y sus necesidades, y esto es fundamental ya que en la interacción de las ideas

se puede encontrar el paso al cambio y desde la implementación, pero esto no significa la exclusión de los actores externos ya que si se eliminan se puede perder la credibilidad de los resultados y dar a entender que la evaluación solo consistirá en justificar una actividad por parte de algunos actores. Por tanto se debe considerar un dispositivo *ad hoc* donde los participantes deben tener una verdadera intención de participar, eso implica tiempo, disposición al diálogo e interés por la reflexión colectiva. Para ello se requiere la formación de una *instancia de evaluación* que tendrá la responsabilidad de definir los objetivos de la evaluación, la metodología, los datos a recolectar y los criterios a evaluar, también se encargará del seguimiento de las actividades de los evaluadores externos expertos. Se sugiere que cuando esta evaluación no es posible de realizar entonces se hagan dos evaluaciones en paralelo y contradictorias una a favor del programa y otra en contra, lo que se intenta con esto es que no resulte en una evaluación rígida solo enfocada a la verificación del cumplimiento de reglamentos. (Monnier en Roth, 1998)

En síntesis esta evaluación debe propiciar la discusión y negociación entre distintas perspectivas, por tanto el equipo evaluador deberá: construir un sistema de recolección y tratamiento de la información, la manifestación de las coacciones, relacionadas con la implementación de un programa, proponer nuevos medios para solucionar los problemas que se presenten en la implementación, la descripción puntual del problema que origine la reacción inicial, orientar los conflictos para definir objetivos de acción, el manejo y aprendizaje de un lenguaje que denote la aculturación de la organización que se evalúa y, por último y más importante, que estimule el cambio social a partir de las diferencias y de las propuestas creativas que surjan de ellas. (Monnier en Roth, 1998)

Para concluir este breve apartado sobre la evaluación de políticas públicas debemos enfatizar entonces que todos los tipos de evaluación que se han descrito advierten que la evaluación implica sin lugar a duda un sentido político donde se encontrarán divergencias y contradicciones entre los actores que se encuentran inmersos tanto en la PP y por tanto en cada uno de los programas que de ella surgen. Este ingrediente se puede observar y analizar en la elección de conceptos, teorías o modelos seleccionados, negarlo sería engañarnos. Ya que los efectos positivos reales y enmascarados en una



evaluación traerá beneficios a una parte de los actores que participan o se benefician de un programa. No olvidar que el sentido de la evaluación se debería enmarcar idealmente en el juicio de los destinatarios.

## **2.5 Estrategia, política y estrategia organizacional**

Otra vertiente teórica que contemplaré para la caracterización de las estrategias que se generan al interior de las IES, particularmente los casos que nos atañen, es la consideración de la teoría organizacional. A continuación realizaré un recorrido breve que nos servirá para darle contenido al concepto de estrategia. Es decir en un primer nivel de análisis marcamos la distinción de lo que es una PP, ahora desarrollaré una posible respuesta teórica sobre cómo reaccionan las organizaciones o universidades ante eventos externos como puede ser la implementación de un programa particular proveniente de una PP. El objetivo es cruzar el análisis en dos ámbitos: el correspondiente al gobierno desde la teoría sobre PP, en el ámbito institucional con la teoría organizacional con la lógica organizacional y disciplinar de las IES y poder categorizar el concepto de estrategia. En lo concerniente al análisis organizacional nos provee de al menos tres elementos de análisis: cómo se construye la estabilidad institucional, el cambio institucional y cómo las instituciones generan mecanismos para responder al gobierno y su política. El interés es tratar de describir la forma en que los actores al interior de una institución generan su comportamiento.

Lo primero que debemos considerar es que las instituciones sociales no son simples agencias de servicio sino que son instituciones con una fuerte carga ideológica ya sea que estén de acuerdo con las acciones gubernamentales de un Estado o bien que estén en contradicción con este y por lo tanto las instituciones estarán cargadas de una postura política particular. Muchos de los actores principales de los modernos sistemas político y económico son organizaciones formales, de ahí que las instituciones legales y la burocracia ocupen un lugar preponderante. (March y Olsen, 1997: 41-43) entonces lo que se intenta rastrear es cómo surge el comportamiento estratégico de los individuos al interior de las instituciones y particularmente de las IES desde sus propias concesiones sobre la relación que mantiene con el gobierno que provee de recursos a las IES públicas.

Este comportamiento particular de las instituciones generadas por los individuos que se encuentran operando su funcionamiento generará un conjunto de acciones determinadas para la toma de decisiones calculadas. Dichas acciones estarán relacionadas con el conocimiento propio de las consecuencias de hacer o no una acción determinada, es decir de la información que tengan y de sus propias perspectivas políticas con que se conducen cotidianamente, pero estas acciones siempre estarán en función de lo que se espera en un futuro y por tanto de tratar de eliminar las incertidumbres de la vida misma.

“[...] la opción intencional, se refiere a las inciertas preferencias futuras en la toma de decisiones sobre posibles resultados futuros en cualquier teoría de la opción deliberada, la acción depende de los valores de quien decide en vista de que las consecuencias de intereses se harán comprensibles en el futuro, es necesario anticipar no solo lo que habrá de suceder; sino también como se sentirá la persona responsable de las decisiones respecto a los resultados una vez obtenidos.” (March, 1978)

Por tanto lo que se busca es la estrategia que generan los actores al interior de las IES para responder a las interacciones con su medio ambiente, dichas interacciones al parecer surgen de un conjunto de símbolos, rituales, ceremonias y mitos que se generan en las relaciones cotidianas de los individuos que pertenecen a las instituciones. De ese conjunto de elementos surgen las decisiones colectivas que no son más que promedios ponderados de los deseos individuales en donde se relegarán los propios pesos de los poderes de los individuos y grupos de las instituciones. Las disputas se zanján formando equipos mediante acuerdos de cambio y pagos indirectos, para luego entrar en combate regulado por las reglas. (Harsanyi, 1977)

De ahí que la información que cuenta cada uno de los actores al interior de una institución será muy relevante para imponer sus deseos Akerlof, 1970; Demski, 1980 nos señalan que la información puede ser cierta o falsa pero siempre estará al servicio de un propósito:

“los actores pueden proporcionar información exacta acerca de sus preferencias, pero normalmente no lo hacen, salvo como táctica. Pueden proporcionarla así mismo acerca de las consecuencias de posibles decisiones, pero normalmente no lo hacen, salvo como táctica. El resultado es que la propia información es un juego. Salvo en la medida en que la estructura del juego impone la honestidad en tanto que táctica necesaria, toda la información está al servicio de sí misma. El significado se imputa a los mensajes., con base en las teorías de la intención, que a su vez están sujetas a manipulación estratégica.” (Akerlof, 1970; Demski 1980)

Por tanto uno de los elementos que se debe recuperar en la caracterización de la estrategia organizacional de respuesta de las IES a las PP que genera un gobierno específico es que posiblemente genere un conjunto de información que solo será entregada a discreción dependiendo de las necesidades que surjan para continuar con sus sobrevivencia.

Otro elemento importante a considerar en la caracterización del concepto de estrategia y que se debe tener presente en el acercamiento empírico es la factibilidad de contemplar que las organizaciones, considerando entonces que las instituciones dentro de las sociedades modernas tienen un peso político determinado, en algunas ocasiones cuando se relacionan con el gobierno tienen que tratar de incidir en la *política como distribución temporal*, es decir que en los intentos por comprender la toma de decisiones colectivas ante un panorama confuso se debe contemplar que las alianzas cambian así como las preferencias y percepciones, las oportunidades, las ideas, las gentes y los resultados se mezclan y, por tanto, la interpretación de la realidad dentro de una organización se vuelve confusa y en un determinado momento la organización y sus integrantes pierden el objetivo de la implementación de algún programa, y por tanto, después de obtenido el recurso o los objetivos ya no sabrán qué hacer con aquellos logros. Estas ideas solo tratan de caracterizar lo que March y Olsen han llamado como el modelo de bote de basura, dicho modelo presupone que:

“[...] los problemas, soluciones, responsables de las decisiones y oportunidades de elección son corrientes independientes y exógenas que fluyen por un sistema. Un problema lo constituye el interés de la gente dentro y fuera del sistema. Este podría presentarse por cuestiones de estilo de vida; de familia; de frustraciones en el trabajo; carreras; relaciones internas de un grupo; distribución de posiciones, trabajos y dinero; ideología; o crisis actuales del género humano de acuerdo con la interpretación de los medios de comunicación o de los vecinos de al lado”. (March y Olsen, 1997:57)

Esto marcaría la posibilidad que las respuestas y acciones generadas al interior de una organización surjan de distintas fuentes motivacionales que disten de un racionamiento disciplinar, científico u oficio administrativo. Por tanto lo que importa de este modelo es contemplar que la acción y respuesta determinadas por los actores se centrarán en que la toma de decisiones se convierte en un ejercicio de problemas y soluciones. Si se contempla entonces el modelo de bote de basura para conceptualizar una estrategia organizacional

se debe contemplar cuatro propiedades de dicho modelo: 1) la resolución de problemas no es lo más común de toma de decisiones, 2) el proceso es sensible a las variaciones de la carga. Cuando esta se aumenta hay menos probabilidades de resolver el problema, los responsables de tomar las decisiones por lo general son propensos a pasar de un problema a uno de mayor frecuencia y que las elecciones lleven más tiempo a efectuarlas y así como muy probablemente disminuyen las posibilidades de resolver los problemas, 3) hay cierta tendencia a que los responsables de las decisiones y los problemas se denuncien unos a otros mediante las elecciones y 4) el proceso con frecuencia es agudamente interactivo, es decir, que interactúan otras estructuras implicadas. (March y Olsen, 1997:59)

Siguiendo este recorrido de caracterización de las estrategias organizacionales llegamos al punto de considerar las reglas y la institucionalización de la acción, este punto es retomado de la construcción teórica de March y Olsen, donde las reglas y procedimientos determinaran las acciones de los individuos, pero en ocasiones las organizaciones enfrentan problemas que no están previstos en las reglas institucionales, por tanto, las rutinas cotidianas en la toma de decisiones serán afectadas en cierta medida por la improvisación de los agentes involucrados. Por tanto si bien las reglas marcan las acciones de los individuos estas acciones se modificarán cuando el límite de las reglas pierda su capacidad de repuesta aunque la intención de las reglas también sirven para dividir los dispositivos en campos relativamente independientes; esto significa que existe una división del trabajo al interior de las organizaciones. (March y Olsen, 1997:70-73)

Dentro de los elementos a considerar en la conceptualización de una estrategia organizacional tenemos la incidencia de la ***división del trabajo***, la división del trabajo surge como consecuencia de las reglas que están dentro de una organización y sirven para definir las funciones de cada uno de los agentes al interior de la misma. Lo importante de las reglas vinculadas a la división del trabajo es ubicar que al parecer al interior de las organizaciones muchas veces las reglas y las posiciones surgidas de ellas, en tanto división del trabajo, en algunas ocasiones se difuminan y por lo tanto los límites de la responsabilidad también pueden quedar diluidos. De las reglas y de la división del trabajo surge la jerarquización, de esta surge la delegación de trabajos al personal y

de esta delegación de trabajo puede surgir la incompatibilidad de intereses entre el delegador de responsabilidades y su agente delegado, por tanto de esta incompatibilidad será necesaria la intervención de un intercambio de expectativas para que se logren los objetivos organizacionales.

Otro elemento a considerar desde el trabajo teórico organizacional de March y Olsen es la **regulación de los procesos de bote de basura** donde encontramos lo siguiente:

“Las estructuras de acceso y de decisión segmentadas se pueden concebir bajo toda clase de configuración arbitraria, pero dos en particular han sido objeto de consideración formal. La primera, una estructura especializada es la que se puede descomponer en subestructuras no segmentadas. Así una estructura de decisión especializada es aquella en que es posible dividir a las oportunidades de elección y a los encargados de las decisiones en subgrupos, para luego equiparar ambos juegos de subgrupos, de tal suerte que cada encargado de las decisiones, en un subgrupo particular de responsables de estas, tenga acceso a cada oportunidad de elección en el conjunto igualado de oportunidades de elección, pero en ningún otro. La segunda, una estructura jerárquica, es aquella en la que los derechos de acceso se amplían como función de la categoría jerárquica” (March y Olsen, 1997:77)

Esto significa que en las organizaciones que tienen estructuras marcadamente jerárquicas la posibilidad de que las soluciones a un determinado evento provengan solamente de la alta jerarquía será poco probable. Mientras que en los procesos organizacionales vistos desde el modelo de bote de basura se encontrará que las decisiones no serán erráticas, sino que se presentan en un contexto de creencias y normas que ocasionan un sesgo sistemático. (Powell, 1978 y Levitt 1988 en March y Olsen, 1997:78)

Siguiendo con la recapitulación de elementos teóricos organizacionales (considerando a las organizaciones como instituciones políticas) encontramos lo concerniente a **la pericia y la división del trabajo**, la pericia es un concepto central ya que ésta sirve de contrapeso a las imposiciones surgidas de la división del trabajo, se dice que dicha pericia surge de la búsqueda de soluciones por parte de los especialistas, científicos o técnicos al interior de la organización sin ser particular de ellos.

“Aunque éstas, hasta cierto punto, se pueden racionalizar, los expertos las aprenden como si se tratara del catecismo: los físicos aprenden lo que hacen los físicos; los abogados lo que hacen los abogados. Las reglas son impuestas por las normas profesionales y por las expectativas de los patrones de los patrones. Como resultado, en las instituciones políticas, los físicos hacen lo que hacen los físicos (y lo que se espera que hagan), y los abogados hacen lo que hacen los abogados. [...] Para la mayor parte de los expertos, el proceso político es un terreno extraño. La pericia supone un proceso mediante el cual las teorías alternativas se evalúan

de manera sistemática, a través de los datos disponibles, en un marco compartido por personas “razonables” (esto es, capacitadas), a fin de jerarquizar las ideas en función de su plausibilidad”. (March y Olsen, 1997:79)

Esta consideración es relevante ya que se puede vislumbrar que las soluciones provenientes de los profesionales dentro de una organización estarán estrechamente ancladas no solo a su forma de pensar sino al mismo *ethos* que configura su vida cotidiana profesional. Al respecto se debe considerar que dentro de las organizaciones existen al menos dos tipos de profesionales: uno es el experto o especialista que realiza la investigación necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la organización, y por otra parte; tenemos al político que se caracteriza por realizar alianzas al interior de la organización y de estas posturas surgen ideas contrapuestas a favor o en contra de sus ideas. Así se establecen compromisos entre algunos con objeto de excluir a los demás. Por tanto la pericia al interior de las organizaciones será entendida como aquella capacidad que tiene tanto el especialista como el político de ejercer influencia política.

A su vez los políticos ofrecen su confianza a sus asesores quienes deben cumplir con dos características: competencia y confiabilidad, por competencia se entiende lo que todo especialista debería comprender acerca de la competencia técnica de su campo. Pero no siempre es fácil determinarla, hay conjeturas, informantes y experiencias pasadas, los políticos confían en las personas respetadas en su campo. Mientras que la confiabilidad significa la congruencia que existe entre los valores y el estilo personal del experto por un lado, y los valores y el estilo personal del político. Así los políticos confían en aquellos asesores que convergen con sus ideales y con ello permitir el entendimiento al interior de la relación entre experto y político. (March y Olsen, 1997:79)

“La pericia debe ser confiable, no en el sentido de no distinguirse de una apología, sino el de contar, entre expertos competentes, con una distribución de valores y estilos que alienten la unión de los especialistas competentes con los políticos que confían en ellos.” (Benveniste, 1972 en March y Olsen, 1997:79)

De esta forma se relaciona la pericia de los individuos tanto de los expertos como de los políticos al interior de las organizaciones, ahora otro elemento a considerar es la ***dirección*** y a la ***división del trabajo***. Es importante considerar la división del trabajo en el marco de la caracterización de la estrategia organizacional ya que ésta provee de una autoridad que emana de la

legítima jerarquización que de ésta se desprende. De esta división del trabajo y de la subsecuente jerarquización surge el conjunto de acciones que cada individuo debe realizar al interior de una institución y a su vez surge el consenso sobre cómo solucionar los problemas que surgen dentro de la organización. Dicho consenso solo puede surgir de la creación de una cultura de la confianza en la que ésta se propague por toda la organización ya que ésta generará un comportamiento adecuado, esta cultura de la confianza solo puede verse afectada por un dirigente explotador. (March y Olsen, 1997:84-85)

Ahora consideremos dos elementos más: las ***rutinas institucionales*** y los ***desafíos de la novedad***:

“Los procedimientos de rutina parecen destinados para las situaciones rutinarias, y resulta convencional predecir que las ideas de los procedimientos operativos, la lógica de la pertenencia y las normas de inocencia comunes y corrientes serán particularmente apropiadas para enfrentar situaciones respetivas y sencillas. La predicción sin duda es meritoria, pero exagera el caso. Un repertorio de rutinas es también la base para un enfoque institucional a situaciones novedosas. Pues, a fin de cuentas, la novedad no es una peculiaridad de una situación, al igual que una reacción ante él; y la respuesta organizativa más común a lo novedoso es hallar una serie de rutinas que puedan usarse. (March y Olsen, 1997: 85)

Esto significara que cuando se incorporan elementos nuevos o programas las organizaciones se verán afectadas en sus rutinas cotidianas teniendo que implementar procedimientos innovadores para la consecución de sus nuevas actividades o sobrecargas de trabajo. Esto tiene implicaciones no solamente con la generación de nuevas rutinas o innovación sino también genera un conflicto en la toma de decisiones que se escapan de las rutinas establecidas ya que generalmente estas decisiones serán resultado de una evaluación y cálculo racional poco estudiado.

Uno de los primeros materiales teóricos pertinentes para este desarrollo es el trabajo de March y Olsen “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política” ya que se considera a las organización como espacios racionales y políticos que reaccionan a su medio ambiente. La importancia de estos autores es que visualizan a las instituciones no solo como un conjunto de personas que están en conflicto con el medio ambiente sino como surgen los mecanismos de formación del consenso y de la creación de metas colectivas; de esto surge el interés sobre su revisión. En ese sentido estaríamos advirtiendo que los ciudadanos que se encuentran al interior de las

instituciones comparten los objetivos últimos del Estado que estarán manifestados en sus PP la contradicción se generará cuando el Estado dicta el cómo se lograrán dichos objetivos. Así entonces el interés son las reglas y las formas de operación de una determina PP o programa de implementación así como las acciones que generen éstas en los individuos al interior de las instituciones.

Lo primero que se debe contemplar es que las acciones de los individuos al interior de las instituciones no son del todo racionales sino que muchas veces son pautas y aprendizajes que surgen de su propia experiencia, esto significa que no hay un mecanismo sofisticado y científico para sus acciones. (Simon, 1955, 1957, 1976) Según este autor lo importante no es la “optimización” sino la “satisfacción” en el desempeño de las funciones de una organización. Por otra parte, March y Olsen introducen el *modelo de bote de basura* para el análisis organizacional donde la tesis central es que:

“[...] en este modelo la coincidencia temporal de problemas y soluciones en las instancias decisorias de la organización es el factor más importante para explicar la toma de decisiones. Las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que “flotan” en sus instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente. La pertinencia de la solución al problema es un asunto prácticamente fortuito; así algunos problemas son resueltos por completo, otros solo parcialmente y otros no son resueltos por lo que eventualmente vuelven a la agenda en espera de una solución más adecuada.” (Vergara, 1997: 14-15)

Más tarde desarrollarán un poco más esta tesis incorporando la siguiente idea para el análisis:

“[...] los estudios empíricos de toma de decisiones muestran un panorama distinto: las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en algunas ocasiones los agentes pueden incluso tener preferencias inconsistentes. Además, las preferencias no son exógenas al proceso de tomar una decisión: en ocasiones los agentes no tienen claro lo que quieren y durante el proceso mismo de tomar una decisión aclaran y establecen sus preferencias.” (Vergara, 1997: 15-16)

Lo que se puede observar en estas primeras líneas es que el desarrollo de las acciones al interior de las organizaciones coincide con la hechura e implementación de las PP respecto a su análisis teórico donde se visualiza al actor como un ente que adapta las condiciones para solucionar los problemas que enfrente en la consecución de su actuar al interior de una organización es



decir la racionalidad de las instituciones basadas en principios científicos se esfuma en las acciones cotidianas.

Siguiendo el recorrido teórico proveniente del nuevo institucionalismo vinculado a la perspectiva política profundicemos sobre la relevancia de las reglas para institucionalizar la acción y, en ese sentido, el cambio al interior de las organizaciones. Se debe considerar que el comportamiento de una organización estará determinado –como ya se mencionó- por las reglas y procedimientos vigentes, que con el paso del tiempo concierten a las acciones en simples rutinas ya que los individuos tienen claro lo que deben hacer. Estas reglas se imponen o se aplican por coerción que ejerce una autoridad política u organizadora, o surge de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación. (Vergara, 1997:67)

“por reglas significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas” (Vergara, 1997: 67)

Cabe señalar que las reglas-rutinas no son aceptadas voluntariamente a través de un contrato sino que se aprenden en muchas ocasiones de forma mecánica como algo que dará resultados algo así como el rezo a un santo. Por tanto una función de las rutinas será el evitar conflictos al interior de la organización ayudan a la eliminación de ambigüedades, se dan negociaciones en términos comprensibles disminuye lo impredecible de estructuras abiertas. Pero estas reglas no son algo fijo ya que éstas se pueden modificar con el paso del tiempo y como evolución propia de las organizaciones. Por tanto las reglas son una posibilidad de análisis primero en las organizaciones ya que éstas determinan el primer esbozo de las acciones individuales de los actores institucionales. Por tanto el considerar a las reglas como determinantes de la acción social nos lleva a distinguir entre lo que determina formalmente las organizaciones y lo que sucede cuando éstas son aplicadas por los individuos. De estas reglas surge la *división del trabajo* al interior de las organizaciones y éstas funcionan como un identificador de especialistas que pueden tomar un conjunto de decisiones y soluciones sobre un determinado campo dentro de la organización. Por tanto de la división del trabajo surge la delegación de funciones y actividades.

Vinculado a la división del trabajo tenemos la *pericia*, ésta se relaciona con los expertos y es el conjunto de acciones que están preparados para realizar desde su propia formación profesional que tienen como función evaluar sistemáticamente sus acciones a través de teorías alternativas para el desarrollo y sostenimiento de la organización. Pero una organización no solo requiere la pericia del experto sino también la pericia del político que buscará aliados que respalden la investigación sistemática del experto ya que estas no siempre tendrán el apoyo de la mayoría de los actores al interior de una organización. (Vergara, 1997:80) Así el político siempre delegará responsabilidades a la pericia del experto que estará respaldada por su conocimiento profesional basado en sus competencias y confiabilidad, es decir, el conocimiento técnico sobre un área determinada. Este asesor experto tiene un vínculo de estrecha confianza con el político y así el político tendrá pocos motivos para mentirle al asesor por tanto debe existir una empatía de valores entre el político y el asesor experto.

Otra característica que se debe considerar la función de la *dirección y la división del trabajo* donde los dirigentes en una sociedad democrática cuentan con un gran margen de libertad y autonomía para realizar sus actividades y que el puesto que ocupan les concede legitimidad en sus acciones dentro de una organización.

Otro factor a considerar en el análisis es la forma en que las rutinas *institucionales se pueden ver afectadas por los desafíos ante la novedad* es decir que ante eventos no esperados por las instituciones estas tratan de ajustarse a los cambios con base a sus reglas y normas establecidos que dan surgimiento a sus rutinas en la consecución de su trabajo cotidiano y muchos de estos ajustes en la rutinas serán resultado de muy pocos cálculos racionales en términos científicos profesionales es decir que se siguen las reglas basadas en la experiencia y procedimientos estándar. (Vergara, 1997:87)

Ahora pasemos a otro punto para el subsiguiente análisis empírico este es la *Interpretación y la institucionalización del significado* aquí el punto central está dirigido a tratar de dilucidar sobre el cómo surgen las expectativas que de los actores dentro de las instituciones y como estas se traducen en el significado que le conceden a las acciones que realizan dentro de la institución.

Estos significados tienen al menos tres características según el trabajo de March y Olsen:

“La primera es el modo en que los individuos pertenecientes a estas llegan a atribuir significado y valor tanto a su pasado como a su futuro. La segunda es aquella en que el proceso de comprensión del mundo se constituye en determinadas condiciones, en una de sus leyes. La tercera es la manera en que la interpretación no es tan solo un instrumento de otros procesos, como la toma de decisiones, sino una preocupación central por el derecho propio.” (March y Olsen 1997: 92)

En cuanto a la *comprensión del mundo* tenemos que:

“[...] los individuos tratan de entender su historia, descubren o imponen orden, atribuyen significados, ofrecen explicaciones y experimentan placer y dolor. Diversas orientaciones en la construcción del significado son bien conocidas. Los participantes en los hechos suelen subestimar las probabilidades escasas y subestimar aquellas abundantes, y atribuir mayores probabilidades a los resultados deseables que a los otros. Probablemente consideran la historia de manera que confirme sus creencias previas o que se refleje favorablemente en cuanto a ellos mismos. (Deutsch y Gerard en March y Olsen, 1997: 93)

Por tanto los actores tratan de ajustar sus expectativas a las creencias que ellos tienen dentro de las organizaciones y que surgen al interior de las mismas. Dentro de la propuesta de March y Olsen se deben considerar al menos seis supuestos en la elaboración de significados al interior de la organización:

“Primero en política los individuos ven lo que debe verse. Hay cierto proceso ordinario de percibir la realidad. Normativamente el proceso está bien definido. [...] a los individuos les gusta lo que debe gustarles. Existen intereses objetivos en el sentido de que dada la posición de un individuo en la sociedad es posible afirmar que unas cosas favorecen sus intereses y otras no, aun cuando este interés no se refleje de manera consciente. [...] en tercer lugar los individuos ven en política lo que ellos esperan ver. Damos por sentado que un individuo aborda cualquier situación con expectativas. Estas pueden provenir de la experiencia, así como de una estructura de creencias sobre el mundo. [...] en cuarto lugar, en política, a los individuos les gusta lo que esperan que les guste. Estos llegan a cualquier situación electiva particular con una serie de valores, de actitudes y opiniones. Estos valores son sustancialmente fijos. [...] En quinto lugar, los individuos ven en política lo que esperaron ver y en sexto, les gusta lo que esperaron les gustaría.” (March y Olsen 1997: 96)

En lo ideal el ver y el gustar que dan origen a los significados de los individuos al interior de las organizaciones surgen de formas de ver la realidad de forma objetiva pero lo que interesa en el análisis del comportamiento

organizacional y el surgimiento de estrategias al interior de la organización es cómo estos significados en muchas ocasiones no surgen de gustos “objetivos”.

Algo más que se debe considerar en la comprensión de la interpretación del significado que cada actor le concede a un proceso al interior de un institución. Es que los actores de una institución determinaran si algo les gusta o no esto depende de la integración o alienación de los individuos, a mayor integración observaran y destacaran lo que les gusta mientras que a mayor alienación observaran lo que no les gusta y este ver lo que se quiere ver afectará los dispositivos de selección. Esto también afectará la relación con sus colaboradores dentro de la institución ya que confiarán en aquellos que estén integrados al sistema y cuando desconfían de sus colaboradores observarán lo que les disgusta de ellos. (March y Olsen, 1997: 98) con lo anterior se quiere señalar que dentro de una organización surgirá un sistema de interpretaciones grupales donde al parecer existirán tensiones sobre la percepción y el significado que éste surja de algún proceso interno organizacional.

Ahora debemos señalar que en el momento en que existe una interpretación al interior de la organización y si ésta es compartida por los integrantes de una organización surgirá un periodo de adaptabilidad. Este periodo de adaptabilidad emanará de los grupos dominantes de la organización y se creará un entorno razonable para que los demás se ajusten a sus posturas. En el análisis de la interpretación del significado que los actores le otorgan a ciertos procesos organizacionales se debe señalar la recaudación de información para tratar de aminorar la incertidumbre, esta recopilación de información se utilizará como parapeto en la generación de símbolos y rituales que generarán mitos sobre un proceso organizacional. (March y Olsen, 1997: 104)

Al mismo tiempo, el comportamiento simbólico es también un elemento estratégico en la competencia política los individuos y los grupos con frecuencia son hipócritas y recitan los mitos sagrados sin creer en ello a la vez que violan sus implicaciones. [...] los administradores solicitan la participación pública en la toma de decisiones con objeto de garantizar el apoyo público a políticas con las que ya están comprometidos. Los primeros mandatarios abogan por la reorganización anuncian planes para efectuar las reorganizaciones, por lo regular los abandonan. (March y Olsen, 1997: 105)

Lo anterior se parte entonces de un proceso de legitimación de la acciones tomadas por los actores principales de un organización. Esta legitimación

dependerá de al menos tres factores: 1) que la opción que se desarrollará se realizó de manera inteligente, es decir con base en un proceso de planeación y análisis, 2) que es una opción sensible que consideró a los actores que forman a la organización y 3) que el sistema está controlado por su dirección (March y Olsen, 1997: 105). Esto es una característica central en el ritual y simbolismo de las instituciones modernas que basan sus decisiones en el uso de la inteligencia sobre la improvisación.

“Sin embargo, es difícil imaginar una sociedad de ideología occidental moderna que no necesite un mito de elección intencional, bien elaborado y reforzado, por medio de la política tanto para sustentar una semblanza de ordenamiento social y significado, como para facilitar el cambio.” (March y Olsen, 1997: 109)

Como se puede observar en este punto encontramos coincidencia en la teoría de las políticas públicas así como en la teoría organizacional sobre el mito de la racionalidad moderna.

Otro gran punto a contemplar en el análisis empírico sobre la puesta en marcha de las estrategias organizacionales es el que está enmarcado en la transformación de las instituciones. Es decir que la puesta en marcha de determinados procesos en la organización dará inicio a un conjunto de cambios al interior de la institución. March y Olsen argumentan que las rutinas en ocasiones son mayores y por tanto el cambio al interior de las instituciones en ocasiones resulta infructuoso.

Ahora pasemos a otro punto a considerar en el análisis propuesto por March y Olsen, éste reside en la idea de que los cambios institucionales surgen de las **Reformas Intencionales**, con esto los autores no quieren decir que las instituciones cambien de forma intencional sino que generalmente en las democracias occidentales éstas cambian con un rumbo indefinido. Con esta aclaración los autores señalan algunas características de los cambios que surgen en las **instituciones complejas**. Señalan que los cambios dentro de estas instituciones son difíciles de calibrar debido a que en algunos casos estos cambios no eran esperados y en ocasiones son imperceptibles en un primer momento. La complejidad en el análisis de los cambios institucionales como los que están surgiendo al interior de la IES es debido a que se combinan al menos **tres sistemas de acciones: el individual, la institución y el conjunto de instituciones**, el análisis empírico sobre los efectos que tienen las políticas

públicas en la vida institucional debe considerar estos tres elementos. (March y Olsen, 1997)

Estos cambios intencionales que surgen de los tres niveles antes señalados encontramos tres conceptos que se deben considerar:

“**Primero**, en las instituciones existe considerable adaptabilidad mundana en la que es posible influir. Aunque no se pueda dictar arbitrariamente el curso del cambio es posible influir en la transformación gradual estimulando o inhibiendo los procesos de adaptación predecibles. **Segundo**, aunque las reglas y las rutinas de la vida institucional resulten relativamente estables, son incompletas es posible influir en la resolución de la ambigüedad que rodea a las reglas. **Tercero**, cabe producir conmociones importantes en las instituciones que las transformen de manera relativamente abrupta. Como en el caso de los cambios más mundanos, la transformación no es controlable con gran precisión; pero el cambio se puede producir intencionalmente.” (March y Olsen, 1997: 117)

Ahora otro punto a destacar desde el trabajo teórico de March y Olsen es la “**Transformación intencional por medio de la explotación de los procesos estables**”. En este punto los autores siguen argumentando sobre los cambios institucionales esto se caracterizan no por tener un cambio debido a algún acto heroico sino por procesos rutinarios relativamente estables. Solo en caso de que el entorno cambie las instituciones cambiarán para dar respuesta a ese entorno. Esta respuesta que llaman acción los autores tendrán seis perspectivas básicas de interpretación: 1) la acción surge de la aplicación de procedimientos estándar que evolucionan por medio de un proceso de variación y evolución, 2) la acción surge como solución a un problema, 3) la acción surge del aprendizaje experimental, 4) la acción se deriva del conflicto entre individuos y grupos representantes de diversos intereses, 5) la acción se difunde por contagio de una institución a otra y 6) la acción es resultado de las intenciones y competencia de los actores que cambian por renovación. (March y Olsen, 1997: 117-118)

Estos seis puntos interpretativos tienen como marco explicativo el vínculo con el **éxito** o el **fracaso** pero según la propuesta de los autores se debe considerar la explicación de la acción motivada en la mayoría de los casos por el éxito y no por el fracaso. Es decir que los beneficios de la aplicación de ciertos programas al interior de las instituciones y en particular en las IES determinan la continuación de la aplicación de dichos programas.

Ahora pasemos a la “**Transformación intencional por la explotación de las imperfecciones de los procesos estables**”. Los procesos estables de la

acción son conservadores pero imperfectos. Esta **imperfección** se puede observar de tres formas de control: 1) el control de la atención (ninguna institución puede atender todo lo que quisiera), 2) la segunda forma de control es la que se ejerce mediante algunas anomalías de los procesos de adaptación, los modos en que esta generan consecuencias imprevistas y 3) es el control de amplios sistemas de significados (como el significado se le puede otorgar al éxito o al fracaso. (March y Olsen, 1997: 120-121)

Por último tenemos –en lo concerniente a las **transformaciones institucionales mediante procesos de conmoción radical**– es un proceso revolucionario los cambios estructurales se hacen para desestabilizar los arreglos políticos y con ello obligar una revisión permanente del sistema existente. (March y Olsen, 1997: 125) En este tipo de transformaciones los cambios son radicales ya que surge una nueva institución que sustituirá a la antigua.

“Las instituciones desarrollan y redefinen sus metas al tiempo que toma decisiones y se adaptan a las presiones del entorno, por lo cual es posible que se pierda su intención inicial. Por ejemplo, la sede de una organización evangelista se convierte en gimnasio con servicios adjuntos [...] A menudo, estas transformaciones parecen reflejar ocasiones en que las acciones emprendidas (por las razones que fuere) dan origen a una nueva definición de objetivos.” (March y Olsen, 1997: 127)

Así las transformaciones y cambios institucionales son parte de los efectos de la puesta en marcha de un instrumento de política pública así como de la estrategia institucional.

## **2.6 Sobre la organización académica**

Para cerrar el apartado teórico que se desarrolló en este capítulo y siguiendo una lógica analítica deductiva tenemos pues el trabajo de Burton Clark “El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica” donde el autor desarrolla la lógica en que están organizadas las instituciones académicas en particular las IES. Es importante retomar al menos tres puntos que son centrales para el correcto entendimiento en la toma de decisiones y por ende el desarrollo de estrategias y tácticas que surgen al interior de las IES en cualquiera de los procesos que se desarrollan en ellas. Estos tres puntos a desarrollar son: 1) conocimiento, 2) trabajo y 3) creencias, son estas tres consideraciones que se deben aclarar para

comprender como surge la acción social dentro de las organizaciones académicas.

Antes hay que señalar que las IES, en particular las universidades, tienen una historia que sobrepasa retrospectivamente la época moderna por tanto su institucionalización obedece a una lógica particular que se diferencia del resto de las instituciones que surgen en la sociedad moderna. Es de gran relevancia dicha organización ya que es la encargada de entrenar a los miembros de su sociedad en las profesiones que son de interés para la reproducción de la sociedad, según Clark (1983) han crecido de tal modo que sus actividades se han diversificado de tal forma que no solo se dedican a transmitir en un conocimiento neutral. Burton señala la década de los sesenta como el parte aguas de las IES debido a su expansión y a los movimientos sociales que determinan su reordenamiento tanto en funciones como en su organización.

“Pese a la extendida creencia de que la educación superior es cada vez más dependiente respecto del resto de la sociedad, y por tanto lo es en grado sumo, conviene percibirla como un sector que ha desarrollado su propia estructura masiva y sus propios procedimientos límite que le proporcionan cierto aislamiento y fortalecen su hegemonía sobre algunas tareas y funciones”. (Clark: 1983, 19)

Lo anterior nos comienza a dar pistas sobre lo que se pretende rastrear en la presente investigación y tiene que ver con la idea sobre la evaluación y acreditación que están en el supuesto para controlar sus labores para estar acorde a los requerimientos de la sociedad.

### **2.6.1 El conocimiento como un elemento de la organización**

Este es una característica sustancial que distingue a las IES del resto de las instituciones de la sociedad moderna ya que es fundamentalmente una institución que dedica todo sus esfuerzos para la generación de algo que pareciera ser intangible es el conocimiento por tanto el centro de la producción académica al interior de las IES:

“Desde que se organizó formalmente, la educación superior ha funcionado como una estructura social destinada al control de la técnica y el conocimiento avanzado. Sus materiales o sustancias básicas son los cuerpos de ideas avanzadas y técnicas relacionadas que constituyen la mayor parte de la cultura esotérica de las naciones”. (Clark: 1983, 33)

Pero no es un solo tipo de conocimiento sino que es un conocimiento que surge de las múltiples disciplinas que existen al interior de las IES esto significa



que existen en un determinado espacio un conjunto de profesores que se dedican a la generación de conocimiento de diversa índole y lógica en su construcción al final cada profesional en sus disciplina estará determinado a conservar, depurar, transmitir y aplicar el conocimiento. Y esto se realiza a través de la investigación y la enseñanza. Como ya se ha desarrollado en los anteriores subapartados teóricos el conocimiento en la sociedad moderna será fundamental para determinar las decisiones que se tomaran en algún proceso dichas decisiones estarán determinadas en cierta medida del conocimiento disciplinar del tomador de decisiones. “Concebido ampliamente, el conocimiento es el medio común utilizado para una variada gama de propósitos –tanto para funciones de masa como de elite”. (Clark: 1983, 34)

La siguiente cita será fundamental para comprender uno de los factores que inciden en la toma de decisiones al interior de las IES y que determinan la incorporación de estos esbozos teóricos en este recorrido.

“Además, la educación superior puede pensarse de maneras muy diversas; el psicólogo la concibe como un sitio en que la persona desarrolla su personalidad, el sociólogo como una institución para el otorgamiento y la generación de estatus; para el politólogo es un órgano de reclutamiento político, y en opinión del economista sirve para desarrollar el capital humano”. (Clark: 1983, 35)

Entonces una de los puntos a rastrear en esta investigación será ¿Cómo perciben la evaluación y acreditación los académicos que desarrollan la sociología como disciplina? Estas son algunas breves consideraciones que se deben retomar para realizar el análisis sobre la forma en que las IES y en especial un establecimiento, una disciplina y sus académicos conciben la evaluación y acreditación sin estos elementos estaríamos advirtiendo que las estrategias organizacionales son homogéneas.

Aunque pareciera una desviación en el tema, el conocimiento generado al interior de las IES es de suma importancia ya que el conocimiento avanzado moderno tienen efectos no solo en el desarrollo de la sociedad, sino también en la propia organización de las IES y como bien afirma Clark el avance del conocimiento también genera divisiones, es por ello que la evaluación académica no es realizada por cualquier experto evaluador, sino por un evaluador de un conocimiento especializado -esto se analizará con mayor detalle en el apartado empírico-. Tratando de particularizar la materia de

trabajo de las IES tenemos que solo en ellas el conocimiento puede ser abarcado de forma amplia ninguna otra organización puede lograr. Otra propiedad del conocimiento generado en las IES es su autonomía creciente respecto al conocimiento generado por la educación básica y media superior. Una tercera característica es que el descubrimiento del conocimiento es una actividad abierta. Es un compromiso con lo incierto y es difícil de sistematizar, es una organización racional con la finalidad de generar conocimiento y no puede ser realizada por ninguna otra organización. Por último la cuarta característica señalada por Clark sobre el conocimiento es que el conocimiento es portador de herencias ancestrales es un conocimiento que se ha transmitido por generaciones. (Clark: 1983, 35-39)

Es a partir del conocimiento que las actividades al interior de las IES se organizan y distribuyen:

“A partir de la sustancia, se derivan ciertos aspectos de la forma: las tareas y los trabajadores se agrupan de acuerdo con los paquetes de conocimiento. Las tareas básicas, la enseñanza y la investigación, se dividen y se vinculan por especialidad; los profesores están sujetos a una división semejante”. (Clark: 1983, 40)

Lo anterior resultara en efectos que se irradiaran en todo el sistema de IES y en la organización del trabajo académico.

Solo basta imaginar la importancia social que tienen las IES para un país y la importancia del conocimiento que generan (posiblemente ni los académicos lo han percibido) ¿Qué otra organización puede conjuntar a los expertos en literatura, sociología, historia, química, biología? Solo de imaginar el poder que surge de dichas disciplinas podemos alcanzar a comprender la necesidad del gobierno por garantizar la calidad y el sentido de la generación del conocimiento que se desarrolla (aquí encontramos una de las razones de la importancia de la evaluación de las actividades de las IES).

Lo que está detrás de la importancia de la generación del conocimiento es lo que señala atinadamente Clark: “los observadores se han limitado a hablar del triple propósito: la docencia la investigación y el servicio, sin atreverse a especificar que podría enseñarse, que debe ser investigado o que se puede entender por la prestación de un servicio”. (Clark: 1983, 43) De lo anterior surge la ambigüedad sobre el quehacer de la universidad y esto tendrá efectos en cualquier proceso desarrollado al interior de una IES.

“Los objetivos son tan amplios y ambiguos que la universidad o el sistema tienen muy bajas probabilidades de cumplirlos –o, incluso, de no cumplirlos. Es imposible evaluar el cumplimiento de los fines. No se sabe si los grupos significativos dentro del sistema los aceptan total o parcialmente ni en cual escala de prioridades”. (Clark: 1983, 44)

De la anterior cita podemos advertir el trasfondo del presente trabajo y que da pie al análisis es decir si contemplamos las características particulares de las IES valdría la pena preguntarse si ¿verdaderamente se puede evaluar las actividades dentro de las IES a través de los instrumentos externos que surgen de las políticas públicas?

“Los teóricos modernos del proceso de toma de decisiones han elaborado un conjunto de espléndidas metáforas de espléndidas metáforas que describen la naturaleza de las decisiones gerenciales en situaciones de ambigüedad. Con particular referencia a las universidades, nos hablan de “anarquías organizadas” en las que están mal definidos y poco vinculados los fines y los medios; “situaciones de basurero”, en las que los proyectos, las controversias y las soluciones se amontonan en un revoltijo; “campos de acción” que se parecen a canchas de fútbol con porterías a los costados; y una “tecnología de la tontería” la cual, en contraposición a una tecnología tradicional racionalista, asume que con frecuencia los propósitos no preceden a la acción, que las acciones no tienen por qué orientarse hacia fines determinados ni están obligados a ser congruentes, y que la intuición, la tradición y la fe constituyen, por lo general el fundamento de las decisiones”. (Clark: 1983, 48-49)

De lo anterior podemos observar como la teoría organizacional sirve para realizar el análisis de la complejidad que existe al interior de las IES en la toma de decisiones. La toma de decisiones dentro de los procesos internos en las IES se deben constituir cuerpos académicos, con esto los objetivos emergen de los individuos y de la organización del conocimiento que desarrollan. La cuestión es que esta organización académica se logra debido a que hipotéticamente se reunirán para al menos lograr el desarrollo de la investigación y la docencia por tanto valdría la pena preguntarse ¿la organización académica al interior de una IES y en particular en una universidad pública también se generan grupos académicos para lograr otros objetivos como es el caso de la instrumentalización de un programa emanado de la política pública como la evaluación y acreditación?, ¿el conocimiento disciplinar incide sustancialmente en la configuración de estrategias para llevar a cabo la instrumentalización de un programa emanado de la política pública? En síntesis y como afirmaría Burton Clark “el conocimiento es la materia invisible en torno a la cual se desarrolla la acción”.

## 2.6.2 El trabajo como un elemento de la organización

Continuando con la caracterización de los puntos primordiales que dan sentido a la organización al interior de las IES y por tanto los factores que determinan las acciones y toma de decisiones en la configuración de estrategias y tácticas organizacionales tenemos ahora la forma en que se organiza el trabajo en las IES.

“En el principio era el trabajo: un sistema portador de conocimiento, reducido a sus elementos primordiales, revela inicialmente una estructura de esfuerzos organizados en la que realizan diversas acciones los individuos y las colectividades. La división del trabajo es una definición y una delegación de tareas. Coloca a las personas en puestos especiales y les asigna responsabilidades específicas. Genera así una diversidad de compromisos y hace del todo una multiplicidad de intereses bien arraigados”. (Clark, 1983: 55)

Para iniciar dicha caracterización se debe ubicar dos componentes centrales para la comprensión del trabajo y organización académica y son la **disciplina** y el **establecimiento**. El establecimiento es la institución individual donde se encuentran los especialistas de las diversas disciplinas que la institución provee a la sociedad, el establecimiento tiene relevancia ya que cada una de las IES tendrá un establecimiento con características particulares así no es lo mismo una Universidad Pública Autónoma que una que solo es pública o si es una universidad politécnica o si es una IES privada cada uno de estos establecimientos tendrán disciplinas, académicos, estudiantes y programas diferentes y responderán a objetivos particulares, es aquí donde entra la relevancia de los casos a estudiar en la presente investigación.

Una característica a contemplar es la antigüedad del establecimiento ya que su cobertura generalmente se expande conforme va pasando el tiempo. Ahora bien dentro de los establecimientos la organización se da a través de los campos de estudio o disciplinas. Se debe señalar que la disciplina sobrepasa a los establecimientos ya que los integrantes de una disciplina generan redes en otros establecimientos no solo de un mismo Estado sino de otros Estado y países; “[...] es la modalidad disciplinar de organización la que ha hecho de la educación superior, en el tiempo y en el espacio, un sistema básicamente metanacional e internacional, mucho más que en el caso de la educación primaria y secundaria”. (Clark, 1983: 55) Según el trabajo de Clark en muchas

ocasiones la organización disciplinar se subestima la importancia en los análisis sobre el comportamiento al interior de las IES siendo que la disciplina es la modalidad primordial de organización. Por lo tanto el control del trabajo académico no solo lo concierne a las labores de investigación y docencia será organizado y controlado por las disciplinas.

Algo más sobre la importancia de las disciplinas en la toma de decisiones en las IES según Clark:

“Las disciplinas presionan a las instituciones en defensa de la erudición y en ocasiones de la investigación. Las instituciones presionan a las disciplinas para que se ocupen de los estudiantes y a veces para que entablen contactos con otros campos”. (Clark, 1983: 55)

Esto significaría que las IES y los integrantes de las disciplinas generaran un conjunto de acciones encaminadas a mantener la lógica de la producción disciplinar sobre las intenciones de reorganización de las actividades académicas por parte de agentes externos como en este caso puede ser el gobierno a través de los instrumentos de evaluación y acreditación de los PPE. Por tanto como señala Clark la disciplina y el establecimiento ejercen juntos una peculiar influencia sobre la organización académica y sus acciones.

En síntesis (siguiendo a Clark): 1) la unidad básica de adscripción básica de los sistemas académicos está en torno a la disciplina y estas definen la división del trabajo académico, 2) cada unidad de disciplinas de un establecimiento tiene una primacía proclamada y evidente en el ejercicio de una determinada tarea sustantiva en la “trinchería académica”, 3) las características de los grupos integrantes básicos condicionan todos los aspectos importantes de la organización. La disciplina tiene una relevancia importante ya que dependiendo del campo de conocimiento que se desarrolle en el seno de una cátedra o departamento las decisiones serán tomadas según el estilo propio de los académicos que pertenecen a un campo determinado de conocimiento, Clark lo señala de la siguiente forma:

“Considérese los efectos sobre la administración los departamentos que operan con cuerpos bien desarrollados de conocimiento logran construir consensos con mayor facilidad que los departamentos aquejados por la existencia de perspectivas ambiguas y enfrentadas. [...] Por el contrario, en secciones caracterizadas por una base epistemológica ambigua, tenderá a prevalecer la discrepancia cuando los profesores, normalmente considerados individuos “racionales”, trasladan sus diferentes concepciones disciplinares al terreno de la toma de decisiones sobre las materias de currículo y las contrataciones”. (Clark, 1983: 70)

Esta afirmación señalaría entonces que las decisiones en campos de estudio contruidos epistemológicamente homogéneos tenderán a tomar decisiones de forma rápida mientras que en los campos de conocimiento que tienen una subjetividad epistemológica elevada tenderán a disputar la racionalidad en la toma de decisiones no solo en el currículo y las contrataciones, como menciona Clark; sino en cualquier proceso que desarrollen los academicemos dentro de una IES.

“Así, a lo largo y ancho de las artes y las ciencias, las escuelas profesionales y distintos tipos básicos de instituciones como las universidades, las escuelas normales y los institutos tecnológicos, los estilos de operación varían enormemente, en consonancia con sus respectivas estructuras de conocimiento. Por tanto, cualquier pretensión de elaborar normas académicas universales generará una uniformidad en la actividad y los productos que resultaría incongruente con los requisitos particulares de las diferentes áreas”. (Clark. 1983: 72)<sup>6</sup>

Esto solo confirma la importancia de analizar la instrumentalización de los programas que provienen de las políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de la ES en nuestro país, pero también las especificidades de cada licenciatura.

La organización académica en las IES existe poca **interdependencia** a diferencia de otro tipo de organizaciones, es decir dentro de las IES se trabaja con materias distintas (conocimientos) que en ocasiones generan productos propios, por tanto, puede darse el caso que no se necesite la intervención de los integrantes de otro campo de conocimiento para producir y transmitir el conocimiento; este proceso puede darse de manera aislada. Así señala Clark (Clark: 1983, 73) que el derecho no depende de la arqueología; las letras no necesitan de la física no se requieren fuertes lazos que generen interdependencia al interior de las secciones organizaciones de de las IES. “[...] no hay tecnologías longitudinalmente vinculadas con interdependencia entre las unidades, sino una tecnología intensiva que puede desarrollarse, en el

---

<sup>6</sup> Las anteriores líneas dan sentido a la propuesta a desarrollar dentro de esta investigación ya que si bien solo se está considerando el caso de las estrategias que se generan en una disciplina como es el caso de sociología con un establecimiento particular este análisis podría servir como base en la comparación de las estrategias disciplinares que surgen en distintos establecimientos y campos de conocimiento para a su vez afirmar los postulados teóricos de Clark o bien actualizarlos.

sistema académico, en comportamientos separados”. (Thompson J. citado por Clark: 1983, 73)

En la organización académica en las IES existe poca **interdependencia** a diferencia de otro tipo de organizaciones, es decir dentro de las IES se trabaja con materias distintas (conocimientos) que en ocasiones generan productos propios por tanto puede darse el caso que no se necesite la intervención de los integrantes de otro campo de conocimiento para producir y transmitir el conocimiento este proceso puede darse de manera aislada. Así señala Clark (Clark: 1983, 73) que el derecho no depende de la arqueología; las letras no necesitan de la física no se requieren fuertes lazos que generen interdependencia al interior de las secciones organizaciones de de las IES. “[...] no hay tecnologías longitudinalmente vinculadas con interdependencia entre las unidades, sino una tecnología intensiva que puede desarrollarse, en el sistema académico, en comportamientos separados”. (Thompson J. citado por Clark, 1983: 73)

Clark señala que *entre diferentes tipos de universidades y, particularmente entre sistemas nacionales distintos* el grado de interdependencia varía sobre todo se señala la diferencia entre la educación general y la especializada. También la interdependencia varía entre las IES que se dedican más a la docencia o a la investigación. La formación de conocimiento especializado fragmenta la organización mientras que la educación general demanda más participación entre secciones para elaborar un producto final como sería un egresado con formación general. Clark menciona que el grado de interdependencia al interior de las IES también es distinta cuando se genera algún producto desde un departamento, una facultad o una escuela. Adaptando esta idea a la presente investigación vale la pena remarcar que es por esto que la investigación adquiere relevancia ya que la entrega de un producto o el desarrollo de un proceso (como una evaluación o acreditación) tendrá una estrategia distinta entre unidades académicas, en esta caso nos referimos a las universidades y afinando la idea también nos referimos a las diferencias entre las unidades de una misma universidad, como es el caso de las unidades de la UAM que a pesar de contar con el PA en sociología las tres desarrollan especialidades distintas dentro de la misma disciplina; “El grado de

interdependencia en la estructura de las facultades condiciona fuertemente las posibilidades de reforma curricular”. (Clark, 1983: 73)

Otro punto a considerar en el análisis empírico vinculado a la relevancia de la organización de las IES y que podría tener efectos en la instrumentalización de un programa de política pública es la organización de los grupos académicos:

“arribamos con esto a la diferencia más distintiva de las unidades operativas básicas entre los diversos sistemas nacionales: la cátedra y la organización académica. La cátedra concentra las responsabilidades de la unidad académica en una sola persona, el catedrático. Este individuo supervisa las actividades académicas en un ámbito laboral determinado, apoyado por personal subordinado. Si en este ámbito la investigación se organiza por medio de un instituto, el catedrático aparece también como director del mismo, en todo caso, comparte la autoridad con otros catedráticos. [...] en contraste, el departamento distribuye las responsabilidades y el poder entre varios profesores de rango superior semejante y admite mayor participación de los profesores asociados y asistentes. (Clark, 1983: 73)

De la anterior cita podemos observar la relevancia de estudiar las estrategias organizacionales académicas en la hechura de un producto académico<sup>7</sup> como es el caso de la evaluación y acreditación de los PA.

Otro punto a considerar en el análisis de las variables que pueden incidir en la instrumentalización de la evaluación y la acreditación es la característica organización que tienen las IES respecto a su **diferenciación por niveles** respecto a los demás sistemas educativos la ES poseerá el nivel más alto debido a que este se encargará de generar la población de profesionales de más alto nivel en un país. La idea de acceder al mayor nivel educativo por parte de los integrantes de una sociedad ha generado una sobrecarga estructural ya que se espera que a través de mayor habilitación académica se logrará la tan anhelada movilidad social por ello es que los PA deben destacar por su calidad en este contexto competitivo más aún si se considera la saturación de las licenciaturas relacionadas con las ciencias sociales.

“[...] el aparato administrativo no puede expandirse indefinidamente para absorber las oleadas de egresados, si bien países como México e Italia han dado gran impulso a este tipo de amortiguamiento de conflictos al utilizar la nómina estatal para absorber el descontento, por otro lado; conforme se expande velozmente la oferta de profesionales, algunas profesiones se

---

<sup>7</sup>Cabe señalar que nos referimos a un producto académico ya que la evaluación y acreditación de un PA está a cargo de los académicos representantes de cada PA dentro de las IES, este requiere un proceso de investigación, producción y socialización por parte de los académicos al interior del establecimiento y disciplina.



enfrentan a las amenazas del desempleo de personas calificadas y la disminución de las recompensas". (Clark, 1983: 89)

Este contacto por tanto genera que las disciplinas que desarrollan un mismo campo de conocimiento conciben estrategias de competición entre ellas para mostrar su calidad y por tanto surge una especie de diferenciación vertical institucional con el objetivo de filtrar aquellos establecimientos y disciplinas que logren genera mayor prestigio.

Por último respecto a la diferenciación organizacional por niveles dentro de las IES tenemos que existen establecimientos que tienen un alto reconocimiento por el desarrollo de la investigación que generan y que ordinariamente tienen académicos que suelen priorizar esta actividad sobre la docencia que se convirtió en un problema desde que se "masificaron" los sistemas de educación superior y si a esto le sumamos los actuales procesos burocráticos que deben cumplir los académicos que se desprenden del cumplimiento de las actividades marcadas por los programas que operan las políticas públicas podemos suponer que la investigación se verá afectada por dichos procesos al menos de los académicos encargados de la hechura de la evaluación de un PA.

## **2.7 Estrategia la propuesta de Henry Mintzberg**

Para terminar el capítulo teórico dedicare unas cuartillas para incorporar en el análisis posterior empírico la propuesta de Henry Mintzberg. Se contempla a dicho autor debido a su utilización dentro de la teoría en planeación. Cabe aclarar que su trabajo está centrado en el campo disciplinar administrativo por lo que se debe ser cauteloso al incorporar dichas referencias teóricas. Como se ha aclarado en el capítulo el objetivo es dilucidar el concepto de estrategia pero como se ha leído son muchos los factores y perspectivas disciplinares que dan cuerpo a dicho concepto y si se refiere a la complejidad de las IES , más aún las universidades públicas y autónomas como es el objetivo de análisis. Hubiera sido tarea menos complicada solo considerar la propuesta de Henry Mintzberg para realizar el estudio pero el concepto de estrategia es más que un simple plan para cumplir metas u objetivos. En síntesis en las siguientes líneas se caracterizará el concepto de estrategia desde esta corriente teórica.

Mintzberg puntualiza que ciertos planes o propósitos pueden ser resueltamente pretendidos, y sus pretensiones ejecutadas o no. Esta inicial aproximación lleva a reflexionar sobre la presencia de *estrategias pretendidas* y *estrategias realizadas*. Plantea que las estrategias pretendidas pueden ser realizadas o no, y que las estrategias realizadas pueden ser pretendidas o no. A partir de la idea de estrategia realizada, el autor observa que existen estrategias que fueron realizadas y pretendidas, donde existe un esfuerzo *deliberado* en la acción del estratega para crear y ejecutar premeditadamente sus iniciativas. Por otra parte, puede además darse la situación de estrategias realizadas que no fueron pretendidas, sino que salieron de forma espontánea, o como producto del rastreo de patrones desarrollados en la ausencia de intenciones (o a pesar de ellas), denominados *emergentes*. (Montoya: 2005)

“Con esta clasificación inicial entre estrategias deliberadas y emergentes, Mintzberg empieza por reconocer que una de las alusiones más evidentes a la palabra estrategia consiste en concebirla como un *plan*, el cual en sus palabras es una serie de cursos de acción conscientemente pretendidos a manera de guía. [...] Otra forma de plan es también la realización de un “engaño” a competidores por parte del estratega. Estas “estratagemas”, con las cuales se inició el ejercicio estratégico se conciben para alardear y permiten al realizador posar en la ejecución de iniciativas que no van a realizarse pero que sugieren a los rivales amenaza o disuasión, en situaciones de negociación con asimetrías en información o tamaño. (Mintzberg en Montoya, 2005: 86)

Otra forma de referirse a la estrategia es concebirla como una posición, es decir, explorar acciones y fuerzas intermediarias entre la organización y su contexto, de forma tal que la estrategia que deriva en un “nicho” que permite la generación de fruto de lograr capturar el mercado o el segmento y lograr evadir la competencia en este caso un PA. Esta última característica lleva a pensar a la estrategia como una forma de conducta anticipada en el tiempo. Cuando dichos patrones de conducta provienen de una estipulada forma de pensar la función de la organización en el contexto, la estrategia es pensada como una perspectiva, que sitúa y da coherencia a las acciones de la organización en el tiempo. (Montoya: 2005) En síntesis tenemos que el contexto general en el ámbito de la dirección estratégica se sitúa a exponer las fuentes por las cuales ciertas organizaciones obtienen éxito mientras otras fracasan, conservando entre uno y otros tipos de organizaciones mecanismos usuales. Concretamente, la propiedad de la estrategia reside en la deliberación de un

punto de vista valioso y único afianzado en procedimientos de acciones que son muy difíciles de asemejar. Al proceder a detallar, dentro las metas, resulta viable sujetar el terreno, al indicar que, el **objetivo** de la estrategia es concebir como resultado una meta particular **donde** el logro de un desempeño superior **es mejor que el de los** competidores, el cual al ser logrado simboliza una “ventaja competitiva” para la **organización** que la ha logrado. La estrategia de una organización se servirá para manifestar las causas por las cuales unas organizaciones obtienen éxito mientras otras fracasan, teniendo entre varios tipos de organizaciones (IES) elementos comunes. Concretamente, la particularidad de la estrategia radica en la elección de una perspectiva valiosa y única consolidada o arraigada en sistemas de acciones que son muy difíciles de igualar.

Al analizar a un nivel de mayor detalle, dentro de las metas, es posible delimitar el terreno, al señalar que, el objetivo de la estrategia es concebir como resultado una meta particular donde: el logro de un desempeño superior al de las organizaciones que ofrecen un mismo servicio o de características similares, el cual al ser conseguido simboliza una “ventaja competitiva” para la organización que lo ha logrado. Esta superioridad se identifica en términos de la rentabilidad de una organización en comparación con otras que se encuentran en el mismo tipo servicio. El objetivo orientador de la organización debe ser la maximización de sus recursos. Así, en el campo de la dirección estratégica, el objetivo es la identificación y descripción de las acciones o estrategias (las causas) para obtener los o rendimientos que sus competidores de servicios (las consecuencias).

Mintzberg distingue **la estrategia intencionada y la estrategia realizada** no está de acuerdo en delimitar solo a la estrategia exclusivamente como algo evidente. Su perspectiva, es la de cuestionar que tal definición es incompleta para la organización y es no operativa para el investigador. Como fenómeno explícito aborda una parte significativa del proceder de las decisiones de las organizaciones, pero al delimitarla así, el investigador es forzado a estudiar la formación de la estrategia como un fenómeno perceptual, lo que deriva en generalidades abstractas.

“Es por ello que en su artículo de 1978, el autor propone que la estrategia en general, y la estrategia realizada en particular, podrían ser definidas como un

patrón en un flujo de decisiones, con la anotación que una decisión es definida como un compromiso a la acción, usualmente un compromiso de recursos. En otras palabras, cuando una secuencia de decisiones en algún área muestra consistencia sobre el tiempo, podría considerarse que se ha formado una estrategia". (Montoya, 2009: 26)

Este aserto es sugerido por Mintzberg, con el fin de discurrir dos lados de la configuración de la estrategia: las estrategias intencionadas, disposiciones y guías a priori, así como estrategias evolucionadas o consistencias a posteriori en el comportamiento en la toma de decisiones.

Mintzberg considera que si existen patrones en el desarrollo de una estrategia organizacional, aunque la gestación de la estrategia no es uniforme, ni secuencial y maniobra en respuesta a las inconsistencias en el contexto donde se encuentra las organizaciones que ofrecen un determinado servicio o producto (lo que hace que los patrones de cambio estratégico no resulten estables o continuos). De allí que razone con base en estudios, la presencia de dos patrones principales en la invención del concepto de estrategia:

"1. El ciclo de vida de una estrategia general – concepción, elaboración, decadencia y muerte.

La presencia de oleadas periódicas de cambio y continuidad dentro del ciclo de vida (ciclos más largos de este tipo podrían ser identificados también de un ciclo de vida al siguiente). Lo que esto significa es que tales estrategias no resultan de cambiar de manera incremental". (Mintzberg citado por Montoya, 1978: 30).

Mintzberg se cuestiona sobre cómo las organizaciones logran superar etapas diferenciadas de cambio y continuación. Halla por un lado, que estos patrones parecen ser consistentes con el discernimiento humano (Mintzberg en Montoya: 1978), además señala que no se reacciona al fenómeno de forma continua, pero si en pasos cautos, debido a los cambios bastante grandes de percibir, por lo que se aproxima al pensamiento de adaptaciones incrementales.

Detallando más la propuesta de Mintzberg se debe mencionar que la estrategia organizacional la desglosará en dos tipos de estrategias: las deliberadas y las emergentes, estas servirán para observar patrones de comportamiento organizacional. Mintzberg (1985) plantean la definición de estrategia, como "un patrón en el flujo de decisiones" (Mintzberg, 1986) y emplean la designación de estrategia para dos fenómenos –estrategia

intencionada y estrategia realizada- con la intención de profundizar en la formación de la estrategia. De ellas emanan las estrategias deliberadas y emergentes, de la siguiente manera: 1) **Estrategias deliberadas:** Son Estrategias intencionadas que resultan realizadas. 2) **Estrategias emergentes:** Son estrategias realizadas que no fueron intencionadas (Mintzberg, 1978 en Montoya: 2009, 31). En recapitulación, una propuesta sugestiva por parte del autor, es que la configuración de la estrategia puede aprenderse como un permanente o posiblemente como un ciclo entre estrategias deliberadas y emergentes.

Si la estrategia es concebida como un **ciclo** el proceso de configuración de la estrategia, estará vinculado con la acumulación de experiencia (aprovechamiento del aprendizaje “hacia atrás”) y con la concepción de expectativas (elaboración de posibilidades “hacia delante”) (Gavetti y Levinthal 2000 en Montoya: 2009, 32). La estrategia posibilita una mejor adaptación a la organización para que se ajuste al entorno y de esa forma la organización evolucione. En este desarrollo, la estrategia también disfrutaría la posibilidad de evolucionar, en tanto regularidad en la toma de decisiones, motivo por el cual se hace oportuno discurrir cuáles son los dispositivos para que ello ocurra. La idea de ciclo permite armonizar experiencia con expectativas y brinda una respuesta inicial para explicar el proceso de configuración de la estrategia.

De esta concepción cíclica de la estrategia surgen los **Ciclos de convergencia y divergencia** Mintzberg&McHugh (1985) proponen que concurren afinidades o convergencias en las diversas estrategias de las organizaciones. Estas fuerzas resultan en procesos de concentración que subsiguientemente pueden llegar a causar procesos de divergencia. Por ello se requiere una vigilancia secuencial a la divergencia y a la convergencia, en el curso de varios años, con intervalos regulares, de forma que delinean lo que en enfoques de complejidad se conoce como lógica dialéctica de cambio entre opuestos, por agotamiento de cada enfoque sugerido, esto es, por el agotamiento de la convergencia y ulteriormente por el agotamiento de la utilidad de la divergencia. Para Mintzberg, las siguientes fuerzas conducen a la organización hacia la convergencia:

“1) La necesidad de un sentido de definición. En cierto modo, si una organización no se enfoca en algo, no representa una orientación comprensible

e identificable, de forma que no está bien definida ni en su personal ni en sus clientes, lo que socava sus posibilidades internas y externas.

2) La presencia de influencias periódicas externas fuertes del entorno (como los cambios culturales).

3) Las organizaciones a menudo encuentran conveniente concurrir alrededor de ciertos temas, logrando integraciones (dice Mintzberg “gestalts”) estables y armoniosas de figuraciones para ciertos periodos de tiempo antes de permitirse abordar la disrupción ocasionada por revoluciones periódicas.

4) En estructuras establecidas ad hoc, el liderazgo actúa como fuerza para la convergencia.

5) La planeación, como medio formal para lograr convergencia, así como otras presiones burocráticas pueden hacerlo: reglas y procedimientos emanados de la dirección, así como orientaciones para racionalizar, estandarizar y formalizar...

Mintzberg asimismo registra las siguientes fuerzas como mecanismos que dan surgimiento a la divergencia y a la variedad:

1) La obsesión con la innovación, particularmente en negocios asociados a la moda. La moda dicta cambios regulares en el estilo.

2) La necesidad de mantener agitada la organización para mantenerla creativa y flexible. Esta agitación se traduce en el cambio de contenidos del producto o concepto, canales de distribución, procedimientos, estructura e incluso personal.

3) El entorno favorece a la divergencia, en particular, cuando está más involucrada con él.” (Mintzberg y McHugh, 1985 en Montoya, 2009: 33)

Estos ciclos de afinidad y desacuerdo estarían orientados por la conyuntura interna de la organización. En una estructura formada *ad hoc*, en oposición con una burocracia mecánica es que la última requiere vigilar sus ambientes para apoyar su sistema estandarizado de producción, mientras que la primera considera buscar una respuesta rápida y permanente al ambiente, con un mínimo organizacional. Dichas características mediarán en la duración y relevancia de las fuerzas en la concepción de estos procesos.

También debemos considerar lo que Mintzberg señala como **Ciclos de vida de la estrategia y oleadas de cambio periódico**, señala que dentro de los ciclos de gran longitud o evolucionarios, ciclos repetitivos cortos de expansión y consolidación que pueden ser descubiertos y descritos como “desboques” y “pausas”. La Imagen de carreras muy rápidas es adecuado con los elementos aceptados de acción emprendedora como la toma de saltos arriesgados en el futuro, los cuales van acompañados de periodos de pausa para el afianzamiento. El patrón de “desboques” y “pausas” insinúa que una organización se coloca con una estrategia básica, habitualmente relacionada con propagación, para luego efectuar una pausa y admitir el avance de las estrategias rezagadas, con constancia suele referirse al apoyo en logística. Las

aceleraciones y pausas pueden ser consideradas como una forma para que una organización se conserve dinámica. (Montoya, 2009: 33)

Finalmente, aparece la denominada **arena política**, la cual surge cuando una organización es analizada desde la perspectiva del conflicto. Ciertas representaciones de arena política no cuenta con un centro de poder (un Influenciador clave o una forma centralizada legítima de influencia). Así entonces, el conflicto es constante, la coalición interna resulta politizada y la coalición externa es fragmentada. Mientras tanto algunas formas tienen dos o más centros de poder alrededor donde generalmente los conflictos se resuelven. La arena política se puede caracterizar por conflictos intensos, que normalmente deben ser de duración corta para contribuir a la supervivencia de la organización o conflictos moderados persistentes en el tiempo. Dichas características dan surgimiento a las cuatro formas básicas de arena política, de las cuales tres son parciales:

1. “La **confrontación** está caracterizada por un conflicto breve de naturaleza intensa concentrado entre dos centros de poder.
2. La **alianza perturbada**, también se caracteriza por un conflicto concentrado, pero es más moderado, e incluso, posiblemente más duradero.
3. La **organización politizada**, el conflicto es persistente (no concentrado entre ningún centro de poder bien definido), pero moderado y duradero, a condición de que se presente un fenómeno de politización de la corporación.
4. Es el tipo ideal en su forma más pura, **la arena política completa**, caracterizada por el conflicto que es intenso y breve. ” (Montoya, 2009: 35)

Otro elemento a considerar para el análisis en esta investigación y en la construcción de la estrategia organizacional de las IES son los **Ciclos de cambio tangencial: episodios y etapas de cambio**. Mintzberg se refiere a ellos como tangenciales y conducen a las organizaciones a nuevos lugares. Por tanto siempre hay cambio implicado en la estabilidad de una organización, así como constantemente hay estabilidad involucrada en su cambio. El cambio toma la forma de episodios en los cuales algún cambio o cambios toman lugar (Mintzberg, 1985 en Montoya, 2009: 38).

“**1) El repunte (turnaround)**: tiende a ser mostrado como un episodio relativamente rápido de cambio, dirigido desde una fuente central, y muy deliberado, que conduce a la organización a una nueva ubicación con firmeza (incluso es frecuente con confrontación). Mucha de la literatura, de hecho,

considera esto como un comportamiento apropiado para una organización en serios problemas. (Hofer, 1980, citado en Mintzberg&Westley: 1992).

**2) La revitalización:** sugiere un episodio más lento, más adaptativo y persuasivo de cambio, desarrollado en pequeños pasos tomados a través de la organización. Aparece como más cooperativo: una actitud de cambio que se infiltra por la organización más que ser promovido por la alta dirección como en el turnaround. Implica una cultura de apoyo en la cual los miembros de la organización son “empoderados” para favorecer los procesos de cambio continuos de aprendizaje organizacional (Mintzberg&Westley, 1992).

Los episodios de cambio se pueden considerar en distintas etapas de la vida organizacional, Mintzberg (1992) las considera como “trazas” donde se halla la inercia, las irrupciones frustradas, las reorientaciones (o transformaciones), oscilaciones (o retrasos) e irrupciones no resueltas. Mintzberg, (1992) según su propia investigación, parte las historias en distintos periodos sucesivos:

1) Etapa de desarrollo: la organización se está construyendo a sí misma, con cambio casi continuo. Quizás lo único estable es la energía personal y orientación del emprendedor fundador y su visión tipo sombrilla, la cual figura la nueva organización. Muy poca planeación procedimental sucede en esta etapa, pero frecuentemente una gran cantidad de aprendizaje inductivo se manifiesta.

2) Etapa de estabilidad: muchos aspectos amplios de la organización y de la estrategia son establecidos –cultura, visión y quizás estructura y posiciones estratégicas- con cambios marginales, orientados a una planeación procedimental. La organización concentra sus recursos sobre sus estrategias en un conjunto estructura y calibra su operación.

3) Etapa de adaptación: la diferencia con la etapa anterior es que los cambios marginales en los niveles más concretos pueden estar influenciando niveles más conceptuales hacia el cambio, con notoriedad en la estructura de la organización y en las posiciones estratégicas. La organización en efecto, se adapta a su situación, quizás expandiendo su tamaño y elaborando sus actividades, evolucionando en algún sentido. La planeación procedimental puede jugar un proceso central, pero va ganando en importancia el aprendizaje inductivo.

4) Etapa de disputa: la organización ha perdido su sentido de dirección y requiere uno nuevo. Existen disputas entre los agrupamientos que se dan para encontrar nuevas direcciones. El cambio resulta no más que perceptual, los esfuerzos son dirigidos al aprendizaje de una nueva figuración mental más que a tratar de cambiar los comportamientos actuales, los cuales pueden ser mejor descritos como un estado de continuidad, sostenido por planeación procedimental en ausencia de un claro liderazgo.

5) Estado de revolución: Describe un cambio penetrante en la organización, cuando una gran cantidad de elementos se modifican a la vez, desde la visión estratégica hasta las locaciones y desde su concepción cultural hasta cambios en el personal específico. En ocasiones sucede antes de ser completamente comprendido, de manera emergente y luego sigue un proceso de reconceptualización. (Mintzberg, 1985 en Montoya, 2009: 39)



**En síntesis** la estrategia puede considerarse como un proceso de aprendizaje que se requiere al contexto de competencia y sobrevivencia entre organizaciones donde las IES ya no escapan a esta lógica, este aprendizaje surge de un liderazgo intelectual, que rodean a productos y servicios. **El concepto de estrategia** instituye un objeto claro asociado con esquemas de flujos de decisiones. Su crítica al enfoque de planeamiento (proceso formal y racionalista de la estrategia), apunta a que lo que se planea no son las intencionalidades, lo que se planean son las consecuencias de las intenciones. Por tanto, hay un proceso de confirmación de la intencionalidad que sustituye las iniciativas emprendedoras y fortalece la formalización de las estructuras organizacionales. Mintzberg señala algo muy relevante para los propósitos de esta investigación y de este apartado teórico: ***“es posible identificar patrones aunque los mismos no resulten estables o continuos, y que el proceso no es puramente incremental o inconexo, como en Lindblom (1959) o en Quinn (1980)”*** (Mintzberg, 1985 en Montoya, 2009: 39). Por tanto para Mintzberg existe al parecer un posible ciclo entre estrategias deliberadas y emergentes.

Por último se debe considerar lo señalado por Montoya siguiendo el trabajo de Mintzberg:

“El cambio en las organizaciones puede ser mostrado como un sistema de ciclos en movimiento para representar los variados contenidos de cambio organizacional en diferentes niveles de abstracción. Para el autor y sus colaboradores, existe una conexión relevante entre tipos de figuraciones de cambio organizacional, el proceso político y adaptativo de coaliciones y negociaciones de agentes que optan por metas divergentes o contradictorias, y la estrategia que orienta a la organización en cada tipología. Por su parte, en las figuraciones, el autor percibe que la estrategia hace parte de una singular concepción, idiosincrática y específica, anclada en aspectos temporales y de particularidades del entorno, de vinculación de recursos. Esta conexión de recursos va a expresarse en acciones y decisiones, las cuales se enfocan desde la organización en un modo específico de adaptación” (Mintzberg, 1985 en Montoya, 2009: 40)

A partir de este recorrido teórico estamos en la posibilidad de proponer los siguientes cuadros para el desarrollo del análisis empírico analizando la estrategia desde el Estado (PP), estrategia como respuesta de una organización, estrategia disciplinar y estrategia de planeación organizacional.

Construceto: Estrategia				
Categorías para realizar el análisis de la estrategia a partir de la teoría en Política Pública (Estrategia de Estado)				
Público W. Parsons	Optimización de recursos Parsons y Aguilar	Hechura de una PP	Implementación	Evaluación Roth
Vida y la situación colectiva de una sociedad	Provisión de ES	Negociación al interior de las fuerzas sociales	Resultados imprevistos	¿Evaluadores?
Contexto nacional específico	Democracia	Elección de prioridades	Resultados favorables	Legitimación de PP
Todo aquello que tiene por obligación el gobierno de regular, intervenir, mejorar, sanar, aportar	Crisis económicas, políticas y sociales	Satisfacción de necesidades	Aron Wildaski Falto de legitimidad	Estado dispone de mayor información sobre las consecuencias de sus decisiones
Opinión y participación política	Conocimiento científico	Estado mediador	Aron Wildaski Transacciones ocultas	Cuantitativa, vertical y justificadora de sanciones
Bienes públicos (servicio que está disponible para todos)	Participación social	Resultados no esperados	Aron Wildaski aparato administrativo y burocrático falto de competencias y técnicas	Simple ritual
Transporte público	Recursos financieros	Objetivo para el que estén diseñadas la políticas públicas	Derthick incapacidad limitada de un gobierno para influir en las organizaciones	Temporalidad
Educación pública	Programas sociales	Racionalidad efectiva	Derthick incentivos monetarios y simbólicos	Pensamiento científico (antes, durante y después)
Orden público	Disputa de los grupos sociales	Imaginar sobre bases empíricas que es lo que la sociedad desea y requiere como conjunto	Pressman y Wildavski oposición política	Comprender

Deuda pública	Polarización social	Quiénes visualizan el problema (quién pone las condiciones)	Pressman y Wildavski financiamiento errado	Comunicar
Recaudación impuestos	Concentración de recursos	Valores	Wildavski Localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de implementación	Controlar
Demandas sociales	Precariedad del Estado	Creencias	Wildavski instancias gubernamentales y no gubernamentales función realizan y qué peso tienen en el desarrollo de las acciones	Ex ante
Desequilibrio en las demandas	Falsas promesas provenientes de los Estados Modernos	Ideologías	Wildavski Objetivos	Concomitante
Insatisfacción en la oferta	Función tutelar del gobierno en los recursos	Intereses	Wildavski Sentido de urgencia	Ex post
Demandas de redistribución	Descontento social	Prejuicios	Wildavski Ejecutores desde los de ventanilla hasta los directivos	Endoformativa
Reacción a las demandas de la sociedad y el gobierno	Canalización de recursos	El problema estará enmarcado dentro de una organización o institución	Wildavski qué era lo que se esperaba y qué fue lo que en realidad pasó	Recapitulativa
Nuevos bienes	Diversidad de actores sociales	Legitimación de un problema	Bardach financiamiento	Recursos
	Percepción del bienestar social	Movilización para actuar (lograr una etiqueta socialmente aceptada)	Bardach reglamentación administrativa	Habilidades
	Inventario continuo de los recursos	Diseño de un plan oficial	Bardach proveedores de bienes y servicios	Quiénes participan

disponibles			
Principios éticos de dicha distribución	Metas a corto, mediano y largo plazo.	Bardach autoridades y su reglamentaciones	Medios
Disciplinas (herramientas científicas)	Marco institucional	Bardach los ejecutores y beneficiarios	Resultados
Relaciones sociales jerarquizadas	Dispositivo decisorio	Bardach Comunicación de los actores	Impactos
usos de la Historia para generar simpatías en los grupos adversos dentro de la hechura de la PP	Conductual	Bardach resistencia de los esfuerzos	Eficiencia
Batalla por los recursos	Dispositivo causal	Bardach el juego de la "simulación"	Satisfacción
Concepción de las prioridades	Lindblom "racional exhaustivo"	Bardach el juego de la resistencia "masiva"	Independencia de los solicitantes
Rendición de cuentas	Lindblom "el método de comparaciones sucesivas o por las ramas"	Bardach "entropía social"	Pluridisciplinaridad
Castigo de la sociedad al gobierno	Lo deseado y socialmente correcto	Bardach juegos defensivos	Externa
	Intereses de cada bloque en pugna no tiene claro cómo se realizará la mejora en un determinado servicio que el Estado provee	Bardach prescindir de los actores apáticos y adversos al programa	Mixta

Incrementalismo o Política que “se hace y rehace sin cesar”	Bardach crear un monopolio que sea aliado	Interna
Comparación sucesiva	Bardach promover la competencia	Pluralista
Fenómenos imprevistos	Bardach soborno	Reflexión colectiva
Secuencias pasadas	Bardach cooptación	
Pasos son pequeños	Bardach contrapeso mediante la creación de organizaciones capaces de presionar	
Comprobar sus predicciones	Bardach reconstrucción de escenarios	
No utilizan una teoría para predecir	Lipsky formulación de controles	
Acciones encaminadas a solo remendar	Lipsky formulación de controles	
Ensayo y el error minimiza los riesgos	Meter y Van Horn características organizacionales de cada una de las instituciones que implementaran una política (las metas que persiguen, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen sus elites, el nivel y los tipos de consenso que logran y sus sistemas de comunicación y socialización, siguiendo esta lógica encontramos entonces organizaciones diversas que tendrán por tanto formas de obediencia particulares)	

No status quo	Meter y Van Horn proceso de comunicación
	Meter y Van Horn el problema de la capacidad
	Meter y Van Horn los conflictos relacionados con la actitud ante la política
	Richard F. Elmore Participación de todos los actores (pálida caricatura)
	Elmore Modelo I Racionalidad máxima
	Elmore Modelo II: La implementación como un proceso burocrático
	Modelo III: La implementación como desarrollo organizacional
	Elmore "adaptación mutua"
	Elmore modelo IV (arenas de conflicto, distribución del poder, negociación)
	Elmore negociación explícita o tácita

Cuadro 5 Fuente: Elaboración propia con base en el apartado teórico sobre políticas públicas.

<b>Constructo: Estrategia</b>		
<b>Categorías para realizar el análisis de la estrategia a partir de la teoría organizacional (Estrategia política institucional)</b>	<b>Categorías para realizar el análisis de la estrategia a partir de la organización académica (Estrategia disciplinar)</b>	<b>Categorías para realizar el análisis de la estrategia a partir de la planeación</b>
<b>March y Olsen</b>	<b>Burton Clark</b>	<b>Mintzberg</b>
March y Olsen construcción de estabilidad institucional	Clark conocimiento toma de decisiones con base en el conocimiento disciplinar (para funciones de masa como de elite)	Propósitos pretendidos o deliberados
March y Olsen cambio institucional	Clark conocimiento (evaluador de un conocimiento especializado)	Propósitos realizadas o emergentes (engaño alardear con iniciativas que no se van a realizar)
March y Olsen cómo se responde al gobierno	Clark conocimiento (portador de herencias ancestrales es un conocimiento que se ha transmitido por generaciones)	Acciones y fuerzas intermediarias entre la organización y su contexto
March y Olsen instituciones con postura política particular	Clark conocimiento (poder disciplinar)	Conducta anticipada en el tiempo
March y Olsen toma de decisiones calculada	Clark conocimiento (imposible evaluar el cumplimiento de los fines)	Desempeño superior (simboliza una "ventaja competitiva")
March y Olsen consecuencias de hacer o no una acción	Clark conocimiento (tradicción y la fe constituyen, por lo general el fundamento de las decisiones)	Rentabilidad de una organización
March y Olsen percepción de futuro	Clark trabajo establecimiento	Causas para obtener los rendimientos que sus competidores de servicios
March y Olsen eliminar incertidumbres	Clark trabajo disciplina (defensa de la erudición y en ocasiones de la investigación)	Secuencia de decisiones
March y Olsen símbolos, rituales, ceremonias o mitos	Clark disciplina (instituciones presionan a las disciplinas para que se ocupen de los estudiantes y a veces para que entablen contactos con otros campos)	No es uniforme, ni secuencial y maniobra en respuesta a las inconsistencias en el contexto donde se encuentra las organizaciones
March y Olsen decisiones colectivas	Clark disciplina (define la división del trabajo académico)	Concepción

March y Olsen la información es un juego	Clark disciplina (base epistemológica ambigua, tendera a prevalecer la discrepancia)	Elaboración
March y Olsen manipulación	Clark trabajo poca interdependencia disciplinar	Decadencia
March y Olsen información entregada a discreción	Clark disciplina en cátedra o departamento	Muerte
March y Olsen alianzas	Clark disciplina sobrecarga estructural	Aprovechamiento del aprendizaje "hacia atrás"
March y Olsen se pierde el objetivo	Clark diferenciación organizacional por niveles	Elaboración de posibilidades "hacia delante"
March y Olsen fuentes motivacionales		Ciclos de convergencia
March y Olsen resolución de problemas fuera de lo común		Ciclos de divergencia
March y Olsen el proceso depende de las variaciones de carga		Arena política (conflictos)
March y Olsen proceso interactivo (iteración entre estructuras)		Arena política confrontación
March y Olsen improvisación de los agentes involucrados		Arena política alianza perturbada
March y Olsen las reglas pierden su capacidad de repuesta		Arena política organización politizada
March y Olsen las posiciones de la división del trabajo se difuminan		Episodios de cambio el repunte
March y Olsen incompatibilidad de intereses entre el delegador de responsabilidades y su agente delegado		Episodios de cambio la revitalización
March y Olsen intercambio de expectativas para que se logren los objetivos organizacionales		Etapas de cambio de desarrollo
March y Olsen estructuras de acceso y de decisión		Etapas de cambio de estabilidad



March y Olsen pericia (supone un proceso mediante el cual las teorías alternativas se evalúan de manera sistemática, a través de los datos disponibles, en un marco compartido por personas "razonables")
March y Olsen experto o especialista que realiza la investigación
March y Olsen político que se caracteriza por realizar alianzas al interior de la organización
March y Olsen asesores competentes y formales (técnicos)
March y Olsen cultura de la confianza
March y Olsen desafíos de la novedad
March y Olsen consenso (creación de metas colectivas)
March y Olsen (coincidencia temporal de problemas y soluciones)
March y Olsen los agentes no tienen claro lo que quieren
March y Olsen reglas para institucionalizar la acción
March y Olsen reglas-rutinas (rezo a un santo)
March y Olsen interpretación de la realidad de cada actor
March y Olsen expectativas de cada actor

Etapas de cambio de adaptación
Etapas de cambio etapa de disputa
Etapas de cambio de revolución

March y Olsen periodo de adaptabilidad (emanara de los grupos dominantes de la organización y se creara un entorno razonable para que los demás se ajusten a sus posturas)
March y Olsen mitos sagrados (para lograr el apoyo público aunque estén comprometidos previamente)
March y Olsen legitimación
March y Olsen uso de la inteligencia sobre la improvisación.
March y Olsen Rutinas infructuosas
March y Olsen Reformas Intencionales sin rumbo definido
March y Olsen sistemas de acciones: el individual, la institución y el conjunto de instituciones
March y Olsen transformación por procesos estables (la acción se difunde por contagio de una institución a otra y la acción es resultado de las intenciones y competencia de los actores que cambian por renovación)
March y Olsen Transformación por imperfecciones de los procesos estables (ninguna institución puede atender todo lo que quisiera)
March y Olsen transformaciones por conmoción radical

March y Olsen desarrollo y redefinición de metas con toma decisiones que se adaptan a las presiones del entorno

Cuadro 6 Fuente: Elaboración propia con base en el apartado teórico organizacional, disciplina y planeación.

## 2.8 Concepto de estrategia a partir de los enfoques teóricos revisados

### 2.8.1 Estrategia de Estado

El recorrido anterior permitirá desarrollar la articulación de cada uno de los subapartados que se han descrito y que rodean el concepto de estrategia a partir de distintos enfoques teóricos, esto con la intención de no simplificar la lectura de la realidad y el análisis posterior. El objetivo de este último apartado será conceptualizar qué se va a entender por estrategia para el análisis de la evaluación y acreditación de los PA al interior de las universidades, particularmente el caso de la UAM, sin olvidar que dicho concepto tendrá la función de esclarecer la hipótesis de trabajo que es: ***las universidades generan estrategias para adaptar o pervertir los instrumentos de evaluación en un contexto competitivo y de escasez de recursos, en donde éstos últimos se fijan en correspondencia con los cambios que se susciten en las instituciones evaluadas, con base en los indicadores de las evaluaciones externas.***

Luego entonces la conceptualización de estrategia rodea un conjunto de disciplinas ya mencionadas del estudio de las PP, encontramos que se debe considerar que una estrategia no solo surge de un simple encadenamiento de acción, surge como un procedimiento sumamente complejo siguiendo a Parsons consideremos ***la vida y la situación colectiva de una sociedad*** (es decir la estrategia parte de lo macro social a lo micro social) específicamente de un ***contexto nacional específico***, en ese contexto en campo de acción estratégico estará circunscrito en lo que el ***gobierno tiene como obligación regular, intervenir, sanar, mejorar o aportar***. En lo ideal las acciones mencionadas deberían surgir de la ***opinión y participación política*** debido a que se interviene en “bienes públicos” en nuestro caso particular la “educación pública superior” y por tanto debe ser provista por el estado la puesta en marcha de una estrategia surge de ***demandas de redistribución y generación de nuevos bienes***. Lo anterior significa que la estrategia surge en un contexto ***“democrático”***. Ese contexto nacional estará enmarcado por ***crisis económicas, políticas y sociales*** la estrategia del gobierno surgirá en lo aparente del ***conocimiento científico*** para ello es necesario la distribución y redistribución de ***recursos financieros*** para echar a andar los programas sociales que surgirán del proceso estratégico.

La estrategia tendrá como resultado una **disputa de los grupos sociales existentes** y en particular los actores sociales que estarán inmiscuidos en el ámbito social donde la estrategia estatal intervendrá la disputa entre los grupos sociales pueden surgir por la **concentración de recursos**. De esta disputa la hechura de la estrategia surgirá una **negociación al interior de las fuerzas sociales** dicha negociación dará como resultado una **elección de prioridades** (¿cómo y cuáles se satisfacen?) donde el gobierno fungirá como mediador sin embargo la estrategia del gobierno pueden ser falsas promesas. Sin embargo a pesar de considerar la estrategia estatal como democrática y científica pueden darse **resultados no esperados** para ello el gobierno no debe olvidar sus **objetivos, el uso de la racionalidad efectiva y las bases empíricas** (qué desea y requiere la sociedad) dichas bases deben contemplar quienes visualizan el problema, sus **valores, creencias, ideologías, intereses, prejuicios todo esto enmarcado en una organización o institución** de la sociedad esto permitirá la **legitimización de un problema**. Ergo el descontento social dará como resultado la **canalización de recursos** y con ello dar la **percepción de bienestar social** para lograr dicha percepción se debe realizar un **inventario continuo de los recursos** existentes y canalizados. De lo anterior surgirá un **plan oficial** con **metas a corto, mediano y largo plazo** siguiendo a Linblom entra la lucha entre **lo racional, la ciencia de salir del paso o el incrementalismo (política que se hace y rehace sin cesar o acciones encaminadas a solo remendar)** debido a los **fenómenos imprevistos**. Dicha distribución “contemplaría” **principios éticos, herramientas científicas, uso de la historia, rendición de cuentas y castigo social al gobierno**.

Como se advirtió en las líneas anteriores la puesta en marcha de una estrategia estatal puede dar como resultado fenómenos imprevistos pero también pueden darse **resultados favorables** no solo para el Estado sino para la sociedad misma. Siguiendo a Wildaski pueden ser **resultados legítimos** pero con un conjunto de transacciones ocultas debido a un **aparato administrativo falto de competencias y técnicas**, en palabras de Derthick dicha falta de competencias puede mostrar a un gobierno con **capacidad limitada para influir en las organizaciones** por lo que hará uso de **incentivos monetarios y simbólicos**. Para ello según Bardach la estrategia debe

considerar las **instancias gubernamentales y no gubernamentales** que intervienen en la implementación de un programa y el **peso que tienen en el desarrollo de las acciones**, teniendo en cuenta a **los ejecutores, la reglamentación administrativa, las autoridades, así como a los beneficiarios y la comunicación entre actores** ya que la puesta en marcha de una estrategia estatal puede motivar **“resistencia” y “simulación”**, si ello ocurre y la estrategia se encuentra en riesgo se deberá **prescindir de los actores apáticos y adversos**. Para contrarrestar lo anterior se creará **un monopolio de aliados** que pueden ser **sobornados, cooptados** debido a lo que Elmore llama **arenas de conflicto, distribución del poder y negociación**. Siguiendo a Roth la estrategia estatal requiere de **evaluadores**, que darán legitimación, así entonces **el Estado dispone de información sobre las consecuencias de sus decisiones, que puede ser información cuantitativa del antes, durante y después**. Con esta información puede **comunicar y contralar las acciones realizadas elaborando un inventario de los medios, resultados, impactos para lograr ubicar si es que se han satisfecho los objetivos de la estrategia**. Dicha evaluación debe ser realizada por **actores independientes** tanto al Estado como a la organización que se evalúa, dicha **evaluación debe considerar ser externa, interna, pluralista mixta, pluridisciplinar y con reflexión colectiva**.

### 2.8.2 Estrategia política institucional

Retomando a March y Olsen encontramos que la estrategia al interior de una organización busca la **construcción de estabilidad**, dicha estabilidad no está exenta de procurar **cambios institucionales** a favor de la misma, sin embargo, en ciertas ocasiones los cambios surgen motivados por el exterior como puede ser por parte del Estado, luego entonces la institución generará una respuesta particular con una postura política considerando la **toma de decisiones calculadas**, es decir, contemplar las consecuencias de realizar o no una acción **imaginando lo que puede ocurrir en un futuro** y así **eliminar incertidumbres**. De la misma forma que la estrategia estatal considera **símbolos, rituales, ceremonias o mitos**, las organizaciones también contemplaran lo anterior, así como la **acción colectiva, el poder que puede tener la información**, dicha información **puede servir para manipular**,

**entregada a los aliados y a los adversarios a la estrategia estatal** esto con el objetivo de **generar alianzas**, en ocasiones la estrategia se convierte más en una **respuesta política** y se pierde de vista los objetivos de la intervención del Estado en una organización.

Surgen resoluciones y propuestas ante la intervención estatal fuera de lo común, no se debe perder de vista que las organizaciones tienen un 'tempo' particular en sus acciones cotidianas por lo que hay que sumar a sus acciones la respuesta ante la estrategia de estado y esto originará **variaciones en las cargas de trabajo** y esto puede incidir negativamente en el curso y objetivos de las organizaciones. Por ello surge un proceso de **interacción entre estructuras** que en ocasiones **debido a la carga extra de trabajo responderán con improvisaciones que mostrarán la pérdida de capacidad de respuesta de las reglas establecidas**. Para lograr la puesta en marcha de una estrategia al interior de la organización se deberá realizar un **intercambio de expectativas** para que se logren los nuevos objetivos organizacionales, para ello **las organizaciones utilizarán a expertos al interior de la organización, sin embargo no estará exenta a la utilización de asesores competentes y formales (técnicos internos o externos)**; todo lo anterior para **lograr consenso y confianza** al interior para la **creación de nuevas metas colectivas** a pesar de ello seguirán existiendo **agentes que no tienen claro lo que quieren**.

### 2.8.3 Estrategia disciplinar

Retomando a Burton Clark el concepto de estrategia disciplinar considerara en un primer momento que la toma **de decisiones tiene como base el conocimiento disciplinar**. Para que una estrategia sea aceptada dentro de una organización tan compleja como es una IES, particularmente una universidad, el **evaluador del conocimiento tiene que ser un experto dentro de la disciplina** a evaluar. Debido a que el conocimiento es portador de herencias ancestrales que se han transmitido de generación por generación, por lo que parte de **la estrategia disciplinar es la protección de dicho conocimiento** y esto da un cierto **"poder disciplinar"**. El conocimiento es tan complicado de evaluar ya que los fines del mismo no son del todo claros, la

estrategia disciplinar pasará por **legitimar la generación de conocimiento**. Por tanto **tradición y fe estarán presente al momento de la toma de decisiones** ya que finalmente el trabajo disciplinar tendrá un objetivo más que consiste en **defender la erudición y la investigación** que se realiza.

Se debe considerar que la disciplina define la **división del trabajo académico**, pensemos a la disciplina como portador de una estrategia que dará respuesta a una estrategia política de Estado, **la respuesta a dicha estrategia la realizarán aquellos expertos que se encuentren al interior de la disciplina desde los novatos hasta los más experimentados en la generación de un conocimiento disciplinar**. La dificultad de tener un estrategia disciplinar pasa por **la base epistemológica ambigua que prevalece en cada uno de los académicos** y esto genera una **discrepancia en los objetivos al interior de una IES**, por mencionarlo de una forma burda y acercándonos al contexto empírico, tendríamos que existen **posturas a favor o en contra de la implementación de un programa proveniente del Estado considerando la formación no solo epistemológica del académico sino inclusive su apego a una ideología en particular**. Como se mencionó en el apartado de la estrategia organizacional al interior de una disciplina surgirá un sobrecarga estructural cuando se da respuesta a programas que surgen del exterior de la universidad.

#### 2.8.4 Estrategia a partir de la planeación

Para caracterizar estrategia a partir del conocimiento proveniente de la planeación se retoma a Mintzberg donde él señala que **toda estrategia tiene propósitos pretendidos o deliberados, realizados o emergentes** (estos últimos pueden ser alardear con iniciativas que nunca se van a realizar). La estrategia surgirá como un **conjunto de acciones y fuerzas intermediarias entre la organización y su contexto para dar una respuesta anticipada en el tiempo y logrará un desempeño superior con el objetivo de lograr una “ventaja competitiva” y mostrar la rentabilidad de una organización**.

La estrategia será también un **conjunto de decisiones que no son uniformes, ni secuenciales sino maniobras en respuestas a las inconsistencias en el contexto donde se encuentra la organización**. La



estrategia tendrá un **ciclo que va de la concepción, elaboración, decadencia y muerte por lo que surgirá una nueva estrategia que retomará el aprendizaje adquirido para elaborar posibilidades a futuro.** Dentro de este procesos cíclico de la estrategia se dan **ciclos de convergencia y divergencia** donde se dan **conflictos, confrontaciones, perturbaciones, toma de posturas políticas.** Una vez superados estos fenómenos al interior de la organización surgen **cambios de repunte, de revitalización con etapas de desarrollo y estabilidad.**

Lo anterior es una síntesis que tiene el objetivo de reconstruir qué es estrategia pero no solo como una simple categoría de análisis sino como un concepto articulador que permitirá el análisis empírico a partir de 4 formulaciones teóricas que son política pública, teoría organizacional, organización al interior de las IES y planeación. Esto debido a que el acercamiento empírico no se reconstruye desde la postura universitaria sino desde el Estado y su relación histórica con las universidades públicas autónomas generando estrategias de adaptación o de resistencia para la preservación de los objetivos disciplinares y la generación constante de conocimiento que puede ser condicionado por la estrategia estatal, sin embargo el posterior análisis nos permitirá dar cuenta del proceso de la evaluación y acreditación vistos no solo como una simple evaluación sino como un proceso que conlleva un conjunto de interés por actores externos e internos a la universidad.

### **3.Contexto histórico, social y económico de las universidades públicas y autónomas**

#### **3.1 Conformación de las IES en México a partir de la expansión de la matrícula fenómeno embrión de las políticas públicas de las últimas tres décadas.**

La pregunta obligada que se debe plantea, entonces, para poder comprender el surgimiento de los procesos de evaluación y acreditación, sería: ¿Qué fenómenos motivan el origen de las evaluaciones y acreditaciones dentro del contexto de la Educación Superior en México? Para tratar de responder esta pregunta se deben tener en cuenta diversos factores, tales como el incremento y diversificación de la matrícula, el tipo de economía en la que se encuentra inmerso el país, la improvisación dentro de la organización del sistema de IES, en el contexto de mundialización por el cual atraviesan las sociedades en la actualidad y todavía por encima de estos factores, se puede añadir la idea de un Estado regulador de los procesos que llevan a cabo las IES, aunque de forma no muy visible, ya que, procesos como evaluar y acreditar tienen un “carácter voluntario”.

Ha habido diversos fenómenos en la historia de la ES en México, pero para el desarrollo de este trabajo se considera relevante el fenómeno del crecimiento demográfico y, como consecuencia, de la demanda educativa, ya que en la década de 1980 la población total era de 66.8 millones de habitantes, y en los registros obtenidos hasta el 2010, se tiene que hay una población total de 108.4 millones de habitantes, esto quiere decir que en 4 décadas ha habido un incremento de 41.6 millones de habitantes.

<b>Cuadro 7</b>			
<b>Crecimiento demográfico en México de 1980 a 2010</b>			
<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
66.8	81.2	97.5	108.4

**FUENTE:** Elaboración propia en base a información consultada en: la situación demográfica de México 2010. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2010/00.pdf>,  
**consultado:**24/05/11

En el ámbito de la educación superior, actualmente, se tiene registrado hasta el año 2010, que existe un total de 14, 207, 435 Jóvenes en Edad de Cursar Educación Superior (JECES), es decir jóvenes de 18 a 24 años de Edad, de los cuales 11, 230, 334 no cuentan con ningún tipo de ES y 2, 977,

101 cuentan con algún tipo de ES (Tecnológica, Normal u otras) (INEGI, 2011).

Podemos ver que el crecimiento de la matrícula en ES, que se ha diversificado en la ES o período de *expansión sin reforma* (Kent, 1997), se acelera a partir de finales de la década de los setenta, pues de ser 271, 275 alumnos, se acrecentó a 3, 882, 625 tres décadas después – 2013 – y la mayor parte del alumnado se reúne en IES públicas. El número de instituciones públicas también aumentó desde 1970, que de ser 118 pasó, por ejemplo, al inicio del nuevo milenio a 1, 311, de las cuales 46 son Universidades Públicas. A su vez, el número de programas ofrecidos por las instituciones de educación superior ha aumentado a 12,777 de los cuales el 51.9% pertenecen al sector público (SEP, 2011).

Antes de caracterizar los instrumentos de evaluación y acreditación es conveniente aclarar el contexto nacional específico o lo que llamaría Parsosn ***la vida y la situación colectiva de una sociedad*** en el que se desenvuelven, para tener un insumo en el análisis y observar algunas razones por las que surgen las evaluaciones a las IES.

La situación histórica en la que se halla la educación en México es difícil, y uno de los principales problemas es la considerable población que demanda servicios educativos: existen demasiados aspirantes y pocas instituciones que aseguren un lugar para todos. Esto considerando a la educación dentro del contexto de la teoría del capital humano donde se contempla que a mayor educación, más movilidad social y por consiguiente habría una mejora en la productividad de un país:

[...] las expectativas de movilidad social de la población se estructuran sobre las oportunidades de empleo que proporciona la educación y aceleran el ritmo de crecimiento de la demanda de educación, tanto en los individuos como de los grupos sociales tradicionalmente del sistema. (Bonal, 1998: 68 )

Las instituciones de educación privada no se encuentran al alcance de la mayoría. Es evidente, entonces que la complejidad de este problema es enorme e intervienen factores tanto económicos, como sociales. Lo anterior es resultado de la expansión del sistema educativo lo que incide directamente en la calidad educativa pues estará ligado a la falta de recursos. En el caso específico de la ES se encuentran las siguientes tensiones que también

trastocan la calidad: rigidez en los programas educativos, baja eficiencia terminal, desempleo y subempleo de los egresados, falta de integración a las actividades de difusión, de docencia y de investigación, falta de consolidación del servicio social, deficiencias en la orientación vocacional, falta de integración de cuerpos académicos consolidados, insuficiente producción de conocimiento, debilidad en los programas de posgrado, deficiente participación de la sociedad en el desarrollo de la educación superior, consolidación insuficiente del sistema de evaluación y acreditación, disparidad en la calidad de las instituciones privadas, salarios insuficientes del personal académico y administrativo y una inadecuada orientación a los programas de apoyo extraordinario. Dentro del contexto nacional, el sistema presenta además los siguientes problemas: su juventud, insuficiencia de la matrícula, escasez presupuestal, debilidades de los cuadros académicos, distribución heterogénea en el territorio y escasa vinculación con los requerimientos para el desarrollo nacional.(Aréchiga: 2003, 175)

En 1982 México vivió el inicio de una ***crisis económica, política y social*** cuyos efectos aún se siguen arrastrando, pero fue el año que marcó una época nueva en las relaciones entre el Estado y la universidad pública. El alza en el precio del petróleo iniciada en 1973, fue para México muy propicia debido a la gran cantidad de reservas petroleras con que contaba entonces. El periodo histórico que abarca de 1973 a 1982 es conocido como el *boom* mexicano.

En aquellos momentos de abundancia de recursos que se dieron en esos años, la relación entre el Estado y las universidades públicas trascendió en una suerte de bonanza de estas últimas, pues los crecientes recursos federales eran entregados a ellas sin tener que rendir cuentas. La mezcla entre solvencia económica del Estado, y las recientes represiones que los universitarios habían sufrido, hacían de las finanzas universitarias un asunto en el que el gobierno federal no podía pensar tener intrusión alguna<sup>8</sup>. Había, además el flamante interés expansionista del Estado en materia de ES. Así, los grandes recursos llegaron a las universidades públicas.

---

<sup>8</sup> A este periodo se ha dado en llamarlo el del *patrocinio benigno*; Olac Fuentes ha distinguido en la reciente historia en México de la relación Estado-Universidad tres periodos que llama 1) el patrocinio benigno, 1970-1982, 2) la negligencia benigna, 1982-1988 y 3) el estado evaluador, actualmente. (Olac, 1992)

Por otra parte la UNESCO reporta que los recursos consignados a la educación, en relación el producto interno bruto, bajó de 7.5% en 1982 al 3% en 1987 (Mizerit 153, 2005). Así estas dos condiciones, la urgencia de hacer los recursos eficientes y la necesidad de no someter a las instituciones autónomas de educación superior al Estado, es que se va haciendo el camino para la configuración de las políticas públicas de evaluación en la educación superior<sup>9</sup>.

Pero después de este periodo, la política económica del Estado, basada en el fuerte endeudamiento, garantizado por las enormes reservas petroleras, acabó por converger en un punto crítico a finales de los setentas luego entonces el **gobierno tiene como obligación regular, intervenir, sanar, mejorar o aportar**. Los ochenta iniciaron para México con un fuerte endeudamiento, una altísima tasa de inflación y un contexto internacional en apremiante recesión. Los ochentas fueron para el Estado una mutación progresiva en pos del propio adelgazamiento, los escasos recursos no permitían seguir el camino de la acumulación de funciones y atribuciones al interior de la sociedad. El gran cambio puede verse desde dos objetivos esenciales: 1) reducir el tamaño y las atribuciones del Estado y 2) garantizar una mayor eficacia en las propias acciones (Klinsberg, 1994). El primero presume el abandono, o la reducción, por parte del Estado, de ciertas áreas de intervención para que de ellas se hagan cargo otras instancias, generalmente el mercado, el ejemplo conocido es la privatización de gran parte de las empresas paraestatales, alrededor del 63 % de las 300 existentes a inicios de los 80 en México, esto sin tomar en cuenta lo que se menciona como fundamental en la generación de PP como es la **opinión y participación política** por tanto las **demandas de redistribución y generación de nuevos**

---

<sup>9</sup> Como elemento en el contexto de la conformación de las políticas públicas en materia de educación superior es imprescindible mirar también hacia el exterior, es decir hacia las recomendaciones de, y los compromisos del Estado con los organismos internacionales. Éstos podemos pensarlos desde cinco ejemplos paradigmáticos: el Banco Mundial, la UNESCO, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Organismos de este tipo han sido también una influencia importante en la configuración de las políticas públicas relativas a la educación superior. Nosotros aquí no vamos a hacer un análisis sobre la influencia de los organismos internacionales en el territorio nacional, tampoco vamos a entrar en el debate sobre modelos económicos y/o ideológicos, queremos solamente, ya se ha dicho, revisar las políticas públicas de evaluación en la educación superior y su relación con la idea de autonomía; es por ello que no ahondaremos en el presente texto sobre la influencia de los organismos internacionales.

**bienes** provienen no de un contexto democrático sino del gobierno en turno. De dicho contexto es que surge en los últimos años por parte de organismos públicos, privados, nacionales e internacionales un conjunto de estrategias para reconfigurar el funcionamiento total del SES esto origina que en la década de los noventa se multipliquen las investigaciones sobre la ES enfatizando diagnósticos encaminados a la generación de agendas para la ES pública y privada, entre ellos OCDE, ANUIES y SEP (Castañeda, 2007). La ES estará marcada por los siguientes factores que son parte del llamado “pecado original” o expansión de la matrícula:

1. Ampliar la cobertura institucional.
2. Dar respuesta a la demanda social.
3. Atender demanda del mercado de trabajo.
4. Atención de las demandas de educación de los “grupos desprotegidos”.
5. Licenciar personal docente que no tenía nivel.
6. Capacitar personal docente sin formación.
7. Abrir nuevas opciones educativas por regiones.
8. Atención de demandas de los sectores productivos y educativos.  
(Castañeda 28-29, 2007).

Con el contexto anterior se puede observar, que la concentración de la política educativa fue en un primer momento la generación de nuevas IES, así como la profesionalización de su cuerpo docente y es en estos dos puntos donde se **concentrarán los recursos**. Se debe aclarar que el crecimiento de las IES y de la matrícula no surgió de un proceso de planeación adecuado por lo que surgieron los **resultados no esperados** para ello el gobierno al parecer no vislumbró **objetivos, con el uso de la racionalidad efectiva y las bases empíricas** necesarias se da una ambigüedad de objetivos: por un lado, un gobierno que responde más a una **disputa de los grupos sociales existentes** después de los enfrentamientos entre gobierno y estudiantes de ES de finales de la década de los sesenta y principio de los setenta, a la par, al interior de las nuevas IES al ser todo o casi todo una nueva experiencia no se contaba con personal docente y administrativo preparado para hacer frente a la expansión de la ES. Si bien la generación de nuevas IES en la década de los setenta orilló al gobierno a utilizar la **canalización de recursos** y con ello dar la

**percepción de bienestar social** surge lo que en PP es llamado por Lindblom como la “Ciencia de salir del paso” y que años después requirió cambios significativos en los siguientes ámbitos: a) infraestructura, 2) oferta educativa, 3) estructura académica administrativa, 4) funciones y 5 ) normatividad, *ergo* surgirá **inventario continuo de los recursos** existentes, canalizados por lo que emanará un **plan oficial** con **metas a corto, mediano y largo plazo**, este contexto creciente de diversificación un tanto anárquica motivó los cambios como son todos los reajustes que se dan en la década de los ochenta y noventa.

“Los años setenta fueron un gran periodo de gran activismo político (sobre todo por el surgimiento del sindicalismo universitario) y de mucha retorica reformista en la educación. Sin embargo, no sería exagerado calificarlo como un periodo de *expansión sin reforma*: las políticas gubernamentales se inclinaron más por el acomodamiento político y por el encauzamiento de la demanda estudiantil que por programas de modernización educativa. Esta relación entre un Estado *benevolente* e instituciones celosas de su autonomía explica por qué las reformas propiamente educativas fueron más bien aisladas que azarosas...”. (Kent, 1997: 116)

A pesar de lo anterior se inicia un discurso que hace un llamado a **valores, creencias, ideologías, intereses, prejuicios** todo esto enmarcado en el embrión de un discurso modernizador que enfatizara en la importancia de la planeación racional, la introducción de la tecnología educativa y la innovación curricular (Martínez Romo, 1992 en Kent 116, 1997) Con este breve panorama debe entenderse sobre el análisis posterior como dichos fenómenos y procesos modifican día con día hasta la actualidad la organización del SES y sus relaciones con el Estado y que, en algunos casos implicara desde grandes cambios estructurales hasta algunos de menor alcance en la ES. (Kent 97, 1997).

### **3.2 La relación entre las universidades públicas autónomas y el Estado hacia una mirada de la estrategia estatal. “La hechura e implementación de las políticas públicas en la educación superior en México”**

Como ya se señalo en el apartado anterior se da el inicio de una estrategia de Estado dirigida a la ES en la década de los setenta enmarcado en un PP para “salir del paso” con un panorama positivo económico pero incierto, por lo que la estrategia cambiará sustancialmente en la década de los ochenta

debido principalmente a la crisis económica y al endeudamiento del país, la década de los ochenta estará signada por el comienzo de una reconfiguración de la estrategia de Estado y el surgimiento de la intención de una PP con rumbo, pero que en la realidad seguiría con una lógica de improvisación y posteriormente de una PP “incrementalista”. Como se mencionaba existía más un discurso modernizador que una política con un rumbo bien definido ya que las prácticas institucionales distaban mucho de ir de la mano de un discurso modernizador. El discurso modernizador lo que realmente tenía como intención era la legitimación de “**principios éticos, herramientas científicas, uso de la historia, rendición de cuentas**” por parte del gobierno para lograr un financiamiento “incrementalista” de la mano de negociaciones políticas de los conflictos universitarios: esto en detrimento de una sustancial innovación educativa. (Kent, 1997: 116)

Lo anterior originó una política marcada por la falta de desarrollo en dos pilares que serían fundamentales para la mejora de las IES y su quehacer cotidianos como es el desarrollo y mejoramiento de los posgrados y la falta de una política de verdadera profesionalización de los recursos humanos de las IES en un contexto de diversificación de IES, aquí se puede encontrar que en pocos años las IES en general y la universidad pública en particular sobrecargó sus estructuras académicas y administrativas. Se puede advertir que se da el crecimiento y diversificación del SES con una lógica distinta a la década de los setenta ya que la expansión en los ochentas se va a dar en el sector privado de IES, que entre 1980 y 1990 creció en un 92%. Esto responde a dos factores fundamentales 1) la percepción de que las IES privadas son de mejor calidad por parte de la clase media y alta y 2) el surgimiento de IES pequeñas de dudosa calidad (Kent, 1997) esto muestra el posible embrión sobre la “competitividad” entre IES que requerirán demostrar la calidad de sus servicios vía las evaluaciones que surgirán en los siguientes años. (Kent 116-117, 1997) Particularmente en 1983 y ante la crisis ya mencionada el gobierno generó una política y estrategia de Estado de reconfiguración del financiamiento de las IES, dicho ajuste tenía como propósito reducir el déficit público y reorientar la producción hacia la exportación. Esto significó para el SES una reducción sustancial en el financiamiento de las IES públicas con dos consecuencias negativas; 1) se limitó el gasto estatal en educación y 2) la inflación incidió en la



capacidad adquisitiva del salario de los académicos, de 1981 a 1988 se perdió un 25% de los recursos públicos destinados a la educación; “[...] se hizo visible el desquiciamiento de las relaciones institucionales internas de las universidades públicas más grandes, donde hicieron crisis las formas politizadas de administración clientelar que habían florecido al calor de la prosperidad económica del periodo anterior” (Kent 117, 1997) lo anterior muestra una estrategia con un **aparato administrativo falto de competencias y técnicas**, en palabras de Derthick dicha falta de competencias puede mostrar a un gobierno con **capacidad limitada para influir en las organizaciones**, por lo que hará uso de **incentivos monetarios y simbólicos**. Lo que provocó un deterioro de las relaciones sindicales en las universidades así como una involución política de las universidades públicas, esto muestra que la estrategia de Estado ya sea **deliberada o emergente**, según la caracteriza Mintzberg, dio como resultado la afectación de las relaciones al interior de las universidades y con esto el estancamiento de la calidad de la ES.

Lo anterior repercutió en una imagen negativa de la universidad pública por lo que se dio un aparente abandono del Estado debido a que el abatimiento la crisis económica se convirtió en objetivo central de la estrategia estatal, “Hacia finales del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) la imagen proyectada por las universidades públicas era de desprestigio académico y crisis administrativa y financiera, lo cual, por efecto de contraste, contribuía a prestigiar a las universidades privadas” (Kent, 118: 1997) por lo que surgió la “preocupación” del Estado por la calidad y pertinencia de la ES dado que los recursos que eran bastos en la década de los setenta no habían dado resultados en cuanto a lograr un SES de calidad, esto aunado a la teoría del Capital Humano demostró por lo menos en el discurso estatal que mayores recursos no significan mejoras sustanciales en las diversas actividades que desempeñan las IES por lo que surgió todo un nuevo discurso dirigido a la optimización de recursos pero ¿cómo lograr optimización de recursos cuando la estrategia fue de la mano de la ciencia de salir del paso? Siguiendo a Wildaski se buscarían **resultados legítimos** pero con un conjunto de transacciones ocultas debido a un **aparato administrativo falto de competencias y técnicas**.

Debido a la capacidad ilimitada para influir en las organizaciones, particularmente en las universidades públicas autónomas, el Estado requerirá hacer uso de un conjunto de estrategias que se caracterizarán por ***incentivos monetarios y simbólicos***, es el inicio a finales de la década de los noventa con el surgimiento de la eficacia del uso de los recursos financieros por lo que tendrán que surgir ***dichos incentivos teniendo como base simbólica el discurso sobre la falta de calidad y pertinencia en la ES***. El parte aguas de la puesta en marcha de dicha estrategia estatal es con la presidencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari en 1988 y debido a que la crisis se había incrementado de forma exponencial respecto de los dos sexenios anteriores, entre la estrategia de estado fue renegociar la deuda externa y el desmantelamiento de los sindicatos la segunda repercutió directamente al interior de las universidades ya que la negociación salarial separó a administrativos y académicos. **Se recalca la importancia de la educación como factor primordial para el proceso de modernización del país, este es otro uso simbólico por parte del Estado.** De 1989 a 1993 se da un incremento de un 50% del financiamiento federal a las IES públicas del país, así como el gasto en el desarrollo científico y tecnológico. Lo interesante a destacar es que no se da un aumento directo en el financiamiento sino que se da una modificación en la repartición de los recursos. (Kent, 1997)

Esta nueva forma de repartir los recursos estará supeditada a la demostración del uso efectivo del gasto, esto significaría que el uso simbólico sobre el discurso de calidad y pertinencia se concretaría en la demostración de resultados, en dicho sentido surgen los procesos de evaluación en el SES. El uso simbólico de la estrategia se puede observar en el siguiente extracto del subsecretario de ES de aquellos años:

“Muy pocos mexicanos están satisfechos con el quehacer actual de las instituciones de educación superior. La mayoría exige mejoramiento en la calidad y ampliación de la cobertura. Los reclamos vienen desde dentro y desde fuera del sector educativo y lo único que varía son las formas de expresarlos [...]. Es necesario que las universidades y las demás IES atiendan y entiendan lo que los otros sectores de la sociedad esperan de ella. En síntesis, la eficacia de las instituciones está en duda. (Gago, 1989 en Kent; 1997: 120)

Fue un momento histórico crucial para las IES ya que inició una PP y estrategia estatal de corte incrementalista ya que desde 1984 con la creación

del SNI se comenzó el discurso sobre la evaluación vinculado al mejoramiento de la calidad de la ES, pero fue hasta 1989 que se da inicio al introducir en las actividades aun no cotidianas dentro de las IES la necesidad de la rendición de cuentas, teniendo como base los resultados de su labor se da inicio la competencia entre las IES públicas y privadas. Fue al interior de las universidades públicas que algunos académicos argumentaron que esto era una violación a la autonomía de las universidades. “[...] la autonomía había dejado de ser una forma de defensa de la libertad intelectual para convertirse en un discurso encubridor de un estrecho corporativismo sostenido primordialmente por los funcionarios universitarios, quienes habían expropiado la doctrina autonómica como instrumento de negociación de espacios propios ante las autoridades gubernamentales (Fuentes, Gago y Ortega, 1991 en Kent 120-121, 1997). Siguiendo a Bardach encontramos que esto significa que las **instancias gubernamentales y no gubernamentales** que intervienen en la implementación de un programa y que **peso tienen en el desarrollo de las acciones** teniendo en cuenta a **los ejecutores, la reglamentación administrativa, las autoridades así como a los beneficiarios y la comunicación entre actores** ya que la puesta en marcha de una estrategia estatal puede motivar **“resistencia” y “simulación”**.

Pero si ello ocurre y la estrategia se encuentra en riesgo se deberá **prescindir de los actores apáticos y adversos**, esto significaría que el Gobierno ha logrado que sus iniciativas se introduzcan generando una desarticulación de los actores al interior de las universidades es decir estudiantes, académicos y sindicato es por ello que se divierte en las líneas anteriores que previo a los cambios al interior de las IES se debió ir consolidando la desarticulación de actores y colectivos fundamentales para el desarrollo y solidaridad de la sociedad en nuestro país. Para contrarrestar lo anterior se creará **un monopolio de aliados** que pueden ser **sobornados, cooptados** debido a lo que Elmore llama **arenas de conflicto, distribución del poder y negociación**, dichas arenas representadas por los actores principales de las IES particularmente de las pertenecientes al sector público. Por tanto la etapa que se da inicio en la estrategia estatal es uso recurrente de la evaluación de los diversos procesos que se dan al interior de las IES con esto y siguiendo a Roth la estrategia estatal requiere de **evaluadores** que

darán legitimación, así entonces ***el Estado dispone de información sobre las consecuencias de sus decisiones y puede ser información cuantitativa del antes, durante y después.*** Lo que se temía en aquellos años y actualmente es que al interior no solo se daría la afectación a la autonomía de las universidades, sino también el poder controlar -por vía remota- las actividades de académicos y de los estudiantes de las universidades. Sin embargo, a pesar de la preocupación de algunos actores universitarios sobre dichos procesos de aseguramiento de la calidad, realmente se generó poco diálogo al respecto dejando en manos del gobierno el establecimiento de condiciones y criterios que darían cuerpo a lo que se debería entender como una educación superior de calidad.

Todo lo anterior es parte del contexto histórico concreto en el que fue surgiendo poco a poco la introducción de mecanismos de evaluación y posteriormente de acreditación al interior de las IES no solo de las públicas sino también de las privadas y este fenómeno de aceptación se dio debido no solo a una burda generación de PP, vista como un conjunto de acciones y como un proceso estratégico que se ha configurado y reconfigurado constantemente ya desde 1988 hasta la actualidad, es decir, han pasado ya 26 años y, tanto evaluación, como acreditación, forman parte de la vida cotidiana de las IES y aunque se sigue escribiendo sobre el tema pareciera ser que la sabiduría popular no se equivoca: “hay que hacer como que todo cambia para que en realidad nada cambie”.

### **3.3 Evaluación y acreditación de las IES: los instrumentos de la política pública.**

#### **3.3.1 Relación entre financiamiento y políticas públicas**

Si bien se ha mencionado que el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari fue trascendental para la reconfiguración que se dio en las IES, particularmente lo relacionado con el financiamiento, esto no obedece a una idea fortuita que se gestó solo por el gobierno de Carlos Salinas. Para comprender mejor el porqué del cambio de la relación gobierno-financiamiento-IES se debe contextualizar cómo va surgiendo una política o estrategia incrementalista en las diversas acciones que realiza el gobierno para

“organizar” los distintos ámbitos de la sociedad. Es oportuno mencionar que los primeros 5 años de la década de los ochenta no solo la crisis económica que atravesó el así fue el único factor de la reconfiguración social en todos los ámbitos pero particularmente en la educación, en los mencionados años se dieron un conjunto de cambios en lo económico, político y social especialmente en las relaciones económicas, en específico se incorporan las ideas de libertad de económica con la argumentación de que con esto era fundamental para logara una organización social más equitativa y democrática. Esto hace referencia al surgimiento del modelo neoliberal que si bien sus fundamentaciones teóricas surgen en las primeras décadas del siglo pasado en nuestro país tendrán incidencia hasta la década de los ochenta del siglo pasado, este pensamiento neoliberal no solo tiene influencia en la economía del país sino que repercute entre la relación sociedad-Estado y por tanto reorienta a las instituciones del país, por tanto, las IES no escaparán de este fenómeno. (Villaseñor, 2004)

No es menester de este trabajo señalar concienzudamente los postulados del neoliberalismo, pero si es necesario mencionar que uno de ellos está orientado a eliminar las barreras proteccionistas que el Estado mexicano aseguraba a las instituciones del país, eso significó el surgimiento de los conceptos de eficacia y eficiencia al interior de las IES el éxito de las instituciones de la sociedad parte del supuesto de integración a dicho modelo.

“Para el pensamiento neoliberal, el individuo es el único que puede conocer perfectamente las circunstancias particulares que permiten moldear su propia conducta, aparte de ser el más capaz para tomar sus decisiones económicas sin necesidad de considerar ninguna autoridad pública, por tanto es innecesaria la intervención del Estado.” (Villaseñor, 2004: 114)

Esto es particularmente para los países industrializados ya que en los países en desarrollo como es el caso de nuestro país esa “no intervención del Estado” es cierta solo en parte ya que en los países industrializados podemos observar que muchas IES (posiblemente la mayoría) operan con capital privado mientras que en nuestro país las IES públicas dependen en gran medida del presupuesto asignado por la federación esto origina un neoliberalismo particular el Estado no interviene en las instituciones de la sociedad solo si ve en peligro sus intereses económicos y políticos como es el caso de las universidades públicas autónomas (autónomas en lo formal), instituciones que

son consideradas por una parte como productora de los nuevos políticos del país o bien de la disidencia y estallamiento social. Sin embargo vale la pena preguntarse ¿realmente el Estado controla a las universidades con el financiamiento o solo es un discurso y realmente las tiene abandonas? Acá uno de los postulados del neoliberalismo que se encuentra en contradicción con la relación financiamiento-universidad pública autónoma:

“4. Impedir que el Estado conforme mono polios de servicios públicos (transporte, suministro de energía, educación) ya que la intervención estatal en la administración y distribución de estos servicios es negativa, en el sentido de que restringe la libertad de selección y decisión de los ciudadanos para allegarse al mejor servicio disponible. En una sociedad libre, cada quien tiene el derecho a decidir sobre la calidad o el precio de un producto, lo cual se deriva del derecho de propiedad sobre los bienes no puede ser eliminado sin atentar contra la institución de la propiedad privada.” (Villaseñor, 2004: 116)

Luego entonces ¿debe intervenir o no el Estado en las universidades públicas autónomas según la lógica del contexto histórico del neoliberalismo? Se da el cambio de lo público a lo privado pero en el caso de nuestro país se da de forma incremental, no es de un día a otro que las relaciones al interior de las universidades hayan cambiado, sin embargo parte del financiamiento de las universidades públicas surgen de los convenios que se realizan con organizaciones de la sociedad civil, otras instituciones del estado y a la misma iniciativa privada, no es casualidad el auge y el impulso que se está dando a las oficinas de Educación Continua en las universidades. Ahora bien, el financiamiento a las universidades cada día esta más vinculado no a la generación del conocimiento *per se*, sino al conocimiento que resulte relevante en el contexto económico descrito en líneas anteriores, es decir, un conocimiento útil y aplicable a la economía; dicho conocimiento se convierte en un producto que se puede comprar y vender. Surge lo que es llamado como la “industria de servicios simbólicos” como es el caso de la educación, se convierte la educación no solo en un factor de crecimiento humano sino principalmente cumplirá la función de lograr la generación de parte de la riqueza de nuestro país, esta función económica primero y, social después, se ha impregnado en el imaginario de la sociedad, es decir, ya se asume como una verdad indiscutible como si se tratara de una ley inquebrantable. Es importante reconocer que el financiamiento entonces estará enmarcado por la generación de un conocimiento práctico que genera desigualdad entre las IES:

“Y como todo conocimiento práctico debe corresponder un aprendizaje, dependiendo de la posición que se ocupe en la división internacional del trabajo y en la del conocimiento, en algunos países se generará un aprendizaje con ciertas características y habilidades, diferentes, pero siempre dentro de relaciones de disparidad.” (Villaseñor 125, 2004) Por tanto se favorecerá a las instituciones cuyos objetivos sean alcanzar un aprendizaje pragmático y funcional económicamente generador de producción y reproducción de la riqueza. Es por lo anterior que las IES deben realizar nuevos roles que deberá desempeñar la educación en la Economía y esto plantea nuevas transformaciones que no se pueden lograr sin los procesos tan cotidianos hoy día en las IES como son la evaluación y acreditación de PA. (Villaseñor, 2004)

El sumergimiento si es que se puede marcar una fecha exacta entre la relación financiamiento-políticas públicas-IES se da en 1990 donde se da la intervención y recomendaciones de organismos internacionales como son la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la organización de las naciones unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre los temas que recomiendan en cuanto a la reconfiguración de la educación superior destacan: la función social de la ES y principalmente el financiamiento de las IES. (Villaseñor, 2004) Ergo, dichos organismos serán los guías y de las promotores de las PP esto lo logran dado el peso de las relaciones económico-financieras y hasta culturales que tienen con los países en desarrollo como es el caso de nuestro país, muestra de ello son los diagnósticos que realiza la OCDE sobre los avances y retos que tienen la ES en nuestro país. Lo anterior se da en un contexto de crisis, dependencia económica y de créditos que sobrepasan la capacidad de pago del gobierno mexicano, contexto poco favorable para el desarrollo de PP que surjan de nuestro propio contexto cultural que hasta nuestra actualidad no se ha logrado superar y eliminara esa dependencia con las orientaciones de los organismos internacionales.

Se debe advertir que si bien dicho contexto pasa por una inercia globalizadora, ésta no se debe confundir con una condición de subordinación, las directrices marcadas por los organismos anteriormente nombrados quienes entre sus recomendaciones destacan el vínculo entre las IES y la propia

naturaleza del mercado de otra forma si no se siguen dichas recomendaciones difícilmente los países en desarrollo logran salir de las diversas crisis por las que atraviesan y viven cotidianamente como si esta fuera la única salida viable, eso significa que se debe filtrar en el pensamiento lectivo un conjunto de valores asociados a la función de las IES con un conjunto de valores universales: “apertura, desregularización, flexibilidad, movilidad, participación democrática, rendición de cuentas etc.” (Villaseñor 132, 2004) y con ello se logre un cambio, primero cultural de convencimiento y, luego entonces, un cambio en el desarrollo económico teniendo como punta de lanza la ES. Pero ¿cómo se logra lo anterior al interior de las universidades y en general en el resto de la sociedad? se logra mostrando las bondades del valor económico y comercial del conocimiento generado. Esto significa que la generación del conocimiento al interior de las universidades avance constantemente y se actualice debido al ritmo cambiante en las relaciones económicas que tienen como base el uso intensivo de la tecnología.

“La calidad del conocimiento generado dentro de las instituciones de ES, y su disponibilidad para la economía más amplia se está convirtiendo cada vez más en un punto crítico para la competitividad nacional (...); la participación de la economía del conocimiento requiere un nuevo conjunto de habilidades humanas. La gente necesita tener mayores calificaciones y ser capaz de una mayor independencia intelectual”. (Wolfensohn, 2001: pág. 190 )

Esto significa un conocimiento actualizado sujeto a la producción de bienes y servicios para la competencia del mercado y generación de riqueza. En ese contexto se requieren PP que apoyen las ideas antes mencionadas, lo anterior nos advierte que la reconfiguración de la ES tenga como objetivos principales lo económico y lo comercial. Para ello y siguiendo a Villaseñor concretamente se requiere una estrategia internacional y local que enfatice: 1) manejo del conocimiento, 2) formación de mano de obra, 3) inducción axiológica y 4) formación de una nueva ciudadanía. Sin olvidar que aquellas IES que no entren en esta lógica estarán destinadas muy seguramente a su desaparición, esto de la mano de un financiamiento condicionado tendiente a ser pagado no por la sociedad en general sino por los individuos que son beneficiarios de la ES. Para el logro de estos objetivos es donde entra la función de la evaluación para asegurar la calidad educativa enmarcada en el vínculo con el apuntalamiento económico del país, dichas evaluaciones serán



“externas y neutras” posiblemente el análisis empírico nos demuestre que no son lo que dicen ser.

“Por eso los organismos internacionales comparten la propuesta de utilizar la asignación de recursos públicos como un mecanismo que permita inducir y dirigir los cambios en las IES. Lo anterior se logrará a partir de vincular el financiamiento con los procesos de evaluación, de modo que la entrega de recursos dependa directa o indirectamente de los resultados que arrojen de las evaluaciones que se practiquen en las IES” (Villaseñor, 2004: 134)

Es entonces cuando encontramos la relación entre financiamiento y surgimiento de organismos evaluadores y acreditadores de PA al interior de las IES en general y en particular en las universidades autónomas. Las políticas vinculadas al financiamiento de la ES concretamente y siguiendo a Villaseñor tendrán los siguientes elementos en común:

1. Investigación de carácter aplicativo, de acuerdo, principalmente, con las necesidades de la economía global.
2. Producción de recursos humanos eficientes y de calidad, y con la diversificación que requieran los procesos de la globalización económica.
3. Diversificación de IES en cuanto a currículos, en títulos, en oferta de salidas laterales al mercado laboral, y estratificadas según las fortalezas de cada institución.
4. Centralidad de la docencia, el aprendizaje y la atención a los estudiantes, como los catalizadores de la acción y organización de las instituciones.
5. Establecimiento de mecanismos regulatorios y de aseguramiento de la calidad, ya sean de carácter financiero o evaluatorio y con preeminencia de instancias evaluadoras externas y supuestamente independientes.
6. Reducción del gasto público para las IES, e incremento del gasto privado a través de las aportaciones de los beneficiarios, o sea, de los alumnos y compradores de servicios universitarios.
7. Instauración de sistemas de becas, créditos y vouchers, sobre todo para los más desfavorecidos, para no perder la oportunidad de incorporar más personas al mercado laboral.
8. Políticas de rendimiento productivo de los alumnos y de eficiencia en el uso de recursos mediante evaluaciones y seguimiento de desempeño.
9. Uso de incentivos económicos para la aplicación de políticas adecuadas, o para corrección de sus aplicaciones.
10. Seguimiento de políticas de estímulos a la productividad y fomento de las mismas, para el personal académico.
11. Compromiso de la sociedad con la ES a partir de la diversificación de fuentes de financiamiento.
12. Papel regulatorio del Estado-gobierno para trazar los marcos generales de políticas, conducir a distancia a las IES, evaluar actividades académicas, asignar fondos de acuerdo con la calidad de los resultados, y establecer políticas compensatorias contra la iniquidad.
13. Creación de IES no universitarias sino meramente docentes, con ciclos cortos de dos años, y con salidas laterales al mercado de trabajo.
14. Determinación de parámetros internacionales y obligatorios de calidad, sobre todo para las evaluaciones de las instituciones.

15. Incremento de la cobertura y ampliación del acceso.
16. Selección rigurosa para el ingreso a la ES mediante exámenes generales de ingreso, y colocación de los estudiantes en las carreras de acuerdo con los resultados que obtengan en las evaluaciones.
17. Mayor autonomía administrativa a las IES, pero dentro del marco general de políticas determinado por el Estado.
18. Participación de los diversos sectores sociales, sobre todo del sector productivo, en la orientación, conducción y evaluación de las IES y de profesores y alumnos.
19. Implantación de licenciaturas generalistas que permitan una mayor flexibilidad de sus egresados en el mercado laboral.
20. Flexibilidad curricular de los programas y de los currículos individuales para los alumnos e introducción y permanencia en la Sociedad del conocimiento y en la Economía del aprendizaje, como criterios rectores de la academia y de la organización académica.
21. Vinculación y adaptación de las IES a los requerimientos del mundo del trabajo y de la educación a lo largo de la vida, para responder a las necesidades de empleo y reciclaje de los trabajadores.
22. Considerar a los estudiantes como “clientes”, más que como “alumnos”, de manera que los servicios académicos se presenten como oportunidades para que las aproveche quien sea capaz.
23. Aprender a aprender, más que aprender contenidos específicos, de manera que se pueda dar una actualización permanente y una flexibilidad e innovación favorables a los cambios acelerados en el mundo del trabajo. (Villaseñor, 2004: 135-136)

Del anterior listado se desprenden un conjunto de políticas que señalan el rumbo de la ES en nuestra país a partir de la intervención de los organismos internacionales que se encuentran vinculadas una de otra, aunque pareciera que en el discurso no son políticas jerarquizadas. Desde el análisis que se realiza en este trabajo podemos advertir que en orden de importancia se encontrarían de la siguiente forma: financiamiento, calidad, administración y cooperación interinstitucional. Mencionando el financiamiento como punto de partida en las políticas debido a que es la reorganización del reparto de presupuestos a las IES lo que dio origen a las demás políticas (si bien es cierto que esto no se asegura tajantemente dada la crisis económica de la que ya se habló incidió directamente en esta reconfiguración económicas hacia las IES) es relevante señalar que la política sobre el financiamiento es importante en la medida en que éste reorienta las tareas al interior de las IES.

Una de las visiones predominantes sobre el financiamiento es la tendencia de trasladar la responsabilidad del financiamiento público al privado, esto no es algo sencillo de mostrar en el análisis, sin embargo encontramos que se ha intentado que la sociedad directamente pague por sus servicios con el

argumento de la falta de eficiencia de las IES, se introduce la obligación de pagar cuotas más elevadas para que el presupuesto que se le dan a las universidades provenga directamente de los usuarios, un ejemplo de esta idea que no ha fructificado del todo es el caso de la UNAM solo basta recordar la huelga de 1999 donde uno de los principales factores que detonaron el cierre de la universidad por parte de las autoridades es el aumento en el pago de cuotas y de servicios. Sin embargo es importante matizar este argumento ya que las cuotas en cada una de las IES es diferenciada en cada una las instituciones, por ejemplo podemos observar que en la UNAM se pagan 20 centavos por semestre mientras que otras IES como puede ser una Universidad Politécnica su cuota es muchísimo más elevada que la de la universidad con mayor "prestigio" en el país. Donde podemos observar el ingreso de recursos en las universidades es en los servicios que tiene que ofrecer por ejemplo aquellas que cuentan con oficinas e instalaciones para educación, el uso de académicos en diversas instituciones públicas o privadas que son de alguna forma rentados por la universidad para lograr mayores ingresos. "Dicho con otras palabras, que las instituciones establezcan una relación de comercio con sus usuarios o posibles beneficiarios (clientes), dentro de la dinámica de la oferta-demanda y de acuerdo con la obtención de beneficios para las partes, con base en sus respectivas pretensiones". (Villaseñor 141, 2004) Todo lo anterior va en detrimento del aprovechamiento de las IES públicas por parte de las poblaciones económicamente más vulnerables aunque en el discurso dentro de la universidades se puede hablar del beneficio que pueden producir estas actividades que generan ingresos extras, en lo real los ingresos no son suficientes ni son parte sustancial para el mejoramiento de la calidad de la ES se limita más al aprovechamiento de estos recursos a nivel individual y particularmente de los académicos que realizan estas actividades extras.

Lo que se encuentra detrás de estas actividades extra que realizan actualmente las IE , y en particular las universidades públicas autónomas, es la rendición de cuentas, es decir, si existe una política pública sobre financiamiento que orilla a las universidades a atraer ingresos extras, ingresos que no forman parte del presupuesto anual que es asignado por la federación, tenemos entonces que al generarse ingresos el Estado puede intervenir en las

universidades para que éstas rindan cuenta no solo del presupuesto que se les otorga sino de los ingresos extra a través de auditorías y por tanto la utilización de evaluaciones, acreditaciones y certificaciones al interior de las universidades, enfatizando que dichos mecanismos de rendimiento de cuentas estarán marcadamente elaborados para hacer tabula rasa de las universidades ya que son instrumentos cuantitativos y en ocasiones elaborados con estándares de calidad internacional. (Villaseñor 142, 2004) con esto podemos observar cómo han pasado más de cien años del sueño porfiriano de lograr que el modelo de universidad provenga directamente de ejemplos y modelos internacionales.

En síntesis, encontramos que el vínculo entre PP, evaluación, acreditación y financiamiento están íntimamente relacionados y develar esta relación debe realizarse con cuidado y matizar los diversos factores que del proceso surgen. La evaluación está vinculada y sostenida por el supuesto de la contribución que ésta realiza en el desarrollo no solo de las universidades sino del propio desarrollo económico, político, social y cultural de la sociedad, puesto como se señaló en líneas anteriores la función de la ES ha sobrepasado los límites de sus verdadera capacidad, esto debido a la responsabilidad que el gobierno le ha otorgado puesto que el financiamiento de las universidades públicas sigue siendo mayoritariamente por parte del Estado. Sin embargo, vale la pena preguntarse ¿acaso esta reorientación de las universidades no debería correr por cuenta de propios actores que le dan vida a los procesos educativos, tanto en la elaboración de planes y programas académicos y su propia organización académica-administrativa? ¿Se corre el riesgo de poner en peligro las libertades que las universidades públicas autónomas han logrado a través del tiempo como son la libertad de cátedra, de investigación y difusión de la cultura? Luego entonces ¿qué función realiza la política de financiamiento y de aseguramiento de la calidad de la ES?, ¿será que efectivamente las universidades se encuentran predestinadas hacia la privatización o bien se están generando estrategias al interior de las universidades para contrarrestar ese destino privatizador?

En síntesis, pareciera que la política de financiamiento de la ES efectivamente esta constreñida por las propuestas y recomendaciones realizadas desde los organismos internacionales que dictan el quehacer al

interior de las universidades, si esto es cierto, es indudable que las políticas estarán afectando desde lo más general y estructural de las universidades hasta lo más micro y cotidiano como puede ser la realización o relación? académico-alumno. Si bien no se está en contra de la importancia de la rendición de cuentas, esta podría ser no solo sobre el aprovechamiento de los recursos meramente económico sino también de los resultados que se generan en el procesos de enseñanza-aprendizaje, pero qué pasaría si efectivamente todo se está realizando bien al interior de las universidades ¿el Estado tiene la capacidad económica para aprovechar todo ese conocimiento, creatividad e ímpetu de los egresados de las universidades o al Estado le importa la rendición de cuentas y la calidad de la educación *per se* sin preocuparse por la estructura económica que no podrá dar respuesta a las expectativas falsamente generadas a los estudiantes de las universidades?

### **3.3.2 Surgimiento internacional de la evaluación y acreditación instrumentos importados a México**

Las siguientes líneas tienen como objetivo analizar dos objetivos: 1) como la evaluación y la acreditación se incorporan a nuestro país como procesos “cotidianos” en la universidades públicas y 2) definir qué es evaluación de la ES y qué es Acreditación en ES. Para iniciar a esclarecer el primer objetivo es necesario contextualizar que la evaluación y posteriormente la acreditación no son procesos que hayan surgido de un día para otro, Hugo Aboites (2012) señala que la evaluación *per se* tiene sus orígenes en la evaluación de los individuos antes que la evaluación de las instituciones educativas, en su análisis destaca el surgimiento de las instituciones educativas propias de la modernidad y no solo eso sino el propio surgimiento del positivismo como una especie de sinónimo de científicidad, él nombra a la evaluación como “la ciencia de la medición” que se desarrolla en un primer momento en Europa y se consolida en los Estados Unidos. Esta ciencia de la medición está íntimamente relacionada con la eugenesia, esta ciencia que intentó identificar las bondades intelectuales y capacidades humanas, pero con un fuerte apego a la distinción entre “razas”, sin embargo este tipo de medición para el autor ha fracasado hasta en sus más sólidas argumentaciones.

Es en el siglo XIX donde se pueden encontrar los primeros intentos por medir la inteligencia humana, particularmente con base a las características físicas. Luego entonces a partir de las características físicas de los seres humanos trataron de medir la inteligencia humana aunque fueron muchas las mediciones, particularmente el color de piel o el origen racial era el indicador principal de más o menos inteligencia. Por ejemplo, el grosor de los labios indicaba una fascinación por la sexualidad, promiscuidad y el aborrecimiento al trabajo, sin olvidar que esto significaba la falta de honestidad. Los ojos eran otro indicador de la conducta humana, la distancia entre los genitales masculinos en relación con el ombligo señalaban el futuro de los seres humanos con penes prominentes. Después de un tiempo los “científicos” de la época llegaron a la conclusión de dichas mediciones no podrían demostrar la conducta y la inteligencia humano por lo que se dieron a la creativa tarea de medir cráneos, algo estúpidamente lógico ya que es el cráneo el contenedor del cerebro y cual lógica de “científico” determinaron que si el cráneo era de un tamaño grande el cerebro era grande por tanto grande la inteligencia de aquel ser humano, estas medidas podían medirse en diversos sistemas de medición ¿nada más científico que la medición? De esta forma la medición de los seres humanos se fue complejizando y llenando cada vez más de datos duros que no podían ser cuestionados bajo el supuesto de que eran realizados por la más rigurosa “ciencia”, sin embargo se dieron cuenta que sus datos “duros” también contenían un sesgo dado que las muestras de cráneos estaban representadas con proporciones poco equivalentes así pues llegaban a argumentaciones con base a la medición de dos cráneos indígenas y 10 cráneos caucásicos (Aboites 2012, 266-267)

Tiempo después ya en el inicio del siglo XX se retoma el trabajo realizado por Binet en Francia tal vez en contra de su propia voluntad dado las interpretaciones que realizaban las instituciones escolares con base en su instrumento de medición de habilidades no de “inteligencia”, los resultados eran utilizados para dar atención especial a aquellos niños que no lograran los promedios “normales”. El cambio de medición que realizó Binet fue sustancial ya que en lugar de medir partes del cuerpo humano y encontrar la correlación entre partes del cuerpo e inteligencia él realizó un conjunto de pruebas que medían la capacidad de realizar tareas o actividades por parte de los niños,

estas habilidades correspondían a una edad determinada, si un niño de 9 años no lograba hacer las actividades propias de su edad era catalogado como un niño con necesidades especiales.

“Para explicar mejor este salto de la cifra que mide la habilidad mental se debe tener en cuenta que esta última medición consistía en colocar al niño o niña a una serie de tareas de creciente dificultad en cada uno de los distintos ámbitos de habilidad mental hasta llegar a un punto, en que cada ámbito, donde el estudiante no podía seguir más lejos. Si el niño de 12 años solo podía realizar las tareas correspondientes a un niño de 9 años en la escala establecida por Binet, se hacía una resta (9-12) y el resultado (3) representaba el grado de necesidad de educación especial. El investigador alemán Wilhelm Stern sugirió que en lugar de una resta había que hacer una división porque así se obtendría una cifra relativa, es decir, un porcentaje. Y para eliminar el punto decimal el resultado debía ser multiplicado por 100. En el ejemplo del niño de 12 años esto significaría:  $9/12=0.75 \times 100 =75$ . Como el producto de una división es llamado cociente, el 75 era precisamente el “cociente intelectual” o IQ, por sus siglas en inglés. (Aboites, 2012: 272-273)

La cita anterior muestra como la evaluación se ha ido sofisticando con el paso de los años, sin embargo esto no significa necesariamente que dicha evaluación-medición dé como resultado un diagnóstico o conclusión acertada sobre aquello que se evalúa. Lo importante a destacar es que a partir de dichos resultados se toman decisiones que no siempre resultan ser las más adecuadas (en este apartado se hace énfasis en la evaluación individual esto no significa que las diversas evaluaciones a nivel institucional cometan los mismos errores) a partir de dichas evaluaciones con el trabajo de Binet se llegó al extremo de proponer que aquellos individuos con un coeficiente menor al normal fuesen internados en instituciones especiales de por vida. Se argumentaba que tener reclusos a estos seres humanos resultaría en un bajo costo para la sociedad mientras que si se les dejara vivir con el resto de la sociedad ocurriría todo lo contrario ya que sería muy factible que se incrementara la criminalidad, la prostitución y crecimiento exponencial de la población “imbécil”. (Aboites 2012, 279)

Si bien es cierto que las líneas anteriores caracterizan a la evaluación individual no deja de ser un símil y un antecedente de la evaluación institucional como es el caso de la evaluación y acreditación de las IES muchos años después la misma lógica de medir y realizar juicios de valor sobre algo con un sustento poco fiable se reproduce en nuestro país en el caso de la evaluación y la acreditación de las IES no son clasificadas como un peligro

para la sociedad sino con faltas en la calidad de la educación que imparten, de la misma forma los indicadores que conforman la noción de calidad son cuestionables. La aparición de la evaluación en la ES no es algo nuevo tiene su base en el trabajo realizado por “científicos” europeos y desarrollado plenamente en Estados Unidos sin embargo la evaluación no es instrumento inofensivo ya que pueden estarse tomando decisiones que afecten el pleno desarrollo educativo ya sea institucional o individual, teniendo un SES mexicano tan diverso y desigual es complicado medir bajo los mismos criterios la diversidad de programas académicos existentes y ser estigmatizado como deficientes como en los orígenes de la evaluación individual.

En cuanto a la evaluación realizada para lograr la acreditación del alguna universidad o IES Según Víctor Morales 1996 debemos remontarnos no solo a la evaluación individual de la inteligencia de los seres humanos, sino al propio surgimiento de la acreditación que surge en los Estados Unidos en el siglo XIX y XX con la necesidad de emitir juicios de valor sobre objetos y acciones realizados por los actores de las universidades sin embargo una crítica a la evaluación y a la a acreditación es que terminan siendo un juicio que no matiza y que al ser cuantitativo terminan con resultados como esta universidad es “buena” la otra es “mala”. La evaluación según Morales existe dentro de las universidades desde la edad media con los exámenes que se les practicaba a los alumnos para conocer el progreso y capacidad de los estudiantes (exámenes escritos y prácticos). Ya en la modernidad y específicamente en la Revolución Industrial aparece la necesidad no solo de evaluar a los estudiantes sino también a los académicos y a sus instituciones esto se daba con visitas sorpresa o no por parte de funcionarios del gobierno. Más adelante con el crecimiento de los SES y por consecuencia el crecimiento de la matrícula y eso ligado a la asignación de presupuesto por parte del Estado se tuvo que poner énfasis en el uso de análisis estadístico para evaluar qué resultados se derivaba de los procesos educativos en las universidades con los alumnos, egresados, académicos, gasto del presupuesto etc. Fue hasta finales del Siglo XIX y principios del XX que conceptos como evaluación, autoevaluación y acreditación se introducen formalmente en los procesos cotidianos del SES Norteamericano, ya en la actualidad se pone mayor énfasis en dichos procesos debido a las recurrentes crisis económicas a nivel mundial y la optimización de



recursos en un contexto económico modernizador, liberal o neoliberal que exige mayor intervención del Estado y la creciente importancia por la rendición de cuentas. (Morales, 1996: 60-61) En Estados Unidos la acreditación es realizada por un Consejo de Acreditación postsecundaria que es reconocido por el gobierno federal este consejo se encarga de la acreditación institucional y de PA. Dicha acreditación es realizada por asociaciones regionales no solamente de Estados Unidos con países participantes como México, Francia y Canadá sus procesos de acreditación son similares ya que Estados Unidos es pionero en la acreditación y también por el poder hegemónico político y económico la acreditación realizada en dichos países será tomada casi al pie de la letra en los países de América Latina, luego entonces las instancias acreditadoras evaluarán instituciones que deben cumplir con las siguientes condiciones:

a) Son organismos sin fines de lucro y legalmente autorizados para otorgar títulos de educación superior; b) su cuerpo directivo es representativo del interés público; c) tienen programas de educación superior y de postgrado en marcha de por lo menos dos años y un año de duración respectivamente; d) han graduado por lo menos una promoción; e) exigen como mínimo para el ingreso a sus cursos un certificado de educación secundaria o capacitación equivalente; y, f) dan a todos o a la mayoría de sus estudiantes una formación cultural amplia (estudios liberales) además de la especializada. (Morales, 1996: 63)

Cabe señalar que actualmente la evaluación y acreditación no solo se realizan a instituciones sin fines de lucro esto es importante ya que la tendencia de las IES privadas de mayor prestigio son evaluadas y acreditadas con el fin de competir por un mercado de alumnos que son atraídos por el prestigio y calidad que logren demostrar. En Estados Unidos existen más de 40 asociaciones en diversas disciplinas y campos de estudio que se encargan de realizar la evaluación y acreditación de las IES aunque cada una tiene sus propios criterios no dejan de ser en forma general muy similares con el objetivo de lograr mostrar que las IES realizan un trabajo profesional y competente. De la misma forma que en nuestro país el proceso de evaluación y acreditación tiene un carácter voluntario y se recomienda realizar al menos cada diez años, dicha evaluación-acreditación tiene cuatro etapas: 1) autoevaluación institucional, 2) vista por evaluadores a la IES, 3) informe entregado por la

asociación evaluadora y 4) resultados del informe final donde se determina si es candidato a la acreditación, acreditación inicial o bien acreditación completa.

Pero a todo esto es importante poner un alto en el camino y preguntarnos concretamente ¿Qué es evaluar y qué es acreditar una universidad en la actualidad? :

“Aunque no existe definición precisa del concepto evaluación, lo cierto es que evaluar es, en última instancia, emitir un juicio sobre un objeto o proceso. Pero para emitir juicios es necesario comparar el objeto o proceso en estudio con otro real o ideal. Y para comparar hay que medir, aunque sea en el sentido amplio de ese concepto, es decir, como asignación de numerales a clases diferentes de objetos siguiendo ciertas reglas (Stevens, 1961). Con rigor se puede definir entonces la evaluación como el proceso de comparar un objeto real con un modelo ideal o teórico de ese objeto. Por eso, para evaluar adecuadamente lo primero que se hace o se debe hacer, consciente o inconscientemente, es precisar las características del objeto ideal.” (Morales, 1996, 61)

La evaluación se torna más compleja en tanto el objeto a evaluar tiene más características e implicaciones y relevancia social. De esto surge la complejidad de evaluar-medir instituciones como las universidades y su diversidad de actores así como procesos, hechos y acciones sociales ya que no existen instrumentos precisos para evaluar procesos complejos sociales, como la calidad de una clase impartida por un académico o la tesis de un alumno de educación superior. La evaluación en las universidades tiene el propósito de saber y conocer qué tanto de sus propios objetivos está logrando, es decir, es la misma universidad quien debe evaluar sus propios propósitos; la cuestión es que la evaluación actualmente es un proceso económicamente costoso para las universidades ya que son ellas las que pagan los costos de los “expertos” que realizarán la evaluación y este gasto se desprende de su presupuesto, por esto es importante reflexionar profundamente el por qué evaluar y para qué ya que a partir de estas evaluaciones se toman decisiones que puede ser trascendentales para el quehacer y los objetivos de las universidades. La evaluación resulta entonces en un problema doble, por un lado es un problema de instrumentos de medición y también es un problema a nivel político dada la relevancia histórica, económica y política particularmente de las universidades públicas autónomas así la evaluación educativa estará vinculada estrechamente a la postura que el Estado tiene acerca del deber ser

de las universidades que en general es mejorar los aprendizajes que adquieren los egresados para que logren tener una incidencia en el mercado de trabajo.

“¿Qué se evalúa? Y debemos responder que en general se dice que, en materia de educación superior o de postgrado, el objetivo es evaluar su calidad. Este concepto, sin embargo, es sumamente ambiguo hasta el punto de que no existe una definición operativa de ella ni acuerdo mínimo en cuanto a cuáles son sus indicadores básicos. Y esto es así porque, como hemos dicho, no existe la calidad en abstracto sino en función de los propósitos últimos de las entidades interesadas o promotoras de los procesos de evaluación.” (Morales, 1996: 62)

La evaluación va dirigida a tres elementos sustanciales de la ES 1) productividad, 2) pertinencia social y 3) calidad de la combinación de estos conceptos surge el proceso de acreditación. La evaluación para acreditar un PA se operacionaliza de forma general y siguiendo a Morales de la siguiente forma:

Las dimensiones básicas de un sistema de evaluación educativa, es decir, las de mayor contenido político y que conforman una matriz tridimensional, son las siguientes; a) la que se deriva del POR QUÉ o PARA QUÉ se evalúa (definida por una escala de dos valores o categorías: objetivos definidos por la institución en estudio versus objetivos definidos por un ente externo); b) una segunda dimensión, que se refiere al QUÉ evaluar o dimensión de contenido, que puede incluir tres o más categorías (insumos, procesos y productos, por ejemplo); y, c) una tercera dimensión referida a QUIÉN O QUIÉNES evalúan, es decir, si lo hace un equipo interno o externo a la institución. El resto de las dimensiones posibles, referidas al cómo, cuándo y con qué evaluar son dimensiones secundarias o técnicas. (Morales, 1996: 63)

Por tanto el evaluar y acreditar a las universidades públicas autónomas trae consigo más que un problema técnico un problema político (este se analizará en el siguiente subapartado) ya que lo que rodea la evaluación y acreditación en nuestro país es gasto del presupuesto asignado a las universidades y el debate entre actores universitarios sobre las implicaciones que dichos procesos pueden tener respecto a la autonomía universitaria.

Para concluir este apartado si bien ya se desarrolló el concepto de evaluación y se caracterizó de alguna forma como este es un *paso sine qua non* de la acreditación aún no se ha desarrollado plenamente el concepto de acreditación, la razón de conceptualizarlo al finales de este apartado reside en que la acreditación no deja de ser una evaluación y con esto quiero decir que evaluación y acreditación tienen indicadores similares por no decir que son cuasi-idénticos, sin embargo la evaluación es para saber el estado de una IES

mientras que el acreditar de forma breve es la garantía de acreditar. Son por tanto procesos que tienen un orden “lógico” donde en un plano ideal primero se realiza el proceso de evaluación y en un segundo momento se realiza una evaluación acreditación de un PA universitario. La importancia de la acreditación reside en que es un proceso importante para lograr otros objetivos planteados por las propias universidades como la obtención de mayores ingresos económicos, lograr movilidad y por tanto la internacionalización de sus PA y la posibilidad de ser incluidos en los rankings internacionales. La acreditación debe contemplar un equilibrio, si bien se ha mencionada que surge en un contexto de crisis y de vinculación con el aparato productivo también debe contemplar un equilibrio entre los conocimientos económicamente pertinentes y el conocimiento humano y socialmente pertinente, se puede ser pertinente económicamente y no así social y humanamente.

Se enfatiza la importancia de establecer mecanismos de evaluación y acreditación con la idea de lograr garantizar la calidad de la educación de las IES. Esto mediante estándares homogéneos y compartidos por diversos países y lograr una cultura de la calidad con instrumentos que garanticen la calidad en las IES y sus PA. Por tanto acreditación estará vinculada al concepto de calidad y este concepto al de relevancia a pesar de hablar de calidad es desarrollar múltiples dimensiones, la principal dimensión es el contexto social y económico en que se encuentre una IES o disciplina específica sin olvidar la importancia de la rendición de cuentas.

La idea de que la calidad “comporta la operacionalización de los resultados previstos (una clara definición de los fines y objetivos), de los insumos con que trabajarán las instituciones (una revisión de los criterios de admisión) y de los procesos y procedimientos para trabajar con los insumos (el modo en que el sistema de gestión coordina las estructuras, los recursos y la cultura institucional para obtener el producto requerido)”. [...] La calidad de la educación superior es un concepto multidimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: la enseñanza y los programas académicos, la investigación y los estudios, la contratación de personal, los alumnos, los edificios, las instalaciones, los equipamientos, los servicios a la comunidad y el entorno académico. La autoevaluación interna y la revisión externa, realizadas abiertamente por especialistas externos, si es posible con experiencia internacional, son vitales para mejorar la calidad. (López, 2009: 629-630).

Si bien en este momento se le está dando énfasis al concepto de calidad no se debe perder de vista que sin calidad la acreditación no tienen sentido ya

que la acreditación como ya se mencionó esta formalmente para garantizar dicha calidad educativa. Uno de los factores en los que trata de incidir la acreditación sobre todo en países en desarrollo es el deterioro de sus SES como ejemplo son la fuga de cerebro. Este fenómeno no ya no solo para buscar un mejor empleo en el extranjero sino para estudiar PA de posgrado de “calidad” que no es cuestionable, en algunos países cada día se pierde más el prestigio de las universidades y por tanto el de sus propios actores, es por ello que la acreditación resulta ser un manto protector ante este desprestigio cada día más evidente de las IES y en particular de las universidades públicas autónomas. Por tanto otro objetivo de la acreditación es no solo garantizar la calidad de la ES sino también otorga un prestigio social que no da una simple evaluación. Sin embargo muy pocos conocen los procesos de acreditación en las IES, no se conocen por los propios actores de la ES que son evaluados cotidianamente. “[...] a partir de la garantía de la calidad era el “surgimiento de la acreditación”. Ésta se definió como la confirmación por parte de un organismo externo de que los estándares claves de la calidad estaban garantizados en instituciones y programas de educación superior determinados.” (UNESCO; CEPES, 2003 en López, 2009: 631).

La acreditación tiene que ver con los siguientes temas que resultan sustanciales en la actualidad para las IES siguiendo a López, 2009:

“la expansión cuantitativa y la correspondiente diversificación de las instituciones; las estructuras, los programas y las modalidades de impartición; los procedimientos más formales y los reglamentos para la asignación de las partidas presupuestarias, y el aumento de la presión del mercado, que exige que las universidades y las instituciones de educación superior se esfuercen por posicionarse en contextos sumamente competitivos a escala nacional e internacional. Pero también en la segunda mitad de la década el concepto de acreditación apareció cada vez más vinculado al concepto de la educación superior como un bien público que debe ser preservado de la voracidad del mercado y tener entre sus prioridades la pertinencia, la responsabilidad social, la equidad y el desarrollo sostenible.” (López, 2009: 632).

La acreditación y evaluación serán procesos constantes para garantizar la calidad educativa debido al cambiante contexto y avance de la economía vinculado a las transformaciones constantes que surgen no solo en el plano tecnológico sino en las propias reconfiguraciones sociales que requieren IES que se adapten a estos cambios constantes ya que la acreditación estará vinculada a otros conceptos y políticas públicas a nivel nacional e internacional

como son la pertinencia, la responsabilidad social, la equidad y el desarrollo sostenible. La acreditación si bien parece ser actualmente algo cotidiano al interior de las IES esto también se debe a la diversificación de IES, fenómeno que surge al inicio del nuevo milenio donde se da un crecimiento exponencial de instituciones privadas y otras tantas públicas pero mayoritariamente proporcionan conocimientos de carácter tecnológico y que ofrecen salidas laterales esto hace que la acreditación se convierta en algo imprescindible en el contexto actual.

Actualmente se está pensando dar un paso más en el desarrollo de las acreditaciones donde se trata de generar redes regionales y en el plano internacional, esto contribuye a lograr en un futuro un conjunto de criterios estandarizados de evaluación-acreditación que permitan no solo la garantía de calidad sino el reconocimiento de títulos entre países como es el caso de la Unión Europea con el proceso de Bolonia y los intentos en América Latina realizados por el Mercosur.

Luego entonces parece que existe una necesidad imperiosa por tratar a la acreditación como una garantía de calidad de la mano del reconocimiento internacional tanto de las IES como sus actores principalmente académicos y alumnos, sin olvidar la relevancia de la acreditación de los PA con la idea de lograr la movilidad de dichos actores, es decir, mientras los PA y sus instituciones no logren una homogeneidad difícilmente se lograrán los objetivos de internacionalización de la ES en el contexto de la ES, el paso siguiente de la acreditación es dar un salto entre la opción voluntaria que tienen las universidades públicas para ser acreditadas y pasará a las acreditaciones como obligatorias dentro de un marco legal, tal vez el paso siguiente sea la modificación del artículo 3 constitucional que obligaría a las universidades a la rendición de cuentas teniendo como base la evaluación y acreditación. Para esto se requerirá el fortalecimiento de los organismos evaluadores y acreditadores. Sin embargo parece que este panorama está lejos de lograrse positivamente en nuestro país con base en lo redactado anteriormente y en el análisis final de este capítulo.

### 3.3.3 Evaluación y acreditación en México

Si bien es cierto que en este capítulo se ha descrito el surgimiento de la evaluación y acreditación en nuestro país y por tanto en las universidades públicas autónomas se ha destacado la importancia que tuvo la crisis económica de la década de los 80 y noventa en la reconfiguración del SES, sin embargo, para el propósito de este último subapartado es relevante dilucidar el siguiente objetivo que es analizar la evaluación y acreditación en nuestro país enfatizando en su desarrollo a partir de 1990 a 2010, y con esta base realizar un análisis de las consecuencias que ha tenido la implantación de la evaluación y la acreditación en nuestro país. Uno de los puntos medulares en esta parte del análisis es que existe una crítica sobre la evaluación de la evaluación y acreditación por sus posibles efectos negativos, a pesar de esta crítica considero que existen matices que aún no se han logrado señalar, no se debe olvidar que las universidades públicas autónomas no son entes neutrales o pasivos que aceptan las PP que el Estado genera, las universidades públicas autónomas generan sus propias estrategias para responder a las presiones externas como mencionara Galileo Galilei "...y sin embargo se mueve".

Un documento que resulta importante a mencionar en el siguiente análisis es el llamado: "La educación superior en el siglo XXI líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES", dicho texto lo destaca Hugo Aboites como un parte aguas en la reconfiguración de la ES de nuestro país que tuvo incidencia en diversas actividades de las universidades una de dichas actividades será la evaluación y acreditación de PA. El documento se realiza en la década de los 90 sin embargo es aprobado en 1999 en medio de uno de los sucesos más relevantes en la historia de las universidades de nuestro país; la Huelga de 1999-2000 que realizaron los alumnos de la UNAM fenómeno que repercute no solo a dicha institución. Es importante caracterizar este momento histórico ya que la aprobación del documento citado contó con la participación de los rectores que forman parte de la ANUIES el único y gran ausente fue el rector Francisco Barnes de la "Máxima casa de estudios" esto significó simbólicamente que dicho documento carecía de cierta legitimidad ya que no fue rubricado por la representación de la Universidad Nacional. Aboites, (2009) menciona que en 1999 ya se había pasado por un periodo de incredulidad o de

cautela por parte de las IES respecto al plan modernizador del expresidente Carlos Salinas de Gortari particularmente en lo referente a la evaluación ya que se vincula con el Tratado de Libre Comercio en el contexto del modelo neoliberal que se comenzaba a criticar cada vez más enfáticamente.

En un primer momento a finales de la década de los 80 la ANUIES tenía la propuesta de que la evaluación de PA fuese realizada por los actores internos de la universidades y no por instancias externas, sin embargo, en 1999 esta postura cambio dando la aprobación de la importancia de la evaluación que realizaban los pares académicos primero por los CIEES y tiempo después la acreditación que realizarán los organismos acreditadores. Dicho sea de paso la ANUIES se encargó de alguna forma de que los cambios propuestos por el modelo modernizador de Carlos Salinas fuerana aceptados y vistos como fundamentales para transformación positiva que requería el SES. La idea de realizar dicho documento era de alguna forma adelantarse a los cambios políticos que se estaban gestando como es el hecho de pasar de un gobierno del Partido Revolucionario Institucional a pasar a un gobierno gestionado por el Partido de Acción Nacional, también se cuestionaba la poca articulación de los procesos de evaluación y acreditación debido a que en la propuesta realizada en la década de los 90 era que dichos procesos eran de carácter voluntario y esto no contribuía a lo que se menciona en el apartado anterior es decir a una cultura de la “calidad y evaluación” en síntesis la ANUIES trató de tomar las riendas de la reconfiguración de la ES sin embargo como se analizará en las siguientes líneas esto no se logró sino todo lo contrario se han sofisticado los instrumentos y las PP diseñadas desde tiempos de Carlos Salinas.

Uno de los primeros temas a retomar por dicho documento es el concerniente a los estímulos extraordinarios ya sea a los académicos o bien resultado de las evaluaciones realizadas a las universidades públicas, se debe recordar que dichos estímulos se crearon para tratar de remediar los efectos de las crisis económicas sufridas en nuestro país, tenían la intención de ser solo transitorios o eventuales, sin embargo son estímulos que hasta la fecha siguen siendo fundamentales para las universidades y solo se ha sobreburocratizado la obtención de los mismos y ha generado una división y desigualdad al interior de las universidades. Dichos estímulos no han generado alguna resistencia significativa al interior de las universidades y se han convertido en parte del



trabajo extra cotidiano de los académicos tanto para el logro de sus becas así como a la evaluación y acreditación de los PA. Sin embargo en 1999 cuando se firma el documento de la ANUIES existían rectores que no estaban de acuerdo con lo propuesto ya que dicho documento solo daba apoyo a lo ya planteado por la PP sobre ES del gobierno priista, sin embargo la justificación de algunos rectores de no manifestarse en contra fue por el temor de perjudicar a sus instituciones. Las manifestaciones en contra de lo que ocurría como efecto de las PP de los 90 fueron solo de algunos alumnos y académicos de la UNAM en la Huelga del 99 aunque con manifestaciones en contra de situaciones particulares como el alza de las cuotas. Es relevante señalar que dicho documento se fue redactando durante la Huelga de 1999 y esto es muy significativo ya que por una parte los estudiantes se manifestaban en contra de las PP con tendencias empresariales y comerciales a nivel nacional e internacional con el TLC mientras que los rectores miembros de la ANUES apoyaban dichas políticas, dicho de otra forma se mostraron cautelosos según el análisis de Aboites apoyaron PP que tienden a reproducir un país desigual y dividido, instalando a la universidad mexicana en una situación de subordinación al Estado y al sector empresarial “Se adoptó [...] una evaluación con vocación de supervisión y regulación del mercado, que desde entonces limitan fatalmente las potencialidades de desarrollo de la universidad pública y autónoma”. (Aboites, 2009: 734)

“[...] a partir de programas e iniciativas concretas, institucionalizar en la educación superior la respuesta positiva que desde 1988-1989 habían dado los sucesivos gobiernos a la agenda de las cúpulas empresariales; dar respaldo operativo al acuerdo de febrero de 1990, y traducir a las universidades los compromisos establecidos en el seno del TLC y de la OCDE. En estos dos últimos, por cierto la evaluación aparece como un elemento indispensable y estratégico para marcar el nuevo rumbo de la educación superior. Así, a partir del objetivo general de “promover el mejoramiento de los niveles de desempeño, la pertinencia, la cobertura, la eficiencia y la equidad. (ANUIES, 2000: 167 en Aboites, 2009: 734)

Con lo anterior se reafirma el compromiso político y comercial con los países de Norteamérica de que en México se realizarían procesos de evaluación y acreditación como parte de la apertura a los servicios profesionales con la suficiente calidad para exportarlos. Aparece entonces la idea de que la evaluación es el instrumento primordial para la transformación de

las universidades, tres elementos se destacan en la función adquirida por la evaluación: 1) una evaluación que ponga a competir entre IES, 2) indicadores que deben ser homogéneos para lograr hacer comparaciones entre IES y 3) con base en los resultados se logre un cambio en los PA que se enmarquen en las necesidades de la economía mundial que existe actualmente, la propuesta gira alrededor de lograr que las IES mexicanas logren ser reconocidas internacionalmente por organismos acreditadores reconocidos. (Aboites, 2009: 736-737)

“A partir de una evaluación centrada en competencias o habilidades se presiona para crear una educación superior orientada a la capacitación tecnocrática, ajena y distante a los principales procesos de la sociedad. En la medida en que el escenario nacional se deteriora, será más evidente que el modelo de educación superior que ahora se propone e impone, no tiene puntos claros y estructurales de conexión con la reconstrucción del proyecto del país. No se trata de la ausencia de tal o cual planteamiento ni de la necesidad de incluir uno o dos programas más, sino de una concepción de fondo que atraviesa toda la propuesta”. (Aboites, 2009: 737)

Lo anterior deja detrás un pensamiento histórico ya que se dejan de lado fenómenos que han sido sustanciales para la formación de las universidades públicas y autónomas desde la lucha por la autonomía a principios del siglo pasado, pasando por el movimiento del 68, la idea de la universidad que tenía el cardenismo y su pensamiento sobre la soberanía del país, así como la integración de otros sectores de la sociedad en la reconfiguración de la universidad pública que finalmente se debe a la sociedad y no solo a un grupo de dirigentes universitarios tomadores de decisiones más personales que a través de los órganos colegiados. Se debe aclarar que no se habla de autonomía sin tener conocimiento del artículo 3 constitucional ya que fontamentalmente la evaluación y acreditación son voluntarios, sin embargo no deja de cuestionarse si la evaluación a distancia por parte de los evaluadores resulta en un control a distancia, la pregunta es: ¿realmente los resultados y los informes de las acreditadoras funcionan como información del quehacer universitario o más bien dictan el cambio de las universidades sin reflexionar profundamente a donde nos dirigirán esos cambios al interior de las universidades y su incidencia con la sociedad? Es decir el artículo 3 nos habla de la importancia de la libertad de cátedra, sin embargo las recomendaciones realizadas por las acreditadores generalmente giran alrededor de propuesta de

cambios en los PA, de nuevo vale la pena preguntarse: ¿dichas recomendaciones son tomadas al pie de la letra o se generará una estrategia o simulación de las universidades ante dichas recomendaciones? ¿Cómo se puede avalar que el conocimiento de los evaluadores de las diversas disciplinas evaluadas es realmente válido sobre una comunidad académica amplia y de prestigio que no tiene que ser demostrada socialmente. Pensemos por ejemplo en la UNAM, tomando en cuenta que muchos de los pares acreditadores provienen de la “Máxima Casa de Estudio” puede ser que ellos tengan legitimidad dentro de sus disciplinas pero, pensemos que los pares académicos que evalúan otra universidad como puede ser la UAM tal vez sus recomendaciones provienen del saber de su propia institución y no solo de la expertiz de su disciplina, ahora bien solo son unos cuantos “expertos” quienes realizan dicha evaluación, frente a una planta académica que es amplia, ¿pueden realmente tener la capacidad para evaluar el trabajo de toda una disciplina al interior de una universidad consolidada? Puede darse el caso que si la evaluación se realiza a una de las nuevas universidades como pueden ser las Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas o las Universidades Interculturales, ella sí tomen las recomendaciones dado la falta de consolidación de sus procesos educativos ya que la historia nos dice que las universidades se van conformando con base al error y al acierto.

El documento de ANUIES analizado por Aboites resulta importante ya que menciona la importancia de la evaluación por parte de agentes externos e internos sin embargo se hace énfasis en que esto no trastoca la autonomía sin embargo también señala que la evaluación interna debe realizarse bajo una “autonomía responsable”. Así como se enfatiza en “la apertura a mecanismos rigurosos y objetivos de evaluación externa es un elemento básico para esta dimensión” (ANUIES 2000, 139 en Aboites 2009,742) esto significa que el actuar irresponsablemente es de dos tipos una formalmente no aceptando los diversos procesos de evaluación y otra es simulando y maquillando los resultados de una autoevaluación (¿los evaluadores y acreditadores actuarán de forma responsable ante los principios que ellos mismos se fijan cuando realizan una evaluación?

Las acreditaciones han demostrados algunos otros efectos por ejemplo uno es el desconocimiento por parte de académicos y estudiantes, muchos de ellos

no tienen ni la remota idea de que han sido evaluados y acreditados, o bien saben muy poco del tema y las implicaciones que dichos procesos tienen, pareciera ser que hasta lo analizado en este momento tenemos que la y trascendencia de la evaluación y acreditación está más vinculada a los posibles recursos que al impacto real en la calidad de la educación de las universidades.

Muy pocos alumnos saben que se encuentran en PA acreditados y que ello les garantiza una educación de calidad sin embargo cuando egresan en sus títulos no se menciona que han sido formados en un PA de calidad de la misma forma en que un profesor que pertenece a un PA de acreditado no tiene consecuencias directas en su currículo. Pero ocurren otros efectos es decir aquellos que si tiene conocimiento de las evaluaciones y acreditaciones pueden utilizarlos a su favor ya que el acreditar un PA y eso conlleva que tiene una planta académica de calidad tiene como consecuencia no solo la retribución de los recursos extraordinarios que llegan a la universidad sino la posibilidad de vender servicios a través de las oficinas de Educación Continua de las universidades. (Aboites 2008)

Así la evaluación se convirtió en un elemento muy poderoso para conseguir fondos extraordinarios, en un primer momento solo se les entregaba a aquellos PA que lograban demostrar su calidad educativa y así sin darse cuenta las universidades comenzaron a ser de alguna forma controladas y condicionadas desde mi perspectiva se han convertido en espectadores tal vez no pasivos pero si de alguna forma se han estancado en dichos procesos devaluatorios del trabajo universitario. Algo que se debe tomar en cuenta es como los propios actores de la universidades han contribuido a este contexto de evaluación y acreditación ya que han sido ellos los que desde las universidades se han convertido en funcionarios de la SEP respaldando dichas políticas que se han implementado en las universidades como puede ser el ejemplo del académico Julio Rubio Oca nada más claro como la cita siguiente:

“[...] aseguró que el trabajo en la subsecretaría que encabeza desde el lunes pasado será con base en el documento “La educación superior del siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo” elaborado por la ANUIES el año pasado y que fue entregado a Fox en una reunión en Hermosillo, Sonora en Marzo de 2000, cuando era candidato presidencial. Julio Rubio Oca, que fuera secretario general de la ANUIES hasta la semana pasada, dijo a los rectores que las

líneas estratégicas han sido definidas por la ANUIES e incluso ya se encuentran incorporadas al Programa Educativo 2001-2006 del gobierno federal” (Ramos, 2000, en Aboites, 2009: 749)

El que un exdirigente académico y exdirigente de la ANUIES no garantizó una perspectiva democrática y amplia que representara los intereses educativos de la comunidad universitaria, lo que si logró fue impulsar la propuestas del documento de ANUIES elaborado en 1999 que como ya se mencionó se aprobó con poca legitimidad por la falta del rector de la UNAM y el momento crítico que atravesaba dicha universidad, el que llegara Rubio a la Subsecretaria de Educación Superior no se tradujo en mayores recursos para las universidades, solo a aquellas que cumplirán con el plan estratégico y mucho menos sostuvo una postura crítica ante el gobierno en lo concerniente a la importancia histórica de la universidad pública y en general de las IES. Lo que demostró tiempo después fue la incapacidad de las universidades a responder en contra de dichas propuestas sobre la evaluación y acreditación a pesar de que algunos académicos expertos en el tema han señalado los pocos resultados de la acreditación en el mejoramiento de la calidad, la deficiencia de sus instrumentos de evaluación realmente no dejan de ser manifestaciones realizadas por pocos actores que no pasan en muchas ocasiones de investigaciones de gabinete que terminan siendo parte de la legitimación de dichos procesos ante la pasividad de solo realizar investigación sobre el tema.

Dentro de las propuestas del documento de otra ANUIES otra de la propuesta está dirigida a la disminución de la matrícula a favor del mejoramiento de la calidad en ES vinculado a la diversificación esto significaría apoyar a las universidades de nueva formación en detrimento de las universidades ya existentes. Estas nuevas universidades no solo públicas sino también privadas, que logran absorber la matrícula que ya no tendría cabida en las universidades que llamaron “tradicionales” a esto se le suman propuestas como universidades virtuales y universidades que o permiten un título previo con dos años cursados de una carrera. A la par de esta propuesta de disminución y diversificación de la matrícula que rodea PP como “calidad”, “evaluación”, “acreditación” y “vinculación” la función de las universidades quedaría atrapada en esa lógica y dejando de una lado las intenciones de alto nivel ético como el resolver problemas sociales e impactar en la vida cotidiana

de los integrantes de la sociedad, se limita de alguna forma el pensamiento libre, la creatividad y la innovación; cuando se condicionan recursos para entrega de productos medibles toda buena intención de transformación social por parte de los universitarios quedará de lado. A pesar de las evaluaciones externas existen posibilidades de contención o simulación ante dichas propuestas de PP como bien lo menciona Díaz Barriga, parafraseando dice: es como cuando se examina a los alumnos por algún agente externo y desde la dirección de la escuela se pide que se envíen a los 10 mejores alumnos para someterse a dicha evaluación así podría estar pasando en los procesos de evaluación y acreditación al ser una autoevaluación podría darse el caso de que los académicos más entendidos en el tema de la acreditación o bien los académicos más empapados con lo que el gobierno solicita sean los encargados de realizar el documento de autoevaluación que se entrega tanto a CIEES como a las diversas organizaciones del COPAES encargada de acreditar los PA.

Otras implicaciones de la evaluación y acreditación es que comienza a formalizar aquella segmentación que se da cuando los jóvenes tratan de entrar a las universidades que cuentan con un cierto prestigio como la UNAM, la UAM y otras... si a esto se le suma que algunas de ellas cuentan con acreditaciones en algunos de sus programas académicos podría ocurrir que esto dificulte más el ingreso a dichas universidades y esto provocará mayor separación entre grupos y clases sociales. Por lo que las universidades tendrán que competir entre ellas si es que quieren asegurara mayores ingresos y con esto lograr mayor prestigio, eso significa que las universidades serán observadas por sus méritos medibles y no por la realidad de sus procesos educativos de enseñanza aprendizaje, lo anterior permite entonces que si las universidades públicas no demuestran su calidad a través de las acreditaciones y si logran mostrara los méritos que solicitan las acreditadoras para ser nombrados como instituciones de calidad esto significaría el tránsito de recursos públicos al sector privado. Si bien ya se mencionó se debe enfatizar que uno de las cuestiones que se evalúa es la “vinculación” que se está tratando de incorporar como otra función sustantiva de la universidad, esto se da en las universidades en las oficinas de Educación Continua pero se olvida de acercar el conocimiento al barrio, a las colonias y a las organizaciones sociales

privilegiando que las instituciones públicas y privadas que pueden pagar los servicios de los “expertos” académicos por tanto se Educación Continua se convierte más en un negocio que una extensión de la universidad para aquellos que no logran ingresar a ella.

Luego entonces y siguiendo a Aboites 2009 encontramos cuatro rasgos fundamentales a partir de la propuesta de ANUIES:

1. La evaluación para la mercantilización, no para la educación, con el TLC nace en México la evaluación claramente separada de los procesos educativos, no solo en cuanto que son otros y no los maestros lo que evalúan, sino también en el sentido de que por primera vez ya no tiene nada que ver con esos procesos educativos y asume una finalidad estrictamente comercial: facilitar las transferencias del conocimiento profesional a través de las fronteras. Además. La nueva evaluación tiene un papel clave en la construcción de un mercado de “productos educativos” (programas, especialidades, títulos, investigaciones, servicios etcétera) ya que gracias a las mediciones basadas en un estándar que hace posible establecer un valor relativo que cada uno tiene, a partir de su “calidad” internacional. [...] La cabeza no ejerce sobre cada una de ellas una conducción directa sino que establece parámetros de control, mecanismos de supervisión e información constante que le aseguren una visión “en tiempo real” de lo que está ocurriendo en cada una de ellas, y tener con eso, la posibilidad de actuar oportunamente para corregir el funcionamiento de una parte o de todo el conjunto. (ANUIES, 2000: 159 en Aboites; 2009: 669).

Para lograr lo anterior se debe controlar muy bien los instrumentos de evaluación con un corte estandarizado, donde los resultados puedan servir para realizar comparaciones entre PA e IES siempre de corte cuantitativo para facilitar las comparaciones necesarias y con dicha información lograr tomar decisiones no solo a nivel institucional sino entre distintas universidades para que la tendencia sea lograr esos indicadores que nos darán el resultado de “calidad” esperada. De otra forma desde la visión de la ANUIES sería muy complicado realizar comparaciones entre instituciones si cada una de ellas realiza sus propias evaluaciones e indicadores. La idea es que a largo plazo se logre un sistema de información que sea manejable para distintos organismos evaluadores, la SEP y el propio Estado para este puede servir como ya se advirtió como una forma de control a distancia con el discurso de aseguramiento de la “calidad”.

2. Evaluación para el paso de un sistema cerrado a uno abierto. Se dice también que la evaluación puede convertir a un grupo disperso de instituciones que no interactúan, en un conjunto cuyos integrantes se relacionan intensamente entre sí y con organismos diversos de la sociedad.

Pero no cualquier evaluación sirve a este propósito para la dirigencia de los rectores hay iniciativas de evaluación que llevan a un sistema abierto y otras que son características de un sistema cerrado como las iniciativas que fueron claves del esquema de evaluación desarrollado junto con la ANUIES al comienzo de la década de 1999. Es decir, la autoevaluación institucional y los entonces conocidos CIEES también llamados inicialmente evaluación de pares, son vistos como parte del pasado, algo arcaico. Las iniciativas más modernas son otras sobre todo la acreditación. (ANUIES, 2000: 159 en Aboites; 2009: 772).

Como ya se mencionó las acreditaciones no han tenido un carácter obligatorio sino que solo estaba para emitir recomendaciones vinculadas a la idea de mejorar la calidad de la ES, tiempo después dichas recomendaciones se han convertido no de forma directa como obligatorias al estar vinculadas a recursos extraordinarios, pasaron de ser un medio para lograr la calidad a convertirse en un fin, y el ideal de calidad por tanto está condicionado por las propias instancias acreditadoras.

3. Evaluación para reorganizar el poder al interior de las instituciones. En correspondencia en un proceso de centralización a nivel nacional, ANUIES impulsa la unipolaridad de las relaciones de poder al interior de cada institución y en este propósito la evaluación desempeña un papel importante. Plantea una "renovación de las instituciones que las haga transformarse de organizaciones tradicionales cerradas en sí mismas en ocasiones poco eficientes y reacias al cambio, que oscilan entre un manejo autoritario y situaciones caóticas de participación mal entendida, en instituciones abiertas a su entorno, eficientes y ágiles, que cuentan con mecanismos efectivos de aprendizaje institucional y de toma de decisiones" (ANUIES, 2000: 83 en Aboites; 2009,: 774)

En este sentido encontramos una contradicción ya que por una parte se enfatiza la importancia de la participación de la comunidad universitaria para lograr un cambio que corresponda con las necesidades del siglo XXI, mientras que no admite o enuncia cuales son los mecanismos precisos para que se logre esa participación sustancial de los actores universitarios como son los académicos y los alumnos y por qué no la propia participación de los administrativos que en muchas ocasiones se convierten en parte sustancial de los procesos de acreditación al ser los que buscan y sistematizan la información solicitada para el proceso de evaluación, la apuesta real es lograr que surjan líderes sobre los órganos colegiados que sean los encargados de convencer a la comunidad universitaria de lo que es mejor para la universidad sin un diálogo o horizontal.



4. Evaluación en manos privadas. Consecuente con lo anterior, la propuesta fundamental de evaluación de la ANUIES se desplaza lejos de las instituciones a nivel nacional y consiste en el establecimiento de una estructura de acreditación, el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Media Superior y Superior (SNEA) que ya se mencionaba desde años atrás. Y se aclara la cuestión de quienes serían en este caso “todos los actores involucrados”; ciertamente los universitarios no serán, pues se plantea que sea una instancia cupular de funcionarios de instituciones públicas y funcionarios gubernamentales junto con representantes de los intereses privados en la educación superior. (Aboites, 2009: 776)

Lo anterior significa que al parecer lo que está de fondo es la vinculación con el sector privado y empresarial de México siguiendo a Aboites la tendencia es privatizar de forma disimulada el conocimiento que se genera al interior de las universidades públicas autónomas subordinando de alguna forma la autonomía de las universidades a los caprichos del capital y a una economía dependiente como es el caso de la nuestra, sin embargo el posterior análisis de los capítulos 4 de esta ICR nos mostrara si es que esto es cierto, es decir si los actores al interior de la universidades pública autónomas son simplemente espectadores de las PP y los instrumentos que las operan o bien generan estrategias para contrarrestar estas posibles injerencias de vigilancia, control y privatización de la ES, particularmente dentro de las universidades públicas autónomas que son las de más antigüedad en SES y son las que construyen conocimiento creativo, crítico y que de alguna forma intentan transformar el contexto social adverso en el que se encuentra nuestro país.

Si bien en las líneas anteriores se ha analizado el surgimiento de las evaluaciones y acreditaciones desde su origen en el extranjero y en el caso particular de México el análisis tomando como referencia el documento de la ANUIES así como las observaciones de Hugo Aboites que serán necesario matizar en los siguientes capítulos, aun no se ha tratado el tema de lo que ha implicado el surgimiento de los CIEES y de COPAES el primero encargado de evaluar y el segundo encardo de aglutinar a los organismos acreditadores, luego entonces este apartado tratara de analizar las consecuencias que han surgido a partir del trabajo de evaluación de ambos organismos de forma general en el SES y de forma particular en las universidades públicas autónomas.

Al parecer las PP dirigidas a la ES no han tenido manifestaciones en contra por parte de los actores que dan vida a la cotidianidad y al trabajo universitario o en general a las propias IES. La crítica sobre las PP que dirigen el rumbo de todas las instituciones públicas sigue vigente pasan años y los críticos se tienen que atrincherar y buscar formas creativas de luchar contra lo que parece injusto, o que sigue la lógica del capital o de los tecnócratas faltos de imaginación y de trabajo de campo, aquellos hacedores de PP que solo escriben desde el confort de su escritorio ejemplos de resistencia son claros en la ES de nuestro país tal vez uno de los más conocidos actualmente es el caso de Guerrero y los normalistas que siguen sin aparecer... pero qué vínculo tiene un Guerrero Bronco como lo llamará Bartra con la ES y con la evaluación y acreditación, por qué iniciar unas líneas reflexionando sobre la importancia de la crítica social a través de la generación del conocimiento, la respuesta la encontramos con actores de la ES que no dejan pasar de lado la reconfiguración que se da en la ES día con día privilegiando a los menos y tratando de satisfacer a las cúpulas del poder, es cierto que esta reflexión puede parecer poco científica y poco matizada pero es necesario y es urgente que aquellos que nos leen y nos escuchan reflexionen a favor o en contra de las argumentaciones que se lanzan en cualquier documento que intentan éticamente realizar un análisis con miras a mejorar nuestra tan trastocada sociedad. La historia de la evaluación y acreditación de los PA y de las IES y en particular de las universidades públicas autónomas no es un simple tema de planeación, gestión y burocratización aburrida, lo que está detrás de dichos procesos es la lucha y reflexión profunda por académicos y estudiantes que no se quedan en la simple contemplación o con el goce y disfrute de las dadas que el gobierno y sus políticas “para salir del paso” han creado. Entre ellas y gracias a procesos de evaluación y acreditación tenemos ahora alumnos que gozan la “fortuna” de viajar por el mundo a “estudiar” a las “mejores universidades” derivado de las sugerencias mecánicas de las instancias acreditadoras esos alumnos o estudiantes dependiendo de cómo los quieran nombrar aprenden muy bien el camino que les ofrecen las PP actuales la pregunta es ¿se aprehende algo de conocimiento creativo o solo se realiza turismo académico? Regresando a las manifestaciones en contra de la acreditación de los PA en ES tenemos el caso de Guerrero en la Universidad

Autónoma de Guerrero donde los alumnos reportaban el uso que se le estaba haciendo a la acreditación de sus PA y por tanto a su formación profesional, uno de los cambios que se querían realizar y como parte de las recomendaciones realizadas por las acreditadoras era que dado que sus PA estaba un tanto desfasados de la realidad económica y social actual tenían que recortar su PA es decir pasar de cuatro años de formación a solo dos años convirtiendo a los egresados a unos simples técnicos superiores universitarios. Es entonces cuando la autonomía se ve influenciada por actores externos, solo basta recordar que el artículo 3 de la constitución menciona que la autonomía universitaria da la facultad de que cada universidad decida que es lo que se va impartir en cada una de las profesiones que imparte. Con el ejemplo anterior podemos observar como la influencia de las acreditadoras va más allá de simples recomendaciones.

Otro caso de resistencia a las acreditaciones fue el caso de la UAM-X en 2008 en la licenciatura de Medicina Veterinaria Zootecnista ya que según la evaluación realizada no lograban ser acreditados, la respuesta a dicha evaluación fue la posible modificación del plan de estudios y el cambio de nombre de la misma licenciatura a “Nutrición animal” esto provoco un enojo con cierta justificación ya que los alumnos se habían inscrito para ser veterinarios y no nutriólogo de animales, algunas manifestaciones también se dieron en la licenciatura en sociología cuando los alumnos trataron de impedir que se llevara a cabo el proceso de acreditación de dicha licenciatura. Otra manifestación en contra es el caso de los estudiantes de medicina de la Universidad Michoacana. (Aboites, 2009: 780)

“Antes, en 2005, en la Universidad Nacional Autónoma de México los estudiantes también habían resentido el impacto de la llegada de la acreditación a partir de modificaciones radicales en el plan de estudios de las carreras. En protesta por los cambios y después de una nutrida votación en un plebiscito, un grupo numerosos de estudiantes de la Facultad de Ingeniería decidió clausurar la dirección por varios días –con el apoyo de los alumnos de Economía, Filosofía, Ciencia Políticas, Ciencias y CCH Oriente -. Manifestaban su rechazo a “la imposición de los nuevos planes de estudio [...] que tiene como fin la disminución del nivel educativo de nuestra institución” (Volante del 9 de mayo de 2005). Con los cambios desaparecían o se compactaban temas teóricos fundamentales para las diversas ingenierías y el plan de estudios se orientaba más a competencias específicas. Un foro realizado frente a las oficinas de esa facultad, tapizadas con las boletas de voto al referéndum, mostro que detrás de los cambios en la carrera había poco interés en la calidad, más bien aparecía el propósito de adaptar los programas de estudio de

la UNAM al plan “modelo” o estándar que proponía el Consejo de Acreditación de la Enseñanza a la Ingeniería (Cacei). H.A.

Con la cita anterior se muestra que los actores en las universidades no son pasivos ante las consecuencias que pueden tener los procesos de evaluación y acreditación, la crítica principal es supeditar el conocimiento público en beneficio de los intereses de las empresas y la comercialización de conocimiento, si bien es cierto que se puede realizar una crítica a dicho argumento, también es complicado aislarse del contexto de la economía mundial en la que se inscribe nuestro país.

En cuanto a la acreditación en nuestro país tiene el primer impulso en la etapa de inicio por COPAES del 2000-2002, ya se mencionó que la evaluación es de carácter voluntario sin embargo también se señaló que la acreditación trae beneficios a las universidades públicas como son recursos extraordinarios, fue en el periodo citado donde el discurso sobre la importancia de acreditar los PA se intensificó y más aún se insistió en los beneficios de acreditarse donde no se mencionaba la mejora y garantía de calidad en la ES sino que se realiza el énfasis en los recursos extraordinarios como lo menciona el aquel entonces Secretario de Educación “No hay excusa para que no lo hagan [aunque] esa voluntario, para merecer recursos adicionales, las instituciones de educación superior del país deben aceptar someterse a evaluaciones externas de desempeño”. (Galán 2004, 42) estas son palabras del entonces responsable de la SEP Reyes Silvestre Tamez Guerra, observando dichas palabras en sus declaración se encuentra una contradicción clara mientras menciona lo voluntario de la evaluación y acreditación mientras más adelante habla de someterse a dichos procesos si es quien se quieren recursos, “someterse” ya dice mucho de la imposición discursiva de la PP de evaluación que sigue vigente 13 años después.

Si bien la evaluación y acreditación pretenden garantizar la calidad en la ES algunos ejemplos con cifras nos pueden dar cuenta de que una vez acreditada una universidad pública no garantiza su calidad en uno de los rubros que se evalúa es más puede ocurrir un retroceso.

En cuanto a la eficiencia terminal donde se observa un retroceso en algunas IES que ya pasaron por evaluación por CIEES y acreditadas por

alguna organización perteneciente a COPAES. Algunos ejemplos concretos son el caso de la UNAM que de tener un índice de eficiencia de 49.5% paso a un 31.9% de 1993 a 1995 esto se puede deber a múltiples factores sin embargo este retroceso se da justo en el contexto de la década del mejoramiento de la calidad luego en el periodo de 2001 a 2003 la caída se da de un 49.8% a 40.7%, lo contrario ocurre en el caso de las IES privadas que pasan 46.6% a un 72.5% de 2000 a 2005. En el caso del IPN en 2001 había alcanzado una eficiencia terminal de 54.2% y en 2003 paso a 25%. (Aboites, 2009: 783) Lo anterior solo refleja que el énfasis en el mejoramiento de la calidad no logra tener repercusiones tangibles en tanto se muestran evidencias cuantitativas solo de un rubro como es el de eficiencia terminal. Es importante señalar que mientras el índice de eficiencia decae en las IES públicas esto no pasa en las IES privadas, ya que sus controles de calidad son más flexibles por lo menos hasta la implementación del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (REVOE), sin embargo esto no significo en un real mejoramiento de la calidad ya que los criterios para conseguir el RVOE siguieron siendo muy flexible como el tener como mínimo un profesor de tiempo completo. Esto solo significa que a más de diez años de haberse iniciado los mecanismos para el mejoramiento de la calidad no habían logrado resultados de calidad que se habían propuesto. Debido a los escasos resultados se hace un llamado a la sociedad ya que la sociedad en general no estaba y no está enterada de la relevancia del tema sobre el mejoramiento de la calidad teniendo como instrumentos la evaluación y la acreditación. Para tratar de mostrar buenos resultados lo que se hizo en la década de los 90 fue mostrar que se dio un aumento en el número de profesores que en realidad solo cubría el crecimiento de la matrícula. (Reséndiz, 2000: 7) En síntesis se dio un fortalecimiento de los mecanismos de evaluación y acreditación sin embargo no lograron tener efectos positivos en el tema de la calidad en dicha década.

Lo anterior tuvo incidencia en la gestión del nuevo gobierno panista donde se trató de corregir, lo que se realizó fue llamar a académicos conocedores del tema para definir un conjunto de temas en los que se trabajarían como puntos críticos en la ES, también se intentó revitalizar el trabajo de los CIEES esto significo el condicionamiento de recursos económicos sobre lo voluntario de la evaluación. Lo anterior se da a que en la década de los 90 los CIEES tuvieron

poco éxito entre los rectores de las universidades por lo que era de vital importancia el involucramiento y aprobación legítima de la evaluación y de la acreditación por los funcionarios de las universidades. El trabajo previo de Gago Huguet titular del Centro Nacional de Evaluación en 1995 contribuyó para que años después se aceptaran la evaluación y la acreditación. Ya en la década que iniciaba el nuevo milenio se comenzó una división del trabajo entre los CIEES y los organismos acreditadores que conjuntaba el COPAES dicha división consistió en que en el plano ideal los CIEES se encargarían de evaluar y realizar recomendaciones para que fuesen atendidas por las universidades y después los organismos acreditadores realizarán la evaluación correspondiente y dar la acreditación correspondiente una vez que se hubiesen atendido las recomendaciones de los CIEES, sin embargo esta división del trabajo no es *de iure* ya que no necesariamente se tienen que evaluar por CIEES y luego ser acreditados como es el caso de algunos PA de la UNAM.

“Esto ocurrió cuando Julio Rubio Oca (exdirigente de la ANUIES) se convirtió en el subsecretario de Educación Superior de la SEP en el que el gobierno de Vicente Fox. Los CIEES y la acreditación dejaron de ser sólo una parte más del plan de la Asociación, y se convirtieron en la gran prioridad que tenía tras de sí toda la fuerza (y los recursos) del gobierno. No en balde la acreditación (y los CIEES) ocupa un papel tan importante en la agenda elaborada en la ANUIES bajo la dirección de Rubio Oca (La Educación Superior para el Siglo XXI), aunque deslindándose claramente de los imaginativos planes de incorporación de los CIEES que en un momento antes habían acariciado el Ceneval. Por esa razón, en octubre de 2000 la SEP-ANUIES crea formalmente el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) y éste convoca en 2001, pero sobre todo a partir de 2002, a influyentes personajes del mundo académico para que formen equipos de acreditación (entre otros el ex Rector Guillermo Soberón Acevedo de la UNAM y Juan Casillas García de León ex rector de la UAM” (Aboites, 2009: 792-793)

Con lo anterior se trató dar legitimidad a los procesos de evaluación y acreditación con esto toma fuerza ante la mirada de los académicos y un respaldo político al interior de la universidades, a esto se le sumó la intención y la insistencia que la evaluación y la acreditación son para observar y evaluar procesos no productos como es el caso del examen Ceneval, que tantas críticas ha tenido desde su origen y hasta la fecha. Luego entonces la novedad es la forma en que se integraron los equipos de trabajo que realizarían la evaluación y acreditación, sin embargo posteriormente, se fueron sumando al trabajo de evaluación actores y académicos de no tan renombrado prestigio y eso generó de nuevo críticas sobre dichos procesos. Otra característica

fundamental señalada acertadamente por Aboites y Villaseñor es que la evaluación y acreditación tienen la peculiaridad de no contar con un sustento legal más que el respaldo de la SEP, es decir, que no tienen un sustento jurídico como ya es el caso del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa el INEE, sin embargo en el caso de la ES esto no ocurre, es decir que ni los CIEES ni las organizaciones pertenecientes al COPAES no cuentan con un respaldo *de iure* pero sí *de facto* por SEP y ANUIES, tanto CIEES como COPAES son Asociaciones Civiles que no tienen la posibilidad de obligar a las universidades a realizar sus recomendaciones, pero de facto ocurre todo lo contrario. La acreditación como tal y aprobación de un PA solo es competencia legalmente de la SEP así como expedir certificados, es por esta razón que un PA no puede mostrar que ha acreditado un PA rubricando un certificado o título universitario ya que esta rúbrica solo le corresponde a la SEP, esto tiene como base el artículo 29 y 18 en el caso de las universidades públicas autónomas la función de la SEP solo consiste en acreditar y dar reconocimiento a los títulos otorgados por dichas instituciones. Y si a esto se le suma que las instancias acreditadoras no contemplan las diferencias que existen entre regiones y zonas geográficas donde se encuentran las universidades, las categorías y los indicadores de medición terminan por evaluar lo mismo entre universidades, cuando existen diferencias sustanciales entre las universidades pertenecientes a otros estados, regiones y comunidades.

Un ingrediente nuevo dentro de las recomendaciones realizadas por los organismos acreditadores es que se logren 4 funciones sustantivas en la universidad y no solo las tres que ya se conocen (docencia, investigación y difusión de la cultura) a estas 3 se quiere sumar y de alguna forma imponer la cuarta función sustantiva que es la “vinculación”, este intento tiene, el objetivo de acercar el conocimiento de las universidades con la sociedad y con las regiones y zonas cercanas a la universidad para que la universidad contribuya en el cambio y mejoramiento de la sociedad en crisis en la que nos encontramos y para que de alguna forma la sociedad pueda observar que el conocimiento universitario puede y tienen sentido para el desarrollo social, pero la cuestión de la vinculación si bien discursivamente parece a simple vista positivo, esto no es tan claro ya que la propuesta de vinculación está más cercana a “proyectos productivos” o las famosas “PYMES” que tienen la

función de mejorar la economía de la región en donde se encuentre enclavada la universidad, lo anterior no es algo negativo, sin embargo las universidades que lo han intentado están tratando de imponer necesidades y prioridades ajenas a las comunidades o regiones en donde están realizando vinculación sin tomar en cuenta la voz de los integrantes de la sociedad, por lo que los universitarios están tomando decisiones sobre su conocimiento “experto” en detrimento de las necesidades inmediatas de las poblaciones con las que trabajan.

Como ya se ha mencionado la evaluación y acreditación tiene como punto de referencia lo realizado por Estados Unidos, el TLC y el continente Europeo en esa vía se acepta la entrada de la globalización en las sociedades y culturas del mundo, pero de forma que inciden estos fenómenos en la evaluación y acreditación de PA universitarios en general en los países en desarrollo y en particular en América Latina. Lo que está ocurriendo es que se están retomando las propuestas educativas y por tanto de evaluación de los países desarrollados y no se está realizando propuestas desde nuestros países y nuestras universidades latinoamericanas, teniendo un potencial y bagaje cultural no se realizan propuestas concretas que logren un equilibrio entre lo que se toma del exterior y lo que se puede generar desde los países en desarrollo con características particulares que podrían incidir en el desarrollo educativo, en la evaluación, acreditación por su puesto tener efectos positivos en cuanto al mejoramiento de la calidad sin depender de los países desarrollados que finalmente tienden a imponer una división internacional del trabajo no solo en materia laboral sino en la propia generación de conocimiento avanzado que permita el desarrollo de una sociedad justa y un intercambio económico más equilibrado.

“Respecto a la evaluación, en lugar de la acción privatizadora que imponen los CIEES, la educación superior y la evaluación deben mirar a la universidad y valorar el grado en que contribuye con un conocimiento útil a la sociedad y no su capacidad para adecuarse a un modelo único las funciones universitarias son parte fundamental y expresión de la vocación pública, al servicio de las mayorías y no comercial, de las instituciones de educación superior que son responsabilidades del estado”. (Aboites, 2009: 803)

Por lo anterior el Estado deja la responsabilidad del mejoramiento de la calidad en las organizaciones civiles que evalúan y no se hace responsable del propio trabajo que debería realizar. Se dice que las políticas pretenden un



control a distancia que fomenta la competencia y la lucha por la sobrevivencia en un contexto de escasez de recursos donde se premia al que produce y cumple con los indicadores y se castiga a los que no logran los estándares de producción solicitados ¿habría que preguntarnos qué es lo que estamos produciendo? ¿y si esto es un control a distancia o un alejamiento del Estado o un Estado permisivo? Así la evaluación periódica en diversas actividades por ejemplo la actividad académica, los PPE de las universidades pasaron a ser un trámite burocrático más donde la posible retroalimentación que proviene de la evaluación se empantana con el papeleo requerido y las estrategias implementadas para hacer lucir los indicadores cuantitativos y también cualitativos. Así el Estado pasó del tema central de la evaluación y sus bondades a un discurso hueco sobre la calidad, equidad, cobertura y crecimiento.

La estrategia Estatal cual fórmula probada por Napoleón del “divide y vencerás” es llevada a cabo por los modernos y sagaces asesores del rey donde generan políticas excluyentes que fragmentan aún más a la comunidad académica. PROMEP, es un ejemplo más del conjunto de evaluaciones dentro de las universidades la superación y elevación de la habilitación académica solo de aquellos profesores de tiempo completo que no solo contempla grados sino insumos materiales como computadoras sofisticadas, libros, mejoramientos de espacios físicos etc, etc preguntémonos si es que existe una diferencia sustancial entre escribir un texto con una mac o una pc. Pareciera que nos encontramos ante programas que más que mejorar la calidad solo estratifica y marcan a la comunidad académica. La continuidad de las políticas implementadas en un origen por el gobierno priista de Salinas y su continuación por los dos gobiernos panistas ha traído consigo una perversión sobre los instrumentos de las PPS. Así de ser una política que discursivamente se dirige a todo el SES, en la realidad solo dividió al sistema por rubros e indicadores que se caracteriza por la negligencia y por solo representar a una minoría y es dicha ausencia y negligencia que modela verdaderamente al SES al configurarse alrededor de la improvisación y del ajuste estratégico de los actores –alumnos, administrativos y académicos- todos se convierten en cómplices del deterioro surgido como efectos no deseados.

Así más que un Estado omnipresente que vigila y castiga o que es parte de una conspiración maquiavélica coludida con el mercado nos encontramos con un Estado con nulas intenciones, donde las mejoras solo son observables en más credenciales, más publicaciones, mejores computadoras pero solo para unos cuantos, ¿en qué posición queda la comunidad académica como víctimas o como cómplices del deterioro? Los efectos de estos instrumentos de evaluación-incentivos provocan la no modificación de problemas estructurales centrales como los salarios de los académicos que no se modifican gracias a la dinámica que surge de la implantación de las becas y estímulos por un trabajo que se está obligado a realizar. Provocando la separación entre administrativos y académicos dejando a los sindicatos de las IES sin una lucha que converja por la mejora salarial de ambos actores.

Si bien pueden advertirse efectos positivos como la obtención de más grados académicos, más maestros, más doctores, más IES, más infraestructura pero todo esto solo da cuenta de una sofisticación de la política como cuando en el pasado se regalaban doctorados pensando que con el solo hecho de tener más doctores las IES elevarían su nivel. Por tanto se observa una estrategia estatal de ajustes breves gracias a las alianzas hechas con los académicos de forma a veces explícita y, en otras no tanto, reconociendo solo a la base estable de académicos reconociendo su prestigio, su antigüedad, su papel crucial en la conformación de una sociedad moderna, esto es una característica de un Estado reconciliador con los “sectores críticos de la sociedad” después de 20 años de consolidación de estas estrategias, ahora se comienza a reflexionar sobre lo hecho.

Se reflexionan no por el simple hecho de las implicaciones que tiene para la educación superior, se debe recordar que dichas evaluaciones y acreditaciones no son gratuitos tienen un costo para las universidades que solicitan “voluntariamente” su evaluación estos precios oscilan entre 5 mil y 10 mil dólares:

[Las acreditadoras] son asociaciones civiles y cobran por su trabajo en las instituciones. El costo promedio es “del orden de 50 mil a 100 mil pesos por programa”, aunque cada uno fija su propia cuota [...] al preguntársele sobre el monto total de los recursos que han obtenido hasta ahora los organismos [aprobados], el presidente del Copaes expuso que “la cuota que ellos están en este momento recibiendo es por programa evaluado, entonces depende de que

tantos programas tenga este momento de evaluación” (Avilés, 2002; en Aboites, 2009: 806)

Esto significa que los organismos acreditadores fijan libremente el costo de sus servicios según Avilés en 2002 se tenía contemplado la evaluación para unos 6 mil PA tiempo después Ceneval dio una cifra de 13 400 PA evaluados en ese año eso significo que en ese año ingresaron al Copaes y a las organizaciones acreditadoras por un monto aproximado de mil millones de pesos y cabe aclarar que una acreditación tiene una vigencia de 5 años lo que asegura una constante entrada de recursos para Copaes. Esto pasa debido a que no tienen un regulación real y jurídica y a esto se le suma que existe una especie de monopolio ya que solo existe una instancia acreditadora por profesión, dicho sea de paso significa entonces que no solo el control económico sino el control profesional de lo que se tiene que hacer en cada uno de los PA de una misma profesión. Es decir la enseñanza profesional en un futuro no muy lejano podría quedar en manos de unos cuantos pares académicos. En esta lógica se puede observar una cierta contradicción ya que se enfatiza la organización desde un contexto de libre mercado mientras que se reproducen monopolios. “Al tiempo que se crea una nueva modalidad de ingresos para los académicos de las instituciones públicas que respondieron como empresarios a la tarea de la evaluación” (Díaz Barriga 2008, 157-158)

Con esto, las acreditadoras tienen la posibilidad de definir el rumbo y el contenido de los PA y esto es una violación al artículo 3 constitucional donde se garantiza a las universidades autónomas elegir libremente lo que van a enseñar y la libertad de cátedra, estos organismos no solo indican lo que se debe enseñar sino también el tiempo de dedicación a la teoría y a la práctica y en algunos casos sugiere las modalidades de evaluación así como el valor de cada rubro a evaluar. Según Díaz Barriga el trabajo de los evaluadores es muy pesado cuando revisan y estudian las evaluaciones entregadas por las universidades evaluadas que el día en que se realizan los recorridos solo lo hacen por seguir el trámite y las entrevistas realizadas a académicos, funcionarios y estudiantes solo se realizan en unos cuantos minutos, por lo que es imposible que se logre conocer a profundidad el trabajo realizado y el funcionamiento real de una universidad si a esto se le suma que no solo se

evalúa el contenido de los PA y las opiniones y percepciones de los actores universitarios, también evalúan las condiciones de las instalaciones físicas así como de sus equipos de trabajo, en tan solo un par de días y en unas horas.

Se debe señalar que los resultados y recomendaciones de los organismos acreditadores son un secreto en primer lugar porque al interior de las universidades muy pocos actores universitarios saben del proceso de acreditación, y los entrevistados tanto académicos como estudiantes a modo por las universidades como parte de la estrategia para mostrar la supuesta calidad que los programas académicos tienen. En lo ideal se esperaría que los resultados fueran puestos en discusión entre actores universitarios para que realmente se cumpliera con la rendición de cuentas que tanto se enuncia en el discurso de ANUIES y del Estado. Esta elección a modo de estudiantes y de académicos quedan a criterio de los encargados de realizar el proceso de evaluación y muchas ocasiones el perfil de los alumnos entrevistados son estudiantes con poca crítica al interior de la universidad y pertenecientes a la clase media. (Aboites 2009)

“Por otro lado, el modelo de la escuela implícito en la acreditación se preocupa muy poco por impulsar un perfil de estudiante que sea actor clave del proceso educativo y que, como parte de su formación profesional y social, participe en la toma de rumbo y de las decisiones institucionales más importantes. Se adhiere más bien a la idea de los estudiantes como jóvenes bien portados, competitivos, cumplidos y que si acaso se organiza lo hacen en un marco paternal y autoritario. Así dice, la licenciatura "debe contar con políticas y mecanismos explícitos para estimular a los buenos alumnos", "debe tener y aplicar (...) sanciones disciplinarias" y "la organización estudiantil deberá trabajar en un marco de respeto y colaboración con las autoridades" (Aboites, 2009: 818)

Por otra parte, los académicos no se escapan a esta lógica pues son tomados más como empleados que como académicos así las acreditadoras sugieren porcentajes mínimos de producción en el caso que sigue Aboites con la acreditación de Agronomía: sugiere la acreditadora tres años de experiencia en el campo, una planta académica con 70% con posgrado, ser evaluados al menos cada tres años, tomar un curso de actualización, participar una ocasión al año en un congreso de su especialidad, presentar informes anuales de sus actividades, 5% deberán contar con becas o estímulos PROMEP y SNI y la universidad deber crear un mecanismo de constante vigilancia (docencia, investigación, difusión de la cultura y ahora vinculación).

En síntesis, la acreditación es una evaluación que dará como resultado la garantía de que un PA cuenta con los mejores estándares de calidad y en su caso estándares internacionales para lograr el tránsito de los profesionales de un país a otro, esta garantía está vinculada a la formación de un profesional que no cometerá errores ya que fue formado desde esos altos estándares por lo que no tendrá inconvenientes al egresar y conseguir un empleo bien remunerado... todo esto en un imaginario ideal. Desde este análisis pareciera ser que los actores universitarios se han conformado con solo realizar las evaluaciones y en ciertos casos acreditarse, sin imaginar y crear mecanismos de evaluación generados al interior de la propia universidad para mejorar la calidad educativa desde las propias IES quienes son las que conocen su quehacer cotidiano, esto con la finalidad de realizar una planeación y lograr ese futuro que pareciera imposible donde las IES logaran no solo mejorar indicadores de "calidad" sino que lograrán incidir en la sociedad contribuyendo con la resolución de problemas que tanto se pregona en las visiones y misiones universitarias. Lo que ocurre al interior de las IES en general y en las universidades autónomas en particular es que no se está dando una reflexión sistemática sobre el tema. Luego entonces las sugerencias de las acreditadoras podrían estar guiando el quehacer de las universidades determinando la agenda universitaria.

Ese imaginar mecanismos de evaluación podría estar pensado de otra forma y no solo en indicadores cuantitativos sino una evaluación centrada más en los procesos que en los resultados, por ejemplo se puede tener un buen indicador en cuanto a la planta académica; es decir una universidad puede contar con un porcentaje de académicos formados con posgrados particularmente maestrías y doctorados, pero se olvida que para enseñar una disciplina los académicos deben poseer un extra que sin adjetivar románticamente ese extra es vocación o una formación pedagógica, también es cierto que existen libres pensadores que al no tener habilitaciones en grados académicos no se encuentran dando clases en la universidad, cuando muchos libre pensadores ejercen una profesión en un alto nivel sin poseer estudios superiores. Ergo dicho contexto esta permeado por un abandono de las comunidades académicas que está más preocupados e interesados por lograr indicadores en el caso de los alumnos y su ferviente interés por una nota les

importa que los empuja a una competencia que reproduce la misma lógica del modo de producción en el que vivimos sin importar a quien tienen que hacer a un lado para logra su objetivo, mientras que los académicos están inmersos en la lógica de lograr el puntaje necesario para lograr los estímulos económicos que podrían verse como un soborno que corrompe su trabajo académico pasando de la generación de un alto conocimiento a simples hacedores de libros que pocos leen y que despues son rematados en las baratas de libros universitarios.

#### 4. Evaluación y acreditación: Estrategias y efectos organizacionales dentro de las universidades autónomas

Retomando a March y Olsen (1997) encontramos que la estrategia al interior de una organización busca la **construcción de estabilidad**, dicha estabilidad no está exenta a procurar **cambios institucionales** a favor de la misma, sin embargo en ciertas ocasiones los cambios surgen motivados por el exterior como puede ser por parte del Estado, luego entonces la institución generará una respuesta particular con una postura política considerando una **toma de decisiones calculadas**, es decir contemplar las consecuencias de realizar o no una acción **imaginando qué puede ocurrir en un futuro** y así **eliminar incertidumbres**. De la misma forma que la estrategia estatal considera **símbolos, rituales, ceremonias o mitos**, las organizaciones también contemplaran lo anterior así como la **acción colectiva, el poder que puede tener la información**, dicha información **puede servir para manipular, entregada a los aliados y a los adversarios a la estrategia estatal** esto con el objetivo de **generar alianzas**, en ocasiones la estrategia se convierte más en una **respuesta política** y se pierde de vista los objetivos de la intervención del Estado en una organización.

Partiendo de la anterior caracterización de estrategia iniciemos con las estrategias y efectos encontrados en el caso de la evaluación y acreditación de la Licenciatura en Sociología de la UAM.

Una de la primeas **estrategias** que se pueden ubicar en la licenciatura en sociología y que coinciden en las tres unidades de la UAM es **mostrar un contexto y estructura institucional adecuado**, que desde los informes de la acreditadora esto significa que licenciatura cuenta con un “presupuesto adecuado”, para cumplir sus objetivos. Esto debido a la organización Colegiada del gasto por División y PA. Lo que no menciona la acreditadora es la forma en que se toman las decisiones en las sesiones colegiadas ya que muchos actores que pertenecen al consejo solo van a levantar la mano y votar por cuestiones que no logran comprender.

Siguiendo con las **estrategias** y en la lógica por lo dicho por March y Olsen donde una organización en ocasiones debe entregar información que puede servir para manipular a los adversarios. Dentro de esa información la

UAM y en particular la licenciatura en sociología, **“potencializa su modelo departamental, que promueve la formación multidisciplinar”**, pero en la realidad la articulación al interior de los departamentos y entre los departamentos son complicados, sin embargo sí existen proyectos en conjunto, pero no son los que pudiesen ser debido a las múltiples actividades de los académicos.

Dentro de las **estrategias se muestra una universidad y licenciatura que trabaja colegiadamente** debido a la estructura y normatividad universitaria, el trabajo colegiado se lleva a cabo sin embargo la toma de decisiones en realidad pasa más por un conjunto de actores que podrían ser nombrados como Tribus y Territorios recordando el trabajo realizado por Becher.

En cuanto al personal académico se muestra como un **PA fuerte debido a la alta habilitación de sus académicos**, con una mayoría de profesores con posgrados y casi inexistente académicos con solo licenciatura, muchos de los académicos son SNI y cuentan con perfil Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y esto es bien visto por los pares evaluadores, ya que se muestra una universidad que trabaja y se beneficia de otros instrumentos que operan la política educativa en ES. Sin embargo a pesar de que se menciona que al interior de la universidad existen cursos de actualización académica en la realidad son pocos los académicos del PA de sociología que los toma.

Siguiendo con las **estrategias** y en la lógica por lo dicho por March y Olsen donde una organización en ocasiones debe entregar información que puede servir para manipular a los adversarios. Dentro de esa información la UAM y en particular la licenciatura en sociología, **“potencializa su modelo departamental, que promueve la formación multidisciplinar”**, pero en la realidad la articulación al interior de los departamentos y entre los departamentos son complicados sin embargo si existen proyectos en conjunto pero no son los que pudiesen ser debido a las múltiples actividades de los académicos.

Dentro de las **estrategias se muestra una universidad y licenciatura que trabaja colegiadamente** debido a la estructura y normatividad universitaria, el trabajo colegiado se lleva a cabo sin embargo la toma de



decisiones en realidad pasa más por un conjunto de actores que podrían ser nombrados como Tribus y Territorios recordando el trabajo realizado por Becher.

En cuanto al personal académico se muestra como un **PA fuerte debido a la alta habilitación de sus académicos**, con una mayoría de profesores con posgrados y casi inexistente académicos con solo licenciatura, muchos de los académicos son SIN y cuentan con perfil Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y esto es bien visto por los pares evaluadores, ya que se muestra una universidad que trabaja y se beneficia de otros instrumentos que operan la política educativa en ES. Sin embargo a pesar de que se menciona que al interior de la universidad existen cursos de actualización académica en la realidad son pocos los académicos del PA de sociología que los toma.

Siguiendo con las **estrategias** se muestra un modelo de enseñanza-aprendizaje innovador particularmente el sistema modular desarrollado en UAM-X, donde se enfatiza al alumno como forjador de su propio aprendizaje y el trabajo colaborativo para realizar trabajos de investigación, mientras que el académico es más un “facilitador” del aprendizaje dentro del aula. En lo dicho por los académicos esto es algo ideal pero que ocurre en pocas ocasiones ya que las clases son “tradicionales” o bien se da un “relajamiento” del académico en su función de docente debido a que solo es un “facilitador”.

En el informe entregado se menciona como estrategia para reforzar el proceso de enseñanza aprendizaje la impartición de asesorías constantes por parte de los académicos, sin embargo en la cotidianidad los alumnos del PA de sociología expresan la poca atención que tienen los profesores fuera del aula, y que en ocasiones tienen que esperar días para poder localizarlo en su cubículo a pesar de ser profesores de tiempo completo. A pesar de ello los pares acreditadores mencionan “una alta calidad en la atención y orientación académico-profesional que reciben los alumnos”.

Una **estrategia bastante eficiente es que en términos cuantitativos la licenciatura en sociología es en términos del egreso que es mayor al 50%** llegando en algunas unidades hasta el 55% de egreso cifra muy aceptable en el contexto del abandono escolar en el SES.

Una de las **estrategias que no se ha logrado mostrar es lo que se menciona sobre la importancia actual que menciona la PP educativa, y que tiene que ver con la vinculación en el contexto regional** e inmediato en el que se encuentra inserta la UAM, ya que no existe un diagnóstico sobre las necesidades regionales en las cuales puede contribuir la universidad para solucionar problemas de la región a partir del trabajo de los actores universitarios de la licenciatura en sociología.

Una de las recomendaciones de la acreditadora fue que se debe mejorar la coordinación entre instancias para organizar las cargas académicas de los académicos, ya que desde su evaluación la coordinación de la licenciatura no tiene poder de decisión. La estrategia generada fue mejorar los mecanismos de comunicación para que los académicos logren programar sus cargas académicas con un trimestre de anticipación, a pesar de que los académicos entregan un programa de actividades anual donde mencionan su carga académica, sin embargo, esta no siempre es respetada. Algo que no se percató la acreditadora es que la carga académica depende del jefe de departamento y no de la coordinación de licenciatura.

La acreditadora enfatizó la urgencia de renovar la planta académica, sin embargo el proceso de creación de una plaza es muy complicado, y esto entra en contradicción ya que la propia acreditadora mencionó que hay un presupuesto adecuado para cumplir adecuadamente los objetivos del PA. La estrategia que se ha realizado es presionar para la generación de nuevas plazas, si bien han surgido nuevas plazas, dichas plazas son de medio tiempo, como profesores asociados o bien como profesores de tiempo parcial por lo que el trabajo de los académicos en esta modalidad no repercuten en la mejora de la calidad de la ES en la UAM y la licenciatura en sociología. Sin detallar que algunas plazas que han surgido son más por negociaciones que pasan por objetivos lejanos de lo académico.

Se recomienda que los académicos tengan clara la forma en que son evaluados para observar su desempeño, para esto se inicio **estrategia que consiste en una campaña de socialización, con reuniones departamentales y de áreas de investigación para esclarecer como son evaluados los académicos**. Como efecto de dicha estrategia los académicos

han generado estrategias individuales para cumplir con los puntajes necesarios y con esto lograr una buena evaluación.

En cuanto a la observación a la insuficiencia en la regularización de asignaturas, (es importante señalar que en el caso de la UAM-X no tiene asignaturas, a pesar de ello los pares académicos llaman asignaturas a las fases modulares) **la estrategia ha sido fomentar cursos extracurriculares** para los alumnos de la licenciatura en sociología así como promover los cursos que tienen costo ofrecidos por Educación Continua con descuentos para los alumnos.

En lo concerniente a la vinculación con el mercado laboral se ha tratado de fortalecer las oficinas de vinculación para contar con una bolsa de trabajo con el sector privado y también se han impartido cursos para que los egresados realicen sus currículum vitae así como el comportamiento y la forma en que deben desenvolverse en una entrevista de trabajo.

Una observación realizada por la acreditadora fue que existe un desequilibrio en las cargas académicas, en este punto no existe una clara estrategia ya que son el coordinador de licenciatura y el jefe de departamento quienes determinan dichas cargas, que regularmente el trabajo de docencia es que absorbe más a los profesores temporales.

Otra de las **estrategias es que las universidades tendrán que competir** entre ellas si es que quieren asegurar mayores ingresos y con esto lograr mayor prestigio y estabilidad debido a lo mencionado por March y Olsen como una respuesta al exterior y a la presión estatal. **El efecto a esta estrategia es que las universidades serán observadas por sus méritos medibles y no por la realidad de sus procesos educativos de enseñanza aprendizaje**, lo anterior permite entonces que si las universidades públicas no demuestran su calidad a través de las acreditaciones y si no logran mostrar los méritos que solicitan las acreditadoras para ser nombrados como instituciones de calidad esto significaría la posible desaparición de un PA.

No solo se puede encontrar una estrategia con fines de lucro o para conseguir recursos extraordinarios, como se menciona en **la conceptualización de estrategia; una de las características de las organizaciones es que generan un conjunto de respuestas ante el estado desde una perspectiva política y no solo para mejorar la calidad de la**

**educación** como es el caso de las universidades autónomas al respecto y **como efecto de la acreditación algunos académicos consideran que el acreditarse puede ser una respuesta política sin transgredir la autonomía, libertad de cátedra o creatividad en la generación del conocimiento se puede dar una acreditación que en el fondo sea un “gatopardismo”** ya que según lo dicho por algunos académicos una de las recomendaciones más importantes que les han señalado es la obsolescencia de los PA. Como respuesta se han generado comisiones para realizar adecuaciones y rediseños de los PA pero **a pesar de realizar los cambios e introducir “innovaciones” muy pocos profesores toman en cuenta dichos cambios, por tanto los efectos posibles emanados de la acreditación y adecuaciones de los PA no son visibles.**

Existen posturas encontradas ya que algunos académicos de la UAM del PA en sociología miran la acreditación como una estrategia individual ya que ofrece un nicho de posibilidades tanto para ser considerado en las comisiones de adecuación y de rediseño, que les redituará en puntos para su carrera académica y también para hacer pequeños grupos académicos que no solo introducen cambios a los PA sino que también buscan hacer bloques de poder al interior de la universidad y de alguna forma monopolizar la dirección de alguna parcela del conocimiento como es el caso de la licenciatura en sociología. Los efectos de la acreditación se hacen visibles en la modificación de PA, sin la acreditación y en palabras de algunos académicos difícilmente se generarían comisiones para trabajar con los PA, si bien es relevante mejorarlos.

Los efectos que no son visibles de forma tan sencilla es; si las propuestas de cambio de PA de estos académicos es para mejorar la calidad de la educación o bien para generar ciertos vínculos al exterior y se pondere temas de investigación que no son ligados a los objetivos de la universidad y de la licenciatura, por ejemplo algunos profesores hacen propuestas de cambios debido a lo que están trabajando fuera de la universidad a pesar de ser profesores de tiempo completo.

**Otra estrategia que se está tomando para garantizar el reconocimiento de la licenciatura en sociología y en esa vía a la UAM como una universidad de “calidad” es la “vinculación”.** Una de las

recomendaciones más acentuadas en la acreditación, actualmente es la “vinculación” por lo que se está tratando de incorporar como otra función sustantiva de la universidad, esto se da principalmente en las oficinas de Educación Continua. Como efecto se olvida acercar el conocimiento universitario al barrio, a las colonias y a las organizaciones sociales, privilegiando a las instituciones públicas y no a las privadas que pueden pagar los servicios de los “expertos” o académicos, por tanto Educación Continua se convierte más en un negocio que una extensión de la universidad para aquellos que no logran ingresar a ella, dicho por los propios académicos los cursos se convierten en un buen negocio ya que por unas cuantas horas y por cursos que no requieren un grado académico de posgrado logran incrementar sus ingresos “sustancialmente”. Más no se está privilegiando como estrategia la vinculación entre académicos con otras IES ya que cuantitativamente se puede mostrar más número de cursos que vínculos con otras instituciones a nivel superior.

La “vinculación” como estrategia con el sector privado y empresarial de México coincide con lo dicho por Hugo Aboites donde la tendencia es privatizar de forma disimulada el conocimiento que se genera al interior de las universidades públicas autónomas, subordinando de alguna forma la autonomía de las universidades a los caprichos del capital y a una economía dependiente. Al respecto algunos académicos se niegan a impartir dichos cursos para contrarrestar posibles injerencias de vigilancia, control y privatización de la ES, ya que consideran a las universidades autónomas como forjadoras del conocimiento creativo y crítico del país y que intentan transformar el contexto social adverso en el que se encuentra México.

Otra estrategia es el llamado a ***símbolos, rituales, ceremonias o mitos***; pero resulta una contradicción ya que por una parte se enfatiza la importancia de la participación de la comunidad universitaria para lograr un cambio que corresponda con las necesidades del siglo XXI, mientras que no se enuncia cuales son los mecanismos precisos para que se logre esa participación sustancial de los actores universitarios como son los académicos y alumnos, y por qué no la propia participación de los administrativos, que en muchas ocasiones se convierten en parte sustancial de los procesos de acreditación al ser los que en el momento en que se acredita un programa son los que sistematizan la información solicitada para el proceso de evaluación. La

apuesta real es lograr que surjan líderes sobre los órganos colegiados que sean los encargados de convencer a la comunidad universitaria de lo que es mejor para la universidad sin un diálogo horizontal.

***A si la estrategia que realizaron se puede dividir en dos momentos cargados de mitos e ideologías propias de la disciplina dependiendo los académicos que realicen el proceso de autoevaluación que se debe entregar a la acreditadora*** en las licenciaturas que ya realizaron dos acreditaciones. Se encontró que en la primera acreditación se llamó a todos los profesores de tiempo completo para favorecer un proceso democrático y a partir de dichas reuniones se conformaron las diversas comisiones necesarias para realizar el documento de evaluación, aunque fue un trabajo largo de casi dos años e involucró a los propios alumnos que encabezaron críticas severas al proceso de acreditación, siempre se trato de involucrar a la comunidad universitaria.

Debido a dicha experiencia la estrategia en un segundo momento cambió y el proceso en la re acreditación, esto debido al cambio de los académicos responsables, en dicho proceso se cerró la participación y se convirtió en ***una re acreditación con una estrategia centralizada*** donde se formaron comisiones *ad hoc* para evitar contratiempos y un trabajo largo, esto tuvo como resultado una adecuación de PA que no cuentan con legitimidad por el resto de los académicos ya que no fueron tomados en cuenta, estos académicos señalan que surgieron PA poco articulados y con muchos errores.

Un efecto observado es que los instrumentos de evaluación al ser estandarizados, los resultados puedan servir para realizar comparaciones entre PA e IES siempre de corte cuantitativo para facilitar las comparaciones necesarias y con dicha información lograr tomar decisiones no solo a nivel institucional sino entre distintas universidades. De otra forma desde una perspectiva cualitativa resultaría muy complicado realizar comparaciones entre instituciones si cada una de ellas realiza sus propias evaluaciones e indicadores. La idea es que a largo plazo se logre un sistema de información que sea manejable para distintos organismo evaluadores, la SEP y el propio, con esto puede surgir un control a distancia con el discurso de aseguramiento de la “calidad”.

Un efecto del establecimiento de la acreditación que no tiene un carácter obligatorio a pesar de ello; pasaron de ser un medio para lograr la calidad a convertirse en un fin. De esta forma el ideal de calidad está condicionado por las propias instancias acreditadoras, dicho por algunos académicos da como resultado un relajamiento y confusión al impartir un PA.

***Un posible efecto a futuro*** desde la perspectiva de los académicos es que se comienza a formalizar aquella segmentación que se da cuando los jóvenes tratan de entrar a las universidades que cuentan con un cierto prestigio como la UNAM, la UAM y otras... si a esto se le suma que algunas de ellas cuentan con acreditaciones en algunos de sus programas académicos podría ocurrir que esto dificulte más el ingreso a dichas universidades y esto provocará mayor separación entre grupos y clases sociales.

Otro efecto es lo señalado por un conjunto de académicos; “la evaluación debe surgir del interior de las universidades considerando a todos los actores que conforman el trabajo académico y las tres funciones sustantivas (investigación, docencia y difusión de la cultura)”, sin embargo debido a las múltiples actividades de los académicos, difícilmente lograrán organizarse para realizar una autoevaluación sin una presión externa, como la que proviene de los pares académicos que realizan las evaluaciones de las universidades para facilitar las comparaciones necesarias y con dicha información lograr tomar decisiones. La idea es que a largo plazo se logre un sistema de información que sea manejable para distintos organismo evaluadores, la SEP y el propio Estado con esto puede surgir un control a distancia con el discurso de aseguramiento de la “calidad”.

Un efecto del establecimiento de la acreditación no ha tenido un carácter obligatorio sino que solo estaban para emitir recomendaciones, sin embargo pasaron de ser un medio para lograr la calidad a convertirse en un fin, y el ideal de calidad por tanto está condicionado por las propias instancias acreditadoras y esto dicho por algunos académicos da como resultado un relajamiento y confusión al impartir un PA.

Se ha puesto mucho énfasis en otro indicador que resulta ser importante para las acreditadoras y es el tema de la movilidad estudiantil, la idea es facilitar el traslado de los alumnos de las universidades a sus homologas en América Latina, Europa y Estados Unidos. En el caso de la universidad

estudiada, los académicos comentan la importancia de este tema no solo como una estrategia para facilitar la re acreditación del PA sino por la importancia del conocimiento que se puede adquirir en otras universidades que cuenten con una calidad equiparable a la de la UAM. También indicaron que no es algo sencillo ya que los programas no son homogéneos y tampoco los modelos de enseñanza aprendizaje y esto tiene como efecto que al regreso algunos alumnos que realizan movilidad a universidades fuera del país no acrediten las materias o el módulo que están cursando en la UAM y eso provoca que repitan el trimestre que fueron a estudiar fuera del país, algún académico comentó que dicha movilidad no es una estrategia sino una simulación o bien “turismo académico” ya que algunos alumnos prácticamente solo salen a conocer otro país en detrimento del aprendizaje sobre su disciplina.

A partir del señalamiento de ACCECISO en cuanto el desequilibrio entre la teoría y la práctica, la estrategia para solucionar dicha observación se están apoyando las salidas para prácticas de campo. Como efecto de la acreditación se ha recomendado que los alumnos en sociología realicen prácticas de campo para que no solo adquieran conocimiento teórico sin embargo, los académicos mencionan que realmente se sabe poco del beneficio real que pueda tener salir de práctica de campo por unos días, cuando el trabajo de campo requiere de una estancia más prolongada, algo que no ocurre son un gasto en el presupuesto de la licenciatura; los académicos responsables de las prácticas de campo no entregan un informe sobre los logros obtenidos de aquel trabajo de campo y los que lo llegan a entregar son reportes poco detallados. A pesar de ello las prácticas de campo han aumentado a partir de las recomendaciones de la acreditadora.

No solo existen estrategias y efectos también los académicos manifiestan interrogantes, retos y dudas que surgen a partir de las acreditaciones que han realizado ya que los pares académicos han sugerido pasar a una educación que esté basada en competencias y esto resulta complicado debido a que algunos profesores están en contra de trabajar por competencias y muchos otros no tienen muy clara la idea de cómo trabajar desde ese enfoque pedagógico, (es cuando se debe recordar que el académico no es un profesor de profesión como lo son los profesores de nivel básico que fueron formados para dar clases, el académico universitario es un profesional de una disciplina o



campo de estudio por lo que trabajar con ciertas corrientes pedagógicas que son recomendadas por las acreditadoras son difícil de llevar a cabo por los académicos).

Estos son solo algunas estrategias y efectos señalados por algunos académicos y responsables de realizar los procesos de evaluación y acreditación de la licenciatura en sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, en mis 9 años de experiencia como académico universitario tanto en la UAM-X como en la Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM) puedo advertir que la acreditación al interior de las unidades de la UAM no las jerarquiza ya que tienen indicadores semejantes en cuanto, instalaciones, prácticas de campo, académicos de tiempo completo, medios tiempos etc., alumnos, becas, movilidad por lo que no se podría hablar de una jerarquización dentro de las unidades que desarrollan el PA de sociología.

Sin embargo reflexionando sobre mi trabajo en la UAM y en la UIEM puedo decir que entre grandes universidades y pequeñas universidades si hay una clara jerarquización ya que mientras el PA de sociología en la UAM puede contar con más de 60 profesores definitivos para atender su matrícula, en el caso de la UIEM no hay profesores definitivos, sí de tiempo completo pero no definitivos y solo con ese indicador podemos observar que sería imposible lograr que se acreditara una licenciatura en una universidad como esta. Para ejemplificar un poco más en la licenciatura de Desarrollo Sustentable se cuenta solo con 8 profesores de tiempo completo mas no definitivos ¿eso significa que su calidad es mejor que la universidad que cuenta con 60 académicos definitivos y muchos de ellos pertenecientes al SNI? eso solo se puede saber si se evalúa conforme a las peculiaridades de cada universidad y su propio contexto, pero dicha evaluación y acreditación cualitativa no se ve cercana en el horizonte.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se puede observar en el desarrollo del presente trabajo y a manera de resumen el surgimiento de la política evaluadora en México comienza en el sexenio de Carlos Salinas bajo el Plan Nacional de Desarrollo con su perspectiva modernizadora. Se observa que esta es la forma en que el Estado intenta conducir el rumbo de las IES, que continua, se consolida y afina en el sexenio de Vicente Fox. La vía que emana de las políticas públicas dirigidas a la ES como la evaluación y acreditación vinculada al financiamiento, rompe el fin de la evaluación que es incidir en el mejoramiento de la calidad, por tanto la evaluación se convierte en un fin y no un medio. Las políticas sobre educación superior se encuentran en una tensión constante debido a las características que las constituyen, ya que los actores dentro de las IES difieren en la aplicación de dichos conceptos.

Siguiendo con el recorrido del presente trabajo igualmente nos puede dar rastros para mirar la evaluación y acreditación de los PA como una estrategia implementada por la universidad, ya que según las referencias de los especialistas en el tema utilizados en este trabajo refieren; que estos procesos no mejoran la calidad de la educación sino que manejan un discurso que gira en torno a no poderse quedar fuera de los proceso externos que están regulando a las IES. Por lo que de acuerdo con Powell y Dimagio las instituciones están creando una imagen al exterior sin modificar sustancialmente su funcionamiento ya que los indicadores son cuantitativos y por tanto es fácil demostrar que cumplen con ciertos criterios al menos simbólicamente: “se puede apreciar la importancia de los juegos discursivos y la movilización de símbolos, que adecuadamente plasmados en los informes y documentos de evaluación, pueden proyectar una idea aparente de la institución que poco tenga que ver con cómo se hacen realmente las cosas” (Powell y Dimagio, en Ibarra; 2002: pág. ).

Otro resultado que podría darse y que actualmente no se puede medir es que con esta idea del cumplimiento de los indicadores en cuanto a egreso, puede motivar que en la realidad exista un relajamiento dentro de la operación de los PA, donde lo fundamental será terminar sin importar cómo y con esto se

vea realmente afectada la poca o mucha calidad existente, estos son algunos de los cambios observados.

Finalmente, cabe preguntarse ¿qué está pasando al interior de la universidad pública que no ha logrado implementar sus propios mecanismos de evaluación?, que verdaderamente sean un diagnóstico de las actividades al interior de la universidad que generen productos de verdadero conocimiento avanzado y no juegos autocomplacientes debido a las políticas de incentivos implementadas por el Estado. Tal vez la respuesta se encuentre en la propia naturaleza compleja de las IES donde algunos la miran como un bote de basura o como una comunidad organizada en tribus. Nos encontramos con políticas y sus respectivos programas que son excluyentes y que apegados a una política incremental solo se pueden encontrar ajustes y acciones paliativas para unos cuantos en un “SES enfermo” sin cambios estructurales reales.

Se dice que las políticas pretenden un control a distancia que fomenta la competencia y la lucha por la sobrevivencia en un contexto de escasez de recursos donde se premia al que produce y cumple con los indicadores y se castiga a los que no logran los estándares de producción solicitados ¿habría que preguntarnos qué es lo que estamos produciendo? ¿y si esto es un control a distancia o un alejamiento del Estado o un Estado permisivo? Así la evaluación periódica en diversas actividades por ejemplo la actividad académica, los PA de las universidades pasaron a ser un trámite burocrático más donde la posible retroalimentación que proviene de la evaluación se empantana con el papeleo requerido y las estrategias implementadas para hacer lucir los indicadores cuantitativos y también cualitativos.

La estrategia Estatal cual fórmula probada por Napoleón del “divide y vencerás” es llevada a cabo por los modernos y sagaces asesores del rey donde generan políticas excluyentes que fragmentan aún más a la comunidad académica, nos encontramos ante programas que más que mejorar la calidad solo estratifica y marcan a la comunidad universitaria. La continuidad de las políticas implementadas en un origen por el gobierno priista de Salinas y su continuación por los dos gobiernos panistas ha traído consigo una perversión sobre los instrumentos de las PP.

Así de ser una política que discursivamente se dirige a todo el SES en la realidad solo dividió al sistema por rubros e indicadores, un SES caracterizado

por la negligencia y por solo representar a una minoría, dicha ausencia y negligencia es la que modela verdaderamente al SES al configurarse alrededor de la improvisación y del ajuste estratégico de los actores –alumnos, administrativos y académicos- todos se convierten en cómplices del deterioro surgido como efectos no deseados.

Así más que un Estado omnipresente que vigila y castiga o que es parte de una conspiración maquiavélica coludida con el mercado nos encontramos con un Estado con nulas intenciones, donde las mejoras solo son observables en más credenciales, más publicaciones, mejores computadoras pero solo para unos cuantos, en qué posición queda la comunidad universitaria; como víctimas o como cómplices del deterioro. En síntesis ahora la política solo se centra en los mecanismos que legitimen la distribución del financiamiento.

## Bibliografía

Aboites Aguilar, Hugo (2012), *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, UAM-X, México.

Aboites Aguilar, Hugo (2003), "El lado oscuro de los CIEES: una crítica a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior", en *Revista Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, N° 36, abril de 2003, UAM-X, México, pp. 30-43.

Aboites Aguilar, Hugo (2003b), "Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto modernizador empresarial", en Mollis, Marcela (comp.), *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, CLACSO, Argentina, pp. 59-86.

Aboites Aguilar, Hugo (2003). "Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto modernizador empresarial", en Mollis, Marcela (comp.), *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 59-86.

Aguilar, Luis (edit.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.

Aguilar, Luis (edit.) (2003) *La implementación de las políticas. Antología*, 3ª edición, 1ª reimpresión, México, Porrúa. La hechura....

Andión Gamboa, Mauricio (2007), "Sobre la calidad de la educación superior, una visión cualitativa", en *Revista Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, Núm. 50, abril de 2007, UAM-X, México, pp. 83-92.

ANUIES (1997), "La evaluación y acreditación de la educación superior en México. Estado del arte y sugerencias para la consolidación de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación", *Revista de la Educación Superior*, Núm. 101, enero-marzo, ANUIES, México.

ANUIES (1998), *La Universidad mexicana en el umbral del siglo XXI, visiones y proyecciones*, Serie Ensayos, ANUIES, México.

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

Aréchiga Urtuzuástegui, Hugo y Rocío Llarena de Thierry (2003), "Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México", IESALC-UNESCO, COPAES, Argentina (documento de trabajo).

Aquino Zuñiga, Silvia P. (2008). Pertinencia de los esquemas de evaluación en la calidad de las actividades de docencia. VIII Congreso Internacional Retos y Expectativas de la universidad. Conferencias magistrales y ponencias. Memoria electrónica. Universidad de Nayarit-ANUIES

Baena Paz, Guillermina (1999), Calidad y educación superior. Los retos para el tercer milenio, Ariel, Planeta, México.

Bautista, Sergio. (2008). Notas sobre la noción de autonomía en la universidad. VIII Congreso Internacional Retos y Expectativas de la universidad. Conferencias magistrales y ponencias. Memoria electrónica. Universidad de Nayarit-ANUIES

Becher, T. (2001), Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas. Barcelona, España. Edit. Gedisa.

Bonal, Xavier (1998). *Sociología de la Educación*, Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas. Paidós, Barcelona.

Buendía Espinoza, Angelica (2007), "El concepto de calidad: una construcción en la educación superior", en Revista Reencuentro. Análisis de problemas universitarios, Núm. 50, abril de 2007, UAM-X, México, pp. 28-34.

Brunner, José J. (2003), "Límites de la lectura periodística de resultados educacionales", en Evaluar las evaluaciones. Una mirada política de la calidad educativa, IPE-UNESCO, Argentina, pp. 67-84.

Castañeda Cortes, Jesús (2007). Políticas Globales para problemas locales. Las dificultades de articulación. Universidad Autónoma de Sinaloa. México

Casillas, Miguel (1997), "Las políticas de diferenciación en la universidad", en Estudios Sociales, Vol. 8, Num. 13, México, UAM-Unidad Iztapalapa (UAM-I), pp. 11-54.

Comas Rodríguez, Oscar (2007), "La calidad en la educación superior o la otra cara del conflicto entre organización e institución universitarias", en Revista Reencuentro. Análisis de problemas universitarios, Núm. 50, abril de 2007, UAM-X, México, pp. 45-51.

Comboni Salinas, Sonia y José Manuel Juárez (2002), "Política educativa y reforma a la educación superior: impacto de los organismos internacionales en las políticas nacionales", en Comboni Salinas, Sonia, José Manuel Juárez y Dolores París Pombo (coord.), ¿Hacia dónde va la universidad pública? La educación superior en el siglo XXI, UAM-X, DCSH, México, pp. 69-102.

Comboni Salinas, Sonia y José Manuel Juárez (2007), "La calidad de la educación en el discurso político académico en México", en Revista Reencuentro. Análisis de problemas universitarios, Núm. 50, abril de 2007, UAM-X, México, pp. 60-72.

Coombs, Philip (coord.) (1992), Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México, FCE, México.

COPAES (2004), Marco general para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior, COPAES, México.

COPAES (2004b), "¿Qué es el COPAES?", revisión electrónica: [www.copaes.org.mx](http://www.copaes.org.mx).

Cortes Vargas, Daniel (1998), "La importancia de la planeación y la evaluación en el ámbito de la educación superior: reflexiones sobre el caso de México", Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM.

De la Garza Vizcaya, Eduardo. (2004). La evaluación educativa, en Revista Electrónica de Investigación Educativa COMIE, México.

Gago Huguet, Antonio (1992) "Algunas perspectivas en la evaluación de la educación superior en México", en Arredondo A., Víctor (edit.), Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias de distintos países, SEP, CONAEVA, México, pp. 171-177.

Gago Huguet, Antonio (2000), "El CENEVAL y la evaluación externa de la educación en México", en Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol. 2, N° 2, México.

De Certeau, Michel (1996). La invención de lo cotidiano. Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia. México.

Díaz Barriga Ángel, et al. (2008). Impacto de la evaluación en la educación superior. Un estudio en las universidades públicas estatales. IISUE, México.

Díaz Barriga, Ángel (2009), "El financiamiento extraordinario desvirtúa el objeto de la evaluación", en Revista Electrónica Campus Milenio, México.

Fresan Orozco, Magdalena (2004). Calidad e innovación. Nociones Esenciales para el futuro de la universidad pública. En Repensando la universidad 30 años de trabajo académico de innovación. UAM, México.

Fresan Orozco, Magdalena (2007), "Repensar en la calidad en la educación superior en el nuevo milenio", en Revista Reencuentro. Análisis de problemas universitarios, Núm. 50, abril de 2007, UAM-X, México, pp. 60-72.

Gibbons, Michael et al (1997) La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas, España, Pomares.

Gobierno de México (2001). Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006. Diario Oficial de la Nación [En línea].

(30/05/2001) <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf>

González, Luis Eduardo (2000), "El impacto del proceso de evaluación y acreditación en las universidades de América Latina", en Centro de documentación universitaria de la Universidad de los Lagos. CINDA – IESALC/UNESCO.

Granovsky, Martín (2003), "La evaluación como fetiche", en *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política de la calidad educativa*, IPE-UNESCO, Argentina, pp. 97-110.

Jorge, Elena (2003), "Nuevos elementos para la reflexión metodológica en sociología. Del debate cuantitativo/cualitativo al dato complejo", en *Papers, Revista de Sociología*, Num. 70, España, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 57-81.

Ibarra Colado, Eduardo (2002). Políticas de evaluación en México, durante los noventa: hacia nuevas formas de regulación de instituciones y conducción de sujetos. En Comboni Sonia *¿Hacia dónde va la universidad pública? La educación superior del siglo XXI*. UAM-X, México.

Ibarra, Eduardo (1998), "La Universidad Autónoma Metropolitana y los límites de la modernización. Análisis de las significaciones de una experiencia institucional aparentemente exitosa (1974-1992)", en Ibarra Colado, Eduardo (coord.), *La Universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, México, UAM-I, segunda edición, pp. 243-348.

Ibarra, Eduardo (1999), "Evaluación + financiamiento = autonomía regulada, o de cómo la universidad le vendió su alma al diablo", en *El Cotidiano*, Año 15, Num. 95, México, UAM-A, pp. 15-24.

Ibarra, Eduardo (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, FCPS, UNAM, UAM-I, ANUIES.

Kent, Rollin (1997). *Las políticas de evaluación. En los temas críticos de la educación superior en América Latina. Vol. 2: Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*. FCE, México.

Latapí Sarre, Pablo (2006), "Reseña de equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional de Secretaría de Educación Pública", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 11, N° 029, México.

Levy, Daniel (1987). *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, FCE, México.

March, James G. y Johan P Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press

Marquina, Mónica (2006). "La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior". En *CONEAU*. Argentina



Martínez Rizo, Felipe (2003), "Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de la calidad educativa", en *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política de la calidad educativa*, IPEE-UNESCO, Argentina, pp. 133-146.

Morales, Víctor (1996). *La experiencia internacional sobre evaluación y acreditación de la educación superior y de postgrado: una visión panorámica*. *Revista Educación Superior y Sociedad*. Vol. 7. No 1. Panamá.

Muñoz, H. (Coord.). (2009). *La universidad pública en México*. México: SES, UNAM; M.A. Porrúa.

Navarro Leal, Marco (2008). VIII Congreso Internacional Retos y Expectativas de la universidad. Conferencias magistrales y ponencias. Memoria electrónica. Universidad de Nayarit-ANUIES

Neave, Guy (2001), *Educación superior: historia y política*. Estudios comparativos sobre la Universidad contemporánea, España, Gedisa.

Popkewitz, Thomas (1997), *Sociología política de las reformas educativas*, España, Morata, segunda edición en español, traducción de Pablo Manzano.

Porter Luis (2003). *La universidad de papel. Ensayos sobre la educación superior en México*. UNAM, CEIICH. México.

Quiroz, Elena (2007), "Competencias profesionales y calidad en la educación superior", en *Revista Reencuentro*. Análisis de problemas universitarios, Núm. 50, abril de 2007, UAM-X, México, pp. 93-100.

Ramos, Quiñones M. (2008). *Evaluación, acreditación, certificación: una estrategia para la calidad educativa*. VIII Congreso Internacional Retos y Expectativas de la universidad. Conferencias magistrales y ponencias. Memoria electrónica. Universidad de Nayarit-ANUIES

Rios, Cristina (2001). *Procesos de acreditación y evaluación en los EU y México. Un estudio comparativo*. *Revista de la Educación Superior*, Núm. 119, enero-marzo, ANUIES, México.

Rodríguez Gómez, Roberto (2000), "Políticas públicas y tendencias de cambio de la evaluación en la educación superior en México en la década de los noventa", en *Revista El cotidiano*. N° 103, septiembre-octubre 2003, UAM-A, México, pp. 103-111.

Roth, A. N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora. Capítulo 1. Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas

Rubio Oca, Julio (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006, un balance*. México, FCE.

Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (comps.) (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAEM.

SEP. (2003). Informe anual sobre la educación superior en México. [En línea]. (pp.91) <http://ses4.sep.gob.mx/>

Tyack, David y Larry Cuban (2000), En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas, México, SEP, FCE.

Vaccarezza, Leonardo Silvio (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En publicación: Universidad e investigación científica Vessuri, Hebe CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. ´

Vergara, Rodolfo (1997) El Redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la Ciencia Política. Fondo de Cultura económica de México.

Villaseñor García, Guillermo (2003), "La evaluación de la educación superior: su función social", en Revista Reencuentro. Análisis de problemas universitarios, Núm. 36, abril de 2003, UAM-X, México, pp. 20-29.

Villaseñor García, Villaseñor (2005). Tendencias actuales de las reformas en la educación superior en México. En Veredas Revista del pensamiento sociológico. UAM-X, México.

Villanueva, Ernesto (2008). Aseguramiento de la calidad y convergencia de la educación superior en América del Latina. En DidouSylvie Movilidad, aseguramiento de la calidad y reconocimiento mutuo de títulos de la educación superior en América Latina. Cinvestav, México.

Zafra Valverde, José. (1990). Teoría Fundamental del Estado. Universidad de Navarra. España. (pp. 70).

Coordinación de Sistemas Escolares (2000-2006). Anuario Estadístico 2000-2006. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco