

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril de 1981



POLÍTICAS DE POSGRADO. PROCESOS, COALICIONES Y EFECTOS DE SU APLICACIÓN EN MÉXICO.

TESIS

Que para obtener el grado de

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN EDUCACIÓN

Presenta

MARIANA SÁNCHEZ SALDAÑA

Director de la Tesis:

DR. CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO

Lectores:

DR. HUGO CASANOVA CARDIEL

DR. PEDRO A. FLORES CRESPO

México, D.F.

2012

RESUMEN

Mediante el estudio de caso de cinco universidades mexicanas, se analizan los procesos de transferencia e implantación de las políticas de posgrado propuestas por medio del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) y del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), así como los efectos que han generado durante su ejecución en tres ámbitos: en el posgrado nacional en su conjunto, en las instituciones de investigación y educación superior y en las orientaciones, organización y operación de los programas de este nivel educativo.

Se parte del supuesto de que los efectos de las políticas de posgrado son producto, no sólo de la coherencia entre los propósitos que persiguen y el planteamiento de las estrategias propuestas para operarlas, sino también, en gran medida, de los procesos a través de los cuáles las políticas son comunicadas y transferidas, así como de la forma en que son recibidas, adaptadas o adoptadas por los diferentes actores responsables de su aplicación en las instituciones.

Se concluye que la transferencia de las políticas de posgrado no es unidireccional, sino que se realiza con distintas trayectorias e intensidad, determinadas por variables tales como la estructura de la organización receptora, la motivación de la transferencia y la cultura de las disciplinas. Esta diversidad es un sustrato en el que cual, grupos de actores forman coaliciones con base en sus distintos intereses y sistemas de creencias, para promover el logro de objetivos que pueden estar en conflicto con otras coaliciones. La resultante de este juego de fuerzas se traduce en efectos tanto favorables y esperados, como no planeados, e incluso desfavorables, que repercuten en el desarrollo del posgrado. Entre los principales efectos identificados están los cambios en la organización y la normatividad de las instituciones, la formación de coaliciones de actores, y la tendencia a la homogeneización y al isomorfismo de instituciones y programas de posgrado.

ÍNDICE

Introducción.....	1
1 El problema y su contexto: antecedentes de las políticas de posgrado.	7
2 El marco metodológico.	25
2.1 La validez científica en el campo de la investigación en ciencias sociales.....	25
2.2 El estudio de casos.....	28
2.3 La selección de los casos.....	30
2.4 El procedimiento de la investigación.....	32
3 Enfoques para el análisis de la política de posgrado	35
3.1 Antecedentes y tendencias del estudio de las políticas públicas	35
3.2 Enfoques actuales para el estudio de las políticas públicas	42
3.3 La transferencia de políticas como modelo para el análisis de la generación, trayectorias, operación y efectos de las políticas educativas.....	54
3.4 De los sujetos a los actores en la implementación de las políticas.....	60
3.5 Las redes de políticas.....	63
3.6 Coaliciones de actores en la implantación de las políticas públicas:.....	69
3.7 Políticas públicas y cambio institucional.	76
3.8 Integración del aparato crítico	79
4 Contexto, fundamentos y tendencias de la política de posgrado.	81
4.1 Las políticas de desarrollo del posgrado en el marco de la globalización	82
4.1.1 Formulaciones desde la globalización.....	88
4.2 Ejes de la política de posgrado: de la expansión de la matrícula a la calidad de los programas.....	91

4.2.1	El discurso se traduce en estrategias y programas.....	99
4.2.2	Programas para el fortalecimiento del posgrado en México	111
4.2.3	El modelo de calidad del posgrado.	113
4.2.4	Algunas limitaciones del modelo	120
5	Transferencia de las políticas de posgrado en las IES: procesos y actores.	123
5.1	La participación de las IES en el PFPN: pioneras, seguidoras o adaptadoras.....	123
5.1.1	Las universidades estudiadas.....	129
5.1.2	Las motivaciones para la participación.	134
5.2	Procesos de transferencia	143
5.2.1	Ámbitos, niveles y direccionalidad: las trayectorias de la transferencia	144
5.2.2	Discurso, modelos, experiencias, personas: los objetos de la transferencia	151
5.2.3	Incentivos y coerción: los motivos de la transferencia.....	155
6	Actores, roles y coaliciones en la implantación de las políticas de posgrado	163
6.1	Nuevos roles en la gestión de las IES.....	163
6.1.1	Los actores impulsores	167
6.1.2	Los actores que se resisten:	173
6.2	Redes y coaliciones	177
7	Efectos de las políticas de posgrado.....	183
7.1	Antecedentes de análisis sobre los efectos de la política de posgrado.....	183
7.2	Los efectos explícitos: de la heterogeneidad al isomorfismo.	185
7.2.1	Efectos en la normatividad institucional	185
7.2.2	Efectos en la integración de las plantas académicas	187
7.2.3	Efectos en los procesos educativos:	192
7.2.4	Efectos en los modelos curriculares del posgrado.....	194

7.2.5	Efectos en la estructura organizacional	197
7.2.6	Efectos en los procesos institucionales	198
7.3	Los efectos colaterales: resistencia, adaptación y reelaboración.	200
7.4	Efectos en el posgrado nacional.....	205
8	Conclusiones	207
8.1	Conclusiones sobre los procesos de implantación.....	209
8.1.1	Sobre las motivaciones de la transferencia	209
8.1.2	Sobre beneficiarios y “recompensas” de la política	212
8.1.3	Sobre el aprendizaje institucional en la implementación de la política	214
8.2	Conclusiones sobre las coaliciones y sus actores.....	215
8.2.1	Sobre las coaliciones en los procesos de ajuste y resistencia	215
8.2.2	Sobre el papel de los actores en el diseño de las estrategias.....	216
8.2.3	Sobre la identidad de sujetos y actores.....	218
8.3	Conclusiones sobre los efectos	221
8.4	Conclusiones relacionadas con los fundamentos de la política de posgrado y el modelo de calidad que la articula.	223
8.4.1	Sobre la construcción de la problemática como detonante de la política de posgrado.	223
8.4.2	Sobre las prioridades y naturaleza de la política de posgrado.	225
8.4.3	Sobre la relación entre los propósitos y los efectos de la política de posgrado... ..	226
8.4.4	Sobre la estabilidad de la política.....	227
8.4.5	Sobre la aplicabilidad de la política en el contexto del posgrado mexicano.	228
8.4.6	Sobre el tipo de estrategia que plantea la política.....	229
8.4.7	Conclusiones sobre el modelo de calidad del posgrado	229

8.5	¿Qué factores inciden en la generación de efectos no deseados de la implantación de la política de posgrado?.....	231
9	Bibliografía.....	235
10	Anexos	247
10.1	Anexo 1. Guía para entrevista	247
10.2	Anexo 2. CÓDIGOS.....	249

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Tipología de casos seleccionados.....	31
Tabla 2.	Lista de funcionarios entrevistados	33
Tabla 3.	Enfoques de planeación tradicional y situacional	40
Tabla 4.	Taxonomía de la transferencia de políticas.....	58
Tabla 5.	Estructura de creencias de una coalición	71
Tabla 6.	Actores que integran coaliciones	73
Tabla 7.	Obstáculos o facilitadores que influyen en la implantación.....	74
Tabla 8.	Algunos elementos unificadores o de amenaza para la formación de coaliciones de actores.....	75
Tabla 9.	Resumen de las modificaciones a los tipos presentados en la XXIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General	94
Tabla 10.	Metas del PECyT 2001 – 2006	107
Tabla 11.	Indicadores para el Objetivo 1 del PECiTI.	109
Tabla 12.	Instituciones de Educación Superior participantes en la primera convocatoria del PNPC (2001- 2002).....	125
Tabla 13.	Tipología de IES en el campo de la innovación según Karran	126
Tabla 14.	Programas evaluados y aprobados en la convocatoria 2001 del PFPN por nivel y tipo de institución	129

Tabla 15. Nivel de desarrollo institucional del posgrado en el momento del inicio de la participación en el PNPC.....	130
Tabla 16. Programas evaluados y acreditados en la convocatoria del PFPN 2001 - 2002	135
Tabla 17. Detonantes de la participación en el PFPN.....	136
Tabla 18. Direccionalidad de la transferencia en las IES	149
Tabla 19. Trayectorias de transferencia de políticas.....	150
Tabla 20 Transferencia basada en la movilidad laboral	155
Tabla 21. Potencial de aceptación por tipo de política	156
Tabla 22. Tipos de transferencia identificados en las IES estudiadas.	157
Tabla 23 Actores impulsores opositores a la implantación de las políticas	176
Tabla 24. Temas de los Reglamentos de Posgrado vinculados con el PNPC.....	186
Tabla 25 Efectos de la implantación del PNPC	199

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema general del proceso de transferencia de política.	23
Figura 2. Modelo lineal del proceso de política pública según Lasswell	35
Figura 3. Los factores de la política pública	51
Figura 4. Componentes de las redes	65
Figura 5. Integración de la red	66
Figura 6. Dimensiones de las redes	67
Figura 7. Características de redes funcionales	68
Figura 8. Subsistema de Políticas.....	72
Figura 9. Ámbitos de acreditación y certificación en la educación superior.....	97
Figura 10. Componentes de los modelos de calidad.....	116
Figura 11. Calidad del Posgrado	118
Figura 12. Clasificación de IES frente a la innovación	127
Figura 13. Comparación de los niveles de acreditación de las IES estudiadas.	132
Figura 14. Comportamiento de las IES frente a los procesos de acreditación del PFPN	143

Figura 15. Estructura organizacional del posgrado mexicano.....	144
Figura 16. Niveles y direccionalidad de la transferencia de políticas de posgrado.	148
Figura 17. Ubicación de los actores en los niveles de la organización	168
Figura 18. Los académicos de los programas como impulsores de la transferencia de políticas.	169
Figura 19. La Rectoría como impulsora de la transferencia de políticas	171
Figura 20. La organización intermedia como impulsora de la transferencia de políticas.....	173
Figura 21. Relaciones Principal – agente en la transferencia de la política de posgrado	219

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Crecimiento de la matrícula de posgrado 1970 - 2010	92
Gráfica 2. Crecimiento de la matrícula de posgrado en instituciones públicas y particulares 1970 – 2010.	92
Gráfica 3. Programas de nuevo ingreso al PNPC 2011	142
Gráfica 4. Evolución de la proporción de académicos del NAB de programas consolidados que deben pertenecer a los distintos niveles del SNI	190
Gráfica 5. Programas de nuevo ingreso al PNPC 2007 - 2011.....	195

INTRODUCCIÓN

Las políticas para el fortalecimiento del posgrado han generado en los últimos 20 años efectos favorables y también algunos no planeados en el desarrollo de este nivel educativo en México. Estos efectos son producto tanto de factores relacionados con la formulación de las políticas y de sus respectivas estrategias, como de los procesos por medio de los cuales se implantan en las instituciones de educación superior (IES).

Ya en trabajos previos (Sánchez-Saldaña, 2006 y 2010), había abordado el problema de los efectos de las políticas de posgrado operadas por medio de programas de evaluación y acreditación de los posgrados. En esos estudios identifiqué la dinámica de crecimiento de los posgrados acreditados según sus áreas temáticas, su distribución geográfica y los tipos de instituciones educativas que los ofrecen. También realicé una exploración acerca de las interpretaciones que los responsables de la operación de los posgrados tenían sobre los efectos generados por estas acciones de acreditación, tanto en los programas como en las instituciones. Los actores que participaron en esta exploración aseguraban que había efectos que calificaban tanto como positivos y deseados, como no planeados o incluso, adversos.

Si bien esos hallazgos precedentes permitían contar con una fotografía de las repercusiones de la política, no ofrecían explicaciones acerca de los factores y procesos que generaban esos efectos.

La revisión de la literatura sobre investigaciones relacionadas con el posgrado mexicano me reveló que el desarrollo del conocimiento en torno al tema es aún incipiente, y que la mayor parte de los estudios son descripciones, análisis críticos y diagnósticos sobre el crecimiento y la cobertura de este nivel del sistema educativo. Las elaboraciones conceptuales se enfocan principalmente a aportaciones descriptivas o prescriptivas, pero muy pocas a cuestiones explicativas que permitieran identificar los elementos que inciden en el fenómeno.

Todo el discurso de la actual política de posgrado se finca en el tema de la calidad y su evaluación. El propósito declarado en los documentos oficiales emitidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) o por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) es el fortalecimiento del posgrado nacional. La estrategia se construye con base en una visión unívoca de lo que es un posgrado de calidad, que supone también que existe una manera específica de alcanzarla. La hipótesis que subyace se basa en la idea de que se requiere un conjunto de recursos organizados de cierta forma, para asegurar que un programa de posgrado será "de calidad". Si el supuesto es válido, ¿por qué no todos los programas o todas las instituciones logran el objetivo? Si la intención de la política era fortalecer el posgrado, ¿por qué se generaban efectos adversos?, ¿cómo podían evitarse? O mejor aún, ¿qué se puede hacer para lograr el propósito de contar con un posgrado nacional robusto, pertinente y eficaz?

Estas inquietudes me llevaron al planteamiento de la presente investigación.

Parto del supuesto de que los efectos de las políticas de posgrado son producto no sólo de la coherencia entre los propósitos que persiguen y el planteamiento de las estrategias propuestas para operarlas, sino sobre todo, de los procesos por medio de los cuáles las políticas son comunicadas y transferidas, así como de la forma en que son recibidas, adaptadas o adoptadas por los diferentes actores responsables de su aplicación en las instituciones.

La naturaleza de la problemática exigía explorar enfoques teóricos del campo de las políticas públicas, en particular aquéllos que proporcionaran esquemas explicativos sobre los procesos de implantación y sobre las relaciones entre los diversos actores que intervienen en dichos procesos. Esto me llevó a integrar un marco conceptual basado en el enfoque de la transferencia de políticas y en las formas en las que los actores se organizan en redes y coaliciones para impulsar y operar los procesos de comunicación e implantación de las estrategias de política.

También era necesario profundizar en casos que permitieran identificar la naturaleza y efectos de los procesos de implantación de la política en las instituciones de educación superior. Por lo tanto, realicé un muestreo teórico de instituciones que, por la naturaleza de su participación en los procesos de acreditación de sus programas de posgrado, hicieran posible la identificación de elementos, hechos y factores susceptibles de generar explicaciones.

En esta etapa del proceso de investigación conté con el apoyo generoso de funcionarios de posgrado (directores y coordinadores) de cinco instituciones de educación superior públicas y privadas, miembros del Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado (COMÉPO), quienes me concedieron largas entrevistas y me aportaron información muy valiosa sobre la forma en la que han vivido la experiencia de la acreditación de sus programas de posgrado. También tuve la oportunidad de conversar en diversas ocasiones con funcionarios de otras universidades no seleccionadas en la muestra, quienes con sus observaciones y cuestionamientos me ayudaron, en una suerte de vigilancia epistemológica, a profundizar, a plantearme nuevas preguntas y a iluminar aspectos que yo no había contemplado inicialmente.

El trabajo se estructura de la siguiente manera:

El primer capítulo presenta los antecedentes de las políticas de posgrado y los argumentos a partir de los cuales se plantea el problema y los objetivos de la investigación. Al enmarcar la política de posgrado en el campo no sólo de la política educativa, sino sobre todo de la política científica y tecnológica, se perfila la naturaleza de la propuesta y se prefiguran algunos de sus posibles efectos.

El segundo capítulo aborda el marco metodológico de la investigación y describe el procedimiento, instrumentos y tratamiento que se dio a la información. El trabajo se realizó con un enfoque cualitativo, por medio del estudio de cinco casos de instituciones de educación superior de distintas características, tamaño, recursos y prioridades, pero que comparten el hecho de haber participado en los procesos de acreditación de sus programas de posgrado.

En el tercer capítulo se presentan enfoques para el análisis de los procesos de políticas públicas. Este marco conceptual aborda una síntesis de los antecedentes, tendencias y enfoques actuales para el análisis de las políticas públicas, y profundiza en los esquemas interpretativos sobre la transferencia de las políticas. El capítulo analiza también los marcos explicativos sobre el papel de los actores en los procesos de políticas públicas, ya sean éstos sujetos individuales o colectivos (coaliciones o redes). Finalmente, presenta algunos elementos para enmarcar la relación entre políticas públicas y cambio institucional.

El cuarto capítulo describe brevemente tanto la evolución y características de los estudios de posgrado en México, como los programas que articulan la política de posgrado, con el fin de presentar el contexto en el que se ubica el objeto de estudio.

En el capítulo 5, se analizan los procesos de transferencia de las políticas de posgrado a las instituciones, especificando sus mecanismos y trayectorias, las motivaciones que dan lugar a la transferencia, así como el tipo de objetos que se transfieren y el papel de los actores en el proceso.

El capítulo 6 aborda el análisis del papel que desempeñan diversos actores en el proceso de implantación de la política de posgrado. Se identifican los actores que juegan el papel de promotores de la política, tanto como los que se resisten a su implantación y especialmente, la manera en que se organizan en coaliciones que promueven una u otra postura. El papel de los actores se relaciona con las motivaciones para la transferencia de las políticas que se identificaron en el capítulo 5.

El séptimo capítulo analiza los efectos explícitos o deseados, así como los colaterales o no deseados de los procesos de transferencia y asimilación de las políticas en el campo de las instituciones de educación superior, identificando algunos elementos de cambio institucional.

Finalmente se presentan las conclusiones del estudio.

Con este trabajo se pretende generar esquemas analíticos, o incluso aproximaciones teóricas o modelos para explicar lo que ocurre con las decisiones y acciones de política pública en los niveles micro, macro y mega del posgrado: los programas, las instituciones y el sistema de posgrado nacional.

Las principales aportaciones se centran en la identificación de los factores que inciden en el tipo de efectos de la implantación de las estrategias de política, a la luz de las propuestas sobre transferencia de políticas de Dolowitz y Marsh, así como del papel de las coaliciones promotoras planteadas por Sabatier. El conocimiento de las características de estos factores y de las dinámicas con que operan pueden contribuir a entender de mejor manera la complejidad de los procesos de implantación de las políticas de posgrado, con el fin de que los responsables en todos los niveles (mega, macro y micro) puedan generar, tanto a una mejor planeación de las estrategias de política educativa, orientada a mejorar la efectividad de las acciones, como a la reconfiguración de los criterios para evaluar sus efectos.

Esta investigación fue posible gracias a los Doctores Antonio Corrales Brugueño, Gerardo Martínez Montes, Valentina Torres Septién Torres y María Isabel Vázquez Padilla y a la Maestra María Teresa Martínez Estrada, que me apoyaron con su tiempo, confianza y solidaridad al proporcionarme la información que es la columna vertebral de esta investigación. Además de su participación en esta etapa fundamental para la integración de los casos, la Dra. Torres Septién Torres estuvo siempre cerca, animándome durante todo el proceso, facilitando las condiciones para que yo pudiera cumplir con los compromisos académicos del doctorado y poniendo a mi alcance materiales y lecturas siempre útiles y pertinentes.

Mi especial agradecimiento al Dr. Carlos Muñoz Izquierdo, mi tutor y director de este trabajo, quien siempre tenía su puerta abierta y su mente, conocimiento y sabiduría generosamente dispuestos para orientarme y despejar los nubarrones en los que inevitablemente uno se enfrenta en el proceso de aprendizaje. La Dra. Mercedes Ruiz Muñoz y el Dr. Pedro Flores Crespo, miembros de mi Comité Tutorial, me dieron siempre valiosos consejos y orientaciones

sobre los enfoques y la problemática de las políticas públicas y pusieron frente a mis ojos lecturas que iluminaron y enriquecieron mi perspectiva. Finalmente, el Dr. Hugo Casanova Cardiel, lector del trabajo, me acompañó en esta fase de mi formación, con sus comentarios siempre respetuosos, oportunos y agudos. Gracias a todos ellos, renuevo las miradas y herramientas para seguir planteándome nuevas preguntas.

Hay una parte fundamental del desarrollo de la tesis doctoral, que no se ve en el texto, pero que es indispensable para que todo suceda. Aún cuando se trata de un trabajo individual, a ratos solitario, he tenido la fortuna de no estar sola. Como tantas veces a lo largo de mi vida, en esta ocasión también, el impulso y el amor lo pusieron Ana Luisa, Pablo y como siempre, incondicionalmente, y con su infinita generosidad y paciencia, Porfirio. Ellos vieron afectada su vida cotidiana de múltiples maneras durante todo este tiempo; para que yo pudiera dedicar mi energía al trabajo, asumieron diversas tareas, renunciaron a vacaciones y asuetos sólo por cariño y solidaridad, y sobre todo, están presentes siempre, por lo que me siento enormemente agradecida y privilegiada por las muchas formas en las que enriquecen mi vida.

He llegado a pensar que esta forma en la que las dinámicas familiares se modifican cuando uno de los integrantes estudia una maestría o un doctorado, es también un efecto no planeado de las actuales políticas de posgrado, que no ha sido suficientemente estudiado. Pero eso sería objeto de otra tesis.

1 EL PROBLEMA Y SU CONTEXTO: ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE POSGRADO.

La política del sistema educativo mexicano centró su atención durante la mayor parte del siglo XX en atender la cobertura mediante la expansión de la oferta educativa, fundamentalmente en los niveles de educación básica y superior. En este último nivel, los esfuerzos se enfocaron al desarrollo de la licenciatura. Hasta antes de los años setenta, la oferta de programas de posgrado era muy reducida y estaba centralizada en muy pocas instituciones, principalmente en el Distrito Federal. Esta oferta escasa propiciaba que muy pocos estudiantes tuvieran acceso a estudios de posgrado y que la formación de científicos y tecnólogos en áreas de vanguardia sólo fuera posible por medio de apoyos gubernamentales que se traducían en becas para estudiar en el extranjero.

La falta de identidad de los estudios de posgrado en el marco del sistema educativo mexicano se refleja en el hecho de que en los primeros setenta años del siglo XX no hubiera en nuestro país referencias explícitas y documentadas de una política integral específica de desarrollo del posgrado. Este nivel educativo evolucionó siguiendo el impulso del crecimiento de la educación superior y se desarrolló a partir de los años setenta; desde ese momento, ha transitado por al menos tres etapas: (Arredondo Galván, 1999), (Valenti Nigrini, 2002), (Casanova Cardiel, 2006), (Sánchez-Saldaña, 2010)

- Un periodo de crecimiento desarticulado, en el que las universidades más consolidadas crearon programas de especialidad, maestría y doctorado que permitieron el crecimiento de la matrícula, pero que no necesariamente respondían a una lógica de desarrollo de la ciencia y la tecnología, a una estrategia orientada a dar respuesta a necesidades sociales, locales o regionales identificadas a través de diagnósticos sistemáticos, o incluso a una visión integral del desarrollo institucional.
- Una fase de diversificación de la oferta con estancamiento en el crecimiento de la matrícula, como resultado de la crisis económica de la década de los ochenta; es esta etapa en la que se pusieron en marcha opciones de atención a la demanda basadas en nuevos modelos curriculares, muchos de ellos anclados en nuevas IES públicas vinculadas a sectores

específicos (salud, petróleo, arte) en los centros de investigación SEP – CONACyT y en IES particulares.

- Una fase de modernización, vinculada con la visión de la cobertura con equidad, calidad y pertinencia, que a partir de los años noventa se introdujo en el discurso de política educativa, y que con modificaciones modestas, continúa hasta este momento.

Es hasta hace sólo un poco más de 20 años que el posgrado, como parte importante de la educación superior, ha reclamado su lugar en el sistema educativo y ha sido reconocido como un nivel con identidad, objetivos y necesidades propias, lo que ha hecho explícita la necesidad de impulsar la consolidación de los programas de posgrado dentro de nuestro país.

El primer documento que estableció lineamientos de política educativa específicos para el posgrado fue el Programa Nacional Indicativo de Posgrado, elaborado por la Comisión Nacional de Posgrado (CONAPOS) en 1989, y que menciona, entre otros asuntos, que el posgrado y la innovación son un componente esencial del proceso de modernización educativa. En este documento se establecen algunos lineamientos mínimos sobre las características de los programas de posgrado, tales como el requisito de que los profesores deben poseer al menos el grado equivalente al que ofrece el programa, la vinculación explícita e intencional del posgrado con la investigación y otros asuntos normativos relacionados con la evaluación y con la necesidad de consolidación de este nivel educativo.

Como nivel poco atendido y desarrollado, el posgrado tampoco ha sido un objeto de estudio frecuente en las investigaciones educativas. Aunque existieron esfuerzos aislados previamente, las reflexiones, diagnósticos y propuestas en torno al posgrado empezaron a realizarse de manera sistemática en 1986, con el I Congreso Nacional de Posgrado, convocado en septiembre de ese año por la UNAM y que hasta la fecha se realiza cada año, organizado desde 2002 por el Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado (COMPEPO). Durante todo este tiempo, el Congreso Nacional de Posgrado ha sido un foro en el que los investigadores han explorado y

analizado los avances y problemas del desarrollo del posgrado en México, y las instituciones de educación superior han propiciado la reflexión y el análisis sobre el tema.

La mayor parte de la producción científica y académica sobre la problemática nacional del posgrado se integra por estudios diagnósticos o descriptivos sobre los programas de posgrado en las IES, sobre la cobertura geográfica o temática, o sobre el crecimiento de la matrícula¹. A diferencia de lo que ocurre en el caso de la licenciatura, pocos investigadores mexicanos² han integrado en sus líneas de investigación al posgrado como un objeto de estudio más estable, que permita una exploración sistemática y continua de su evolución y tendencias y que proporcione líneas explicativas o identifique causalidades. En este sentido, el posgrado mexicano es aún un objeto de estudio que no ha sido suficientemente explorado, que requiere la construcción de marcos explicativos que den cuenta de su especificidad y que proporcionen elementos que permitan fundamentar su desarrollo.

Si bien existe literatura que aborda la descripción y análisis de los estudios de posgrado en diversos contextos, existe muy poca información sobre los resultados y la efectividad de los programas estratégicos y líneas de acción que concretan las propuestas de política educativa para el posgrado. La literatura existente sobre las políticas de posgrado tampoco reporta estudios sobre los procesos de transferencia de estas políticas, la manera como se formulan, difunden e implementan las propuestas y las especificidades de la forma en que intervienen los diferentes actores que participan en estos procesos.

El contexto internacional de globalización económica y cultural, los procesos de cambio tecnológico y sus repercusiones significativas en los estilos de vida y en las formas de

¹ Destaca en este campo la revista OMNIA, editada por la UNAM, que en el periodo comprendido entre 1986 y 2004 publicó trabajos relacionados con la problemática del posgrado en México, fundamentalmente los presentados en las ediciones anuales del Congreso Nacional de Posgrado. También la Revista Ciencia y Desarrollo del CONACyT difundió un par de artículos sobre la naturaleza del posgrado a finales de los ochenta y la ANUIES hizo lo propio en 1981 con el estudio "El desarrollo del posgrado en la educación superior"

² Una excepción es el caso de Martiniano Arredondo y Ricardo Sánchez Puentes†, quienes desde los años ochenta iniciaron el estudio sistemático del posgrado mexicano. (Arredondo Galván, 1986, 1989, 1999, 2003, 2004, 2006); (Arredondo & Sánchez Puentes, 2004) (Arredondo, Pérez, & Morán, 2006); (Sánchez Puentes & Arredondo, 2001).

comunicación, la velocidad en los procesos de generación del conocimiento, así como el surgimiento de nuevos problemas sociales y de necesidades inéditas de la práctica de las profesiones, propiciaron un cambio en el discurso y en la perspectiva de las políticas tanto para el posgrado como para la ciencia y la tecnología. Las propuestas de política educativa vigentes en los años noventa se centraban fundamentalmente en la búsqueda de la calidad y la eficiencia y en el impulso de procesos de cambio en las IES; paralelamente, la política para la ciencia y la tecnología se enfocaba, al menos en el discurso, a promover la innovación y el cambio tecnológico.

En este contexto, a partir de 1991, las incipientes estrategias de política de posgrado centradas en la expansión de programas, cambian su orientación para privilegiar la evaluación de la calidad, lo que se traduce en la creación de los padrones de programas de calidad: el Padrón de Excelencia (1991 a 2000), el Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional y su Padrón Nacional de Posgrados (2001 – 2006) y el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (2007 a la fecha).

El Padrón de Excelencia (PE) del CONACyT, establecido en 1991, es una clara muestra de esta nueva orientación en las políticas de posgrado, ya que se basaba en una evaluación por requisitos que debían ser cumplidos por los programas, independientemente de las condiciones, contexto y problemática regional, institucional o del propio programa. La existencia del Padrón de Excelencia propició que algunas IES tuvieran mayor cautela en el momento de abrir nuevos programas de posgrado y se preocuparan por cumplir con los parámetros establecidos. Si bien el PE marcó una pauta para el desarrollo de calidad de los posgrados en el país, presentaba la limitación de que los requisitos resultaban restringidos y basados en un modelo único y rígido de posgrado, centrado fundamentalmente en los insumos y en los resultados inmediatos de los programas, sin identificar las causas de la baja calidad, lo que generó que las IES se centraran más en cumplir los requisitos que en fortalecer o innovar la orientación y alcance de este nivel educativo. (Sánchez-Saldaña, 2010)

A partir del sexenio 1994 – 2000, se declaró de manera explícita la necesidad de mejorar la vinculación entre la educación superior y el mercado profesional, favorecer la calidad académica, compartir la responsabilidad y diversificar las fuentes del financiamiento, retribuir a los docentes en función de sus méritos y desarrollo y promover la innovación. La evaluación de la calidad en todos los rubros, ámbitos y actores de la educación superior ha sido, sin duda, el signo distintivo de las políticas de fin del Siglo XX y del inicio del Siglo XXI.

Durante el sexenio 2000 – 2006 se mantuvo en México la tendencia hacia la modernización; la política de educación superior³ planteaba entre sus objetivos estratégicos lograr la educación superior de buena calidad. (SEP, 2001): Este objetivo orientó en gran medida las acciones realizadas y los criterios para priorizar los proyectos que serían apoyados a través del financiamiento público.

En el ámbito internacional, el desarrollo de nuevos escenarios de la educación superior en el marco de la globalización, de la Declaración de Bolonia y la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, planteaba nuevas exigencias de colaboración académica y homologación de los sistemas educativos, que cambiaban radicalmente las reglas y las dinámicas de las IES y que exigían asegurar, garantizar y evaluar la calidad de la educación superior en general, y en particular de los posgrados. A esta tendencia europea se unía el énfasis que las universidades de Estados Unidos hacían en la acreditación de programas y la certificación de profesionales, ante el eventual tránsito de trabajadores, como parte de las acciones derivadas del Tratado de Libre Comercio.

El mercado globalizado plantea a las IES exigencias de organización, estructura y operación para facilitar las condiciones de formación con estándares internacionales y propiciar la movilidad de egresados, estudiantes y académicos, que desde su perspectiva, son necesarias para desarrollarse en la sociedad actual. La acreditación de la calidad se ha convertido en un medio para garantizar que se cuenta con las condiciones, la capacidad y los resultados

³ Programa Nacional de Educación 2001 – 2006. (SEP, 2001)

compatibles con esta visión. Sin embargo, aunque en el discurso de política educativa lo presente así, calidad no es un concepto unívoco. Existen múltiples visiones e interpretaciones, no sólo sobre el concepto, sino también sobre su propósito y trascendencia. La calidad es vista como estrategia para la rendición de cuentas, como criterio para la asignación de recursos, como elemento para garantizar las posibilidades de permeabilidad horizontal, movilidad, intercambio, homologación, en el marco del libre tránsito de profesionales. Se han generado modelos diversos orientados a asegurar, garantizar y evaluar la calidad de la educación superior en general, y en particular de los posgrados.

El hecho relevante es que actualmente las políticas de educación superior en México, en América Latina y en el mundo tienen como eje el tema de la calidad. El discurso de la calidad está presente en las propuestas de organismos internacionales y supranacionales, en los programas del Estado, en la lógica de los planeadores, en los programas de trabajo de los rectores de las IES, en las metas de los programas académicos, en las estrategias de formación docente, en los criterios de elección de los estudiantes. Calidad es un término omnipresente en el discurso, aunque no necesariamente en las prácticas educativas y en los criterios para la toma de decisiones estratégicas de largo plazo.

Las reglas del juego de las relaciones entre países, organismos internacionales e instituciones han cambiado. La educación superior se ve sometida a presiones que hace 50 años no tenía. En las interpretaciones que señalan a la educación superior como factor de desarrollo ya no basta, como en la década de los setenta, ampliar la cobertura: las políticas para la educación superior deben responder actualmente a exigencias de un mundo en el que las fronteras se diluyen, el estado-nación pierde fuerza, los organismos internacionales ejercen su influencia en el establecimiento de prioridades, los mercados laborales han cambiado sus reglas para el ingreso y permanencia en el empleo, y las prácticas profesionales se modifican continuamente, como resultado del cambio tecnológico y del surgimiento de nuevas necesidades sociales. Desde esta perspectiva, se espera que la educación superior responda a estos retos de manera oportuna y pertinente, es decir, que la formación profesional y de posgrado sea de calidad, a pesar de que

las características de las instituciones de educación superior son diversas y de que los contextos en los que se insertan son heterogéneos.

Las visiones sobre la calidad, derivadas fundamentalmente de los planteamientos de organismos internacionales, originaron esquemas y modelos prescriptivos homogéneos, que se encuentran presentes en todas las estrategias, políticas y normas institucionales que han orientado las actividades del posgrado en nuestro país, no obstante la diversidad e inequidad de condiciones del universo de instituciones que conforman el sistema de educación superior.

En el sexenio 2000 – 2006, tanto el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001 – 2006 como el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) 2001 – 2006, plantearon entre sus objetivos el fortalecimiento del posgrado como estrategia para impulsar la formación de científicos y tecnólogos. (CONACyT, 2002); (SEP, 2001). En este contexto, el CONACyT, en colaboración con la SEP, diseñó el *Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN)*. (SEP-CONACyT, 2001)

La estrategia propuesta para lograr el objetivo fundamental de este programa era impulsar la mejora continua de la calidad de los programas de posgrado que ofrecen las instituciones de educación superior, así como reconocer la buena calidad de los programas de posgrado del país.

El "*Paradigma del Posgrado de Calidad*" (CONACyT, 2002) es el eje articulador de todo el programa y la fuente de los indicadores de evaluación; el concepto de calidad que subyace en el paradigma parte de tres supuestos básicos:

- a) la calidad depende de un conjunto de insumos y una forma de organizarlos, de manera que el producto de esta interacción genera los resultados esperados
- b) las instituciones de educación superior, las disciplinas y los campos profesionales son homogéneos, de manera que es posible replicar y sistematizar formas de actuar,

organizar y controlar las actividades del posgrado para lograr los objetivos planteados (que también son homogéneos, por cierto)

- c) la calidad es un asunto de gestión y toma de decisiones planeadas con una visión estratégica en un plazo establecido de manera externa y no en función de la naturaleza del contexto, de la problemática y de las circunstancias particulares en la que se plantea la estrategia

Las interpretaciones sobre la calidad que subyacen en el planteamiento del PFPN y su heredero, el PNPC, se han convertido en prescripciones que se han integrado profundamente en el lenguaje, las representaciones y las estrategias, políticas y normas institucionales que orientan las actividades del posgrado en nuestro país. La búsqueda de la calidad ha transformado el discurso del posgrado y ha sustituido en ocasiones la visión estratégica sobre este nivel educativo. La aplicación de esos modelos de calidad generó cambios en las prioridades y dinámica del posgrado y en las relaciones entre los actores involucrados. (Sánchez Saldaña, 2006, 2010).

Durante los últimos 10 años, más de 100 IES de diferentes tipos (centros de investigación, institutos tecnológicos, universidades públicas federales y estatales, así como instituciones particulares) se han involucrado en largos procesos de autoevaluación, planeación y planteamiento de estrategias remediales y de desarrollo de sus programas de posgrado, con el fin de participar en las diversas convocatorias del PFPN que se han emitido.

En trabajos previos (Sánchez-Saldaña, 2006, 2010), he identificado algunos de los efectos favorables y otros colaterales o no planeados que la aplicación del modelo de evaluación de la calidad propuesto por el PFPN propició en tres ámbitos:

- en los programas de posgrado, al incidir en los enfoques pedagógicos, en la gestión de lo académico, en la modificación de los roles de los diversos sujetos involucrados en el proceso formativo, en las reformulaciones del currículo, en su vinculación con la investigación y con la problemática social y regional de los distintos campos científicos y profesionales, etc.

- en las IES al generar cambios en la organización, en las prioridades institucionales, en reorientación de la inversión y del financiamiento, en las dinámicas académicas, en las relaciones entre los diversos actores, en los sistemas de evaluación y reconocimiento académico y en las políticas y normas institucionales.
- en el posgrado nacional: en la cobertura regional y por áreas temáticas, en la orientación de la investigación, en la dinámica del sistema de posgrado y en la conformación o desintegración de comunidades científicas y académicas.

La normatividad oficial mexicana⁴ señala que es obligación de los responsables de la política educativa evaluar periódicamente el desempeño de sus estrategias y los resultados de sus programas de acción. La evaluación más frecuentemente realizada en respuesta a esta exigencia, se enfoca fundamentalmente a la verificación técnica del cumplimiento de los términos de referencia que acompaña a los proyectos y casi nunca a analizar la pertinencia de las acciones respecto a la problemática que pretende resolver.

Los efectos institucionales marginales⁵ y el impacto de la política tanto en el desarrollo del posgrado nacional como en los resultados sociales, científicos y económicos que de él se esperan, no han sido evaluados de manera sistemática; ya sea por limitaciones en el enfoque metodológico y conceptual, por insuficiencia de recursos para afrontar una evaluación profunda e integral, o por el alcance que los propios sujetos evaluadores establecen para el proceso.

La ausencia de estos análisis ha impedido que los responsables de los posgrados en las IES identifiquen los contextos, características organizacionales y culturales que no se han tomado en cuenta en los procesos de transferencia de políticas, y que son factores críticos de éxito.

⁴ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en su artículo 78, que las dependencias o entidades deberán realizar una evaluación de resultados de los Programas sujetos a Reglas de Operación. El PFPN se ubica en esta categoría.

⁵ Me refiero a los efectos no buscados explícitamente, incluso los adversos o no deseados, pero que se presentan en las instituciones como resultado de las acciones de política a mediano y largo plazo.

Tampoco se han identificado los cambios que la aplicación masiva de los programas de acreditación del posgrado han tenido en los posgrados y en las IES, que pudieron haber generado la pérdida de la diversidad, al homogeneizar los criterios con los que se realizan los procesos de selección, operación y graduación de los programas, lo cual puede generar isomorfismo institucional y quizá acrecentar las brechas de inequidad.

La evaluación del impacto es costosa y metodológicamente difícil, por lo que existen pocos casos en que se hayan realizado estudios de seguimiento que permitan identificar efectos a largo plazo de las políticas públicas⁶. Los informes oficiales que son difundidos se centran en la verificación técnica, es decir, en la cuantificación del incremento de los programas acreditados y su distribución geográfica, o del número de becas otorgadas y su papel en el proceso de obtención del grado por parte de los becarios; lo más cercano a la evaluación del impacto de la política de posgrado ha sido identificar si existe relación entre el empleo de ex becarios y el posgrado que cursaron (CONACyT, 2008), o si los egresados han logrado su incorporación al Sistema Nacional de Investigadores. En general, no existe un análisis de validación situacional ni una evaluación del sistema que identifique si esta política efectivamente ha contribuido a la formación de investigadores y profesionales de alto nivel que favorezcan el desarrollo del conocimiento y hagan aportaciones relevantes para la solución de los problemas de la sociedad.

Los ejercicios de verificación del cumplimiento de reglas de operación o los reportes estadísticos sobre los indicadores cuantitativos alcanzados aportan un tipo de información valioso, pero no arrojan luces suficientes para avanzar con una actitud proactiva hacia los escenarios deseables para este nivel educativo y para el desarrollo del país.

Los efectos colaterales del PFPN, enunciados por los actores del posgrado, son una señal de que hay elementos que están escapando del campo de acción y control de los responsables de

⁶ CONACyT ha realizado, con apoyo del Banco Mundial y consultores especializados, algunos esfuerzos de evaluación del impacto de las políticas de becas en la formación de científicos y tecnólogos. (CONACyT, 2008)

la implantación de las acciones de política; es necesario identificar y analizar con mayor profundidad los argumentos que fundamentan los programas de política educativa y sobre todo, los procesos a través de los cuales las políticas se estructuran, se difunden y transfieren, se implantan y se evalúan.

El tipo de transferencia de políticas que se realiza es un factor relevante en el análisis, ya que los resultados obtenidos pueden ser diferentes en función de la motivación que los actores tienen para adoptar determinada política: algunos realizan procesos de transferencia voluntarios, pero para otros, el motor de la transferencia es la coerción directa o indirecta.

La transferencia de las políticas requiere que los sujetos involucrados realicen procesos de asimilación complejos, que no son lineales ni homogéneos y que en ocasiones van acompañados de reacciones de resistencia de algunos actores. Las áreas gubernamentales que proponen las acciones de política no siempre toman en cuenta la diversidad y complejidad de la transferencia, lo cual implica una limitación en la implantación.

En la medida en que estos elementos se analicen y ponderen, será posible contar con información y criterios para una mejor valoración de las políticas de posgrado y para el planteamiento de estrategias que se orienten al logro de objetivos planteados y consensuados con una visión de largo plazo.

La gran paradoja de la política de fortalecimiento del posgrado es que, a pesar de centrar su estrategia en la evaluación de la calidad, carece de un proceso integral de metaevaluación que sea capaz de dar cuenta de:

- la validez de los supuestos sobre la calidad del posgrado y de las hipótesis sobre las cuales descansan las acciones propuestas por las instituciones de educación superior en su estrategia de fortalecimiento

- la congruencia entre los conceptos sobre calidad del posgrado que fundamentan las políticas y la manera en que se traducen en estrategias y líneas de acción orientadas a mejorar el impacto del posgrado en el país
- las condiciones en las que el PFPN es pertinente como estrategia para lograr que el posgrado se desarrolle en los ámbitos institucional, regional y nacional con calidad competitiva
- los procesos a través de los cuales los sujetos involucrados interactúan para difundir y transferir o para asimilar e interpretar las propuestas y estrategias
- el nivel de logro de los objetivos de esta política educativa y en particular, la manera en que se realizan avances en el logro de la visión del posgrado enunciada en el PFPN
- el impacto del PFPN en el desarrollo del posgrado en tres ámbitos: los programas (nivel micro) las instituciones (nivel macro) y el país (nivel mega)
- el efecto de todas estas acciones en el desarrollo y consolidación del sistema de ciencia y tecnología.

En síntesis, se requiere un proceso sistémico y sistemático que dé cuenta de los procesos de las políticas, desde sus fundamentos, producción, difusión, implantación y efectos, con una visión integral y multidisciplinaria, en el que sea posible identificar los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de las estrategias y acciones de política.

En este momento cabe señalar que, si bien abordaré el análisis de los fundamentos teóricos, ideológicos y valorales de la política educativa de posgrado, (*Politic*) con el fin de contextualizarla, en esta investigación me centraré en la dimensión técnica de la política educativa es decir, en el análisis de los procesos de "las políticas", (*policy*), entendidas como el conjunto de estrategias, líneas de acción, e instrumentos a través de los cuales se orienta el esfuerzo para el logro de los objetivos de orden superior de la *Politic*. (Bazúa & Valenti, 1993).

Las preguntas que intento responder a lo largo de este trabajo son:

a) Sobre los procesos a través de los cuales las políticas (*policy*) se comunican y se implantan

- ¿Cuáles son las motivaciones, características, objetos y trayectorias de los procesos de transferencia de políticas públicas de posgrado en diferentes contextos institucionales en nuestro país? ¿Quiénes son los actores que realizan los procesos de transferencia y asimilación de políticas de posgrado?
- ¿Cuáles son los obstáculos y resistencias en la operación de los programas? ¿Qué tensiones se manifiestan entre los actores?

b) Sobre los efectos de las políticas de fortalecimiento del Posgrado en México:

- ¿Cuáles son los efectos esperados y colaterales de la puesta en marcha de las estrategias de la política en los programas, las instituciones y el sistema?

El objetivo general de este trabajo es:

Analizar los procesos de transferencia e implantación de las políticas de posgrado propuestas por medio del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) y del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) y los efectos que han generado durante su ejecución en el posgrado nacional en su conjunto, en las instituciones de investigación y educación superior y en las orientaciones, organización y operación de los programas de este nivel educativo.

Los objetivos particulares son:

- Identificar los actores, tipologías y trayectorias de los procesos a través de los cuales se transfieren las políticas de posgrado, así como los contenidos de dicha transferencia.
- Describir y analizar la interpretación de actores involucrados en el proceso, sobre los efectos de la implantación del PFPN - PNPC en la orientación y operación de los diferentes tipos de programas de posgrado, en la organización y políticas institucionales de IES de características diversas y en el fortalecimiento del posgrado nacional.

- Identificar la ocurrencia de efectos no esperados en la orientación de programas de posgrado de diversa naturaleza, derivados de los esfuerzos de las IES para cumplir con los parámetros del modelo de calidad que fundamentan el sistema de acreditación del PFPN.

El análisis de los fundamentos, dinámicas y efectos de las políticas es crucial para valorar si las acciones propuestas realmente contribuyen a solucionar los problemas que les dieron lugar.

La investigación parte de los siguientes supuestos:

- a) Sobre la naturaleza del contenido de las políticas:

Las políticas educativas son una construcción cultural; surgen en el marco de una interpretación de la sociedad, en un contexto institucional que determina su contenido, orientación, formas de operación y posibilidades de éxito en la ejecución. Por lo tanto, las políticas no son de aplicación “universal”.

La política de fortalecimiento del posgrado se basa en una serie de hipótesis, no siempre sensibles a la diferencia de contextos y ambientes institucionales, que relacionan el cumplimiento de los criterios, indicadores y parámetros del modelo de calidad con el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica del país.

Tanto el PFPN como el PNPC declaran como su propósito fundamental impulsar la calidad del posgrado. Su estrategia sin embargo no ha sido impulsarla directamente, sino orientar a las IES a que realicen acciones encaminadas al logro de la calidad a partir de un modelo único, por medio del que se ofrecen acreditaciones de calidad acompañadas con el estímulo en becas para los estudiantes y en muy pocos casos, recursos para el apoyo a los programas.

- b) Sobre los procesos a través de los cuales las políticas se construyen, se comunican y se implantan: transferencia de políticas

Las políticas siguen diferentes procesos y trayectorias de transferencia, con diversa motivación, propósito e intensidad, dependiendo de la naturaleza, antecedentes y circunstancias de las organizaciones que las asumen, lo que origina efectos heterogéneos en sus áreas de influencia. La dirección y forma de transferencia de políticas depende de la cultura organizacional de cada una de las IES.

c) Sobre los efectos de las políticas de fortalecimiento del Posgrado en México:

El mecanismo de acreditación del posgrado derivado estos programas genera en las IES y en los posgrados, efectos tanto deseados como no esperados o colaterales, que no han sido considerados en los procesos de evaluación de la política de fortalecimiento del posgrado.

Parto del supuesto de que el impacto de la política puede observarse en diversas áreas de influencia (los programas, las instituciones, el posgrado nacional) y en diversos actores (los estudiantes, los académicos, los “operadores” de las políticas, los directivos, los empleadores, etc.). La aplicación de los procesos de evaluación basados en el paradigma de posgrado de calidad propuesto por el CONACyT genera diversos efectos que no son homogéneos, sino que varían en función del tipo de IES y su nivel de desarrollo académico, el desarrollo regional, el área disciplinar, etc. El modelo de evaluación “completo” tiene efectos “globales”, pero cada tipo de indicador puede generar efectos específicos diferentes al efecto global.

Los resultados también se ven afectados por el énfasis que se hace en la evaluación que se realiza. El proceso evaluativo privilegia la identificación del logro de parámetros establecidos en el modelo de calidad. Esto implica fundamentalmente evaluaciones sumativas para seleccionar los programas que cumplen con los estándares, independientemente de variables tales como su contexto o su punto de partida.

Si bien un enfoque integral para la evaluación de políticas podría incluir la identificación de la eficiencia y de las buenas prácticas institucionales, las innovaciones en los procesos o en los enfoques de los programas, o la evaluación del impacto de los programas observables en los

productos académicos o en el número y ubicación laboral de los graduados, hasta el momento, las acciones de evaluación de programas en el marco del PFPN y posteriormente del PNPC, se pueden ubicar en la categoría de evaluaciones sumativas para la verificación de cumplimiento de indicadores, con algunos ingredientes de evaluación para la mejora continua.

Por otra parte, las evaluaciones realizadas a las políticas de fortalecimiento del posgrado se han centrado en la verificación del cumplimiento de los términos de referencia y de la normatividad aplicable. Pero no existen estudios ni esquemas que permitan evaluar la pertinencia, eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas a partir del estudio de los procesos de generación, difusión, implantación y evaluación de los programas que materializan las políticas educativas.

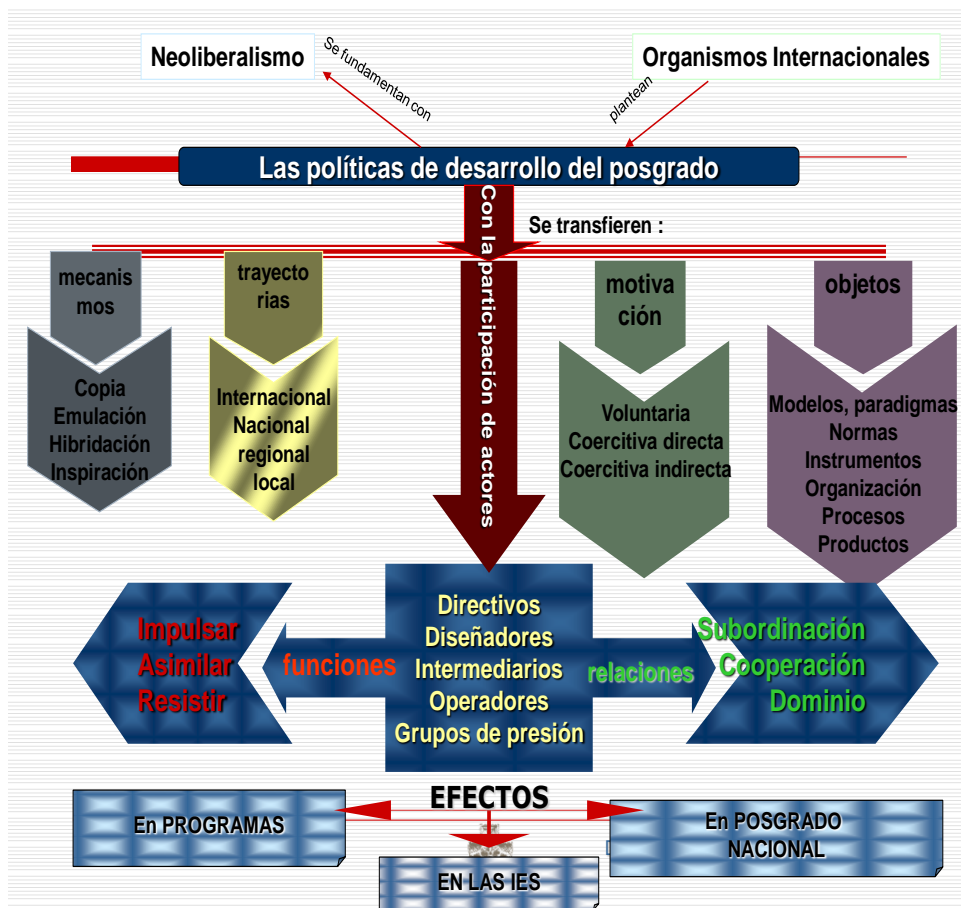
A partir del marco de la transferencia de políticas (Policy transfer de Dolowitz y Marsh) y del estudio de las coaliciones que participan en los procesos de política, (Advocacy Coalition Framework. (ACF) de Sabatier), se buscaron explicaciones sobre los factores que favorecen o impiden la implantación de políticas o que buscan salvaguardar la autonomía de las coaliciones y sus áreas de influencia.

En la Figura 1 se ilustra el esquema general de la investigación. Las políticas de desarrollo del posgrado, alimentadas por las ideas neoliberales y las tendencias internacionales, se transfieren por mecanismos variados (copia, emulación, hibridación o inspiración), siguiendo distintas trayectorias. Se transfieren diversos objetos, tales como modelos, paradigmas, normas, procesos, ya sea voluntariamente o por coerción directa o indirecta sobre las instituciones en las que se quieren implantar las estrategias. En todo este proceso, participan múltiples actores, que realizan funciones cruciales de impulso, asimilación o resistencia a la transferencia de la política, y que establecen relaciones de subordinación, cooperación o dominio con otras instituciones o grupos de actores involucrados en el proceso.

Con este trabajo se pretende generar esquemas analíticos, o incluso aproximaciones teóricas o modelos para explicar lo que ocurre con las decisiones y acciones de política pública en tres

niveles: los programas de posgrado, las instituciones y sobre todo, el sistema de posgrado nacional. La identificación de estos factores puede contribuir a una mejor planeación de las estrategias de política educativa.

FIGURA 1. ESQUEMA GENERAL DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA.



FUENTE: Elaboración propia

2 EL MARCO METODOLÓGICO.

Plantear como objeto de estudio la política de posgrado, sus procesos y efectos, ofrece dificultades de diversa naturaleza.

Por una parte, la escasez de estudios sistemáticos que profundicen en el tema más allá de la descripción o de la crítica a los fundamentos de la política de posgrado. Por otra, la complejidad misma del fenómeno, que exige abrir la perspectiva del investigador para incursionar en nuevos enfoques teóricos y metodológicos que hagan posible una mejor comprensión mediante la identificación de la contribución de las variables, contextos, condiciones de ejecución o relaciones entre los actores, en el resultado de la implementación de la política y en consecuencia, en el potencial mejoramiento de su impacto.

Aunado a esto, es importante reconocer que la neutralidad es un atributo difícil de lograr, por ello es conveniente hacer explícita una postura política y ética en la investigación, que se vería enriquecida con la inclusión de múltiples voces para poder integrar explicaciones significativas a las preguntas de investigación.

Estas razones hacen pertinente la elección de un enfoque cualitativo.

2.1 La validez científica en el campo de la investigación en ciencias sociales

El debate actual en torno a los métodos cualitativos aborda principalmente la cuestión sobre la validez científica del conocimiento que es generado. En este sentido, Denzin y Lincoln señalan que es necesario replantear la visión de la indagación y de la creación de conocimiento, debido entre otros factores, a la crisis de representación, que consiste en la desvinculación directa de la expresión con la realidad, o dicho de otra manera, en las limitaciones del lenguaje para dar cuenta cabal y precisa de fenómenos sociales; también aluden a la crisis de legitimación, que significa el cuestionamiento (o aceptación) de la validez científica de un conocimiento en

función de las características, autoridad o reconocimiento académico de quien lo produce y también de quién lo evalúa. (Denzin & Lincoln, 2005):

Además del problema de la validez científica del conocimiento que se produce a través de la investigación cualitativa, es fundamental reflexionar sobre el uso ético y político que se da a las explicaciones que, podría argumentarse, siempre están en construcción y requieren ajuste permanente.

Las tendencias actuales de la investigación cualitativa, basadas en el enfoque constructivista (Charmaz, 2000), (Soneira, 2007), subrayan la importancia de estudiar a las personas en su contexto natural. La propuesta metodológica no es rígida, ni prescriptiva, sino que promueve una comprensión interpretativa mediante la organización del proceso de análisis a través del desarrollo, afinación e interrelación de los conceptos

Esta perspectiva se basa en el interaccionismo simbólico⁷, ya que asume que los fenómenos y acciones humanas son complejos y variables y que las personas actúan con base en los significados que construyen y redefinen como resultado de la interacción social. Esto desde luego incluye el hecho de que los conceptos se construyen a partir de los significados que tanto los proveedores de información como el propio investigador asignan a los datos.

En el contexto de estos cuestionamientos surgen nuevos criterios y estrategias para fortalecer la validez y utilidad de la investigación, mismos que tienden a incluir no sólo el rigor metodológico sino también sus implicaciones éticas y políticas, así como el papel del investigador a lo largo del proceso de investigación. Entre estos criterios podemos citar la reflexibilidad, la inclusión y la perspectiva sobre el cambio social.

⁷ Blumer propone el concepto de interaccionismo simbólico mediante tres ideas básicas: a) las personas actúan sobre los objetos de su mundo e interactúan con las personas con base en el significado que los objetos y las personas tienen para ellos; b) los significados se construyen por medio de la interacción social, principalmente por la comunicación; estos significados son esenciales en la estructuración del sujeto y en la producción social de sentido; c) las personas realizan procesos de traducción, selección, organización, evaluación y transformación de los significados en función de sus intereses y necesidades. (Blumer, 1982).

La Reflexibilidad es una autorreflexión sobre las motivaciones propias del investigador y su papel en el proceso de selección de este tema, del enfoque, de las técnicas y de sistematización de la información. Implica que el investigador se posicione y se ubique frente a los otros. También es importante el análisis sobre la posición que los otros le asignan: ¿cómo es mirado el investigador? A partir del reconocimiento de que nuestra presencia altera los fenómenos estudiados, lo importante es analizar en qué sentido y con qué intensidad sucede esa alteración. Actualmente se considera una utopía pensar que el investigador cualitativo puede ser neutral y que no afecta la dinámica social que estudia.

La Inclusión es una postura epistemológica basada en la asunción de que el mundo social es construido colectivamente; luego entonces la realidad social es comprendida y vivida diferencialmente por diversos actores. Incluir múltiples voces, por tanto, fortalece a la investigación social porque ofrece un panorama más amplio y complejo no sólo de la realidad social sino de sus actores, sus conflictos y sus aspiraciones.

En cuanto al **cambio social**, es necesario asumir que la investigación cualitativa busca no sólo enriquecer al mundo académico, sino también al social, al tomar en cuenta a los participantes de nuestra investigación, generando procesos de reflexión en la comunidad que pueden dar lugar a transformaciones o cambios en el marco de los principios de justicia social.

En síntesis, la claridad sobre las propias motivaciones y la postura del investigador frente al fenómeno que estudia; su capacidad de incluir, valorar y aceptar los puntos de vista de múltiples actores, y la claridad para identificar los valores y propósitos que subyacen en la investigación, son factores críticos de validez del conocimiento generado.

Las políticas de posgrado, los procesos de evaluación y acreditación de la calidad de los programas y el análisis de las implicaciones y efectos institucionales de esos procesos son temas con los que he estado directa y profundamente involucrada, de manera personal y

profesional. Este hecho me ha obligado a estar en constante vigilancia y reflexión, para abrirme a la inclusión de las perspectivas de los actores, para considerar las posturas diversas, o incluso antagónicas y los distintos enfoques desde los que ellos narran su experiencia, privilegian su información y construyen su discurso.

2.2 El estudio de casos

Las tendencias actuales de la investigación cualitativa han abierto nuevas posibilidades al desarrollo del conocimiento del campo de las ciencias sociales al reconocer formas alternas de generación del conocimiento que no necesariamente implican modelos experimentales, muestreos aleatorios o la finalidad de generalización, sino que pretenden encontrar explicaciones válidas sobre fenómenos y casos emergentes, relevantes e innovadores, que en muchas ocasiones, son punto de partida para identificar nuevas áreas de conocimiento.

Este trabajo se abordó por medio de estudio de casos, dado que la idea no era demostrar teorías que pudieran ser generalizables, sino establecer criterios de viabilidad de planteamientos teóricos, a través de la identificación de casos en los que esas explicaciones teóricas operan.

Lowi reporta que el estudio de casos se empezó a utilizar desde la década de los años treinta del Siglo XX, como método para el análisis de las políticas públicas. (Lowi, 1996)⁸.

Los estudios de caso más relevantes en este campo temático abordan las relaciones políticas de un área definida, las actitudes, las estrategias, las formas de comunicación y hacen aportaciones para la construcción de explicaciones teóricas sobre la naturaleza de los procesos de política pública.

⁸ Este texto de Lowi es una versión reducida de su trabajo "*American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory*", publicado originalmente en 1964.

El estudio de caso es tanto un proceso como un producto de la investigación. (Stake, 2005). Para realizar el estudio de caso es necesario hacer una planeación cuidadosa durante todo el proceso, no sólo al principio, identificando contenidos y tareas que deben explorarse, a través de la observación de actividades o de entrevistas a los actores involucrados.

Stake identifica tres tipos de estudios de caso, según la motivación o tipo de interés que el investigador tiene en él:

- **Intrínseco:** Cuando se aborda el estudio porque el investigador quiere entender mejor, de principio a fin, este caso en particular. El caso en sí mismo es de interés, independientemente de su relación con cualquier otro. El propósito no es entender conceptos abstractos o fenómenos genéricos, ni tampoco construir teoría. Simplemente hay un interés especial en este caso particular.
- **Instrumental:** Cuando el propósito es iluminar un tema. El caso tiene un interés secundario, juega un papel de soporte y facilita el entendimiento de algo más allá. El interés es externo. Se elige en función de la contribución que pueda hacer para lograr un propósito que rebasa al caso en sí.
- **Múltiple o colectivo:** Cuando el criterio de selección no se basa en el caso en sí, sino que se analizan varios casos para identificar características comunes de los fenómenos, poblaciones o condiciones generales. Los casos así estudiados pueden ser similares o diferentes; se eligen a partir de la creencia de que al entenderlos, se puede entender mejor e incluso llegar a teorizar sobre un conjunto más amplio de casos.

El muestreo teórico propone la selección de casos o sujetos con base en la contribución que pueden realizar para la comprensión de las relaciones entre categorías. Desde esta perspectiva, los casos son relevantes por su conexión con los fenómenos que se estudian y no tanto por ser “representativos” del universo de estudio. La intención no es generalizar los resultados a toda la población, sino demostrar que existen relaciones entre categorías que pueden ser explicadas teóricamente y que esa explicación es válida porque existen casos que la soportan.

Para fines de esta investigación, se seleccionaron casos clasificados como “Múltiples” o “Colectivos”, porque se pretendía identificar semejanzas y diferencias en los procesos de transferencia de política en diversos tipos de IES, así como de los posibles efectos que esos procesos generan en el interior de IES. Los casos se seleccionaron mediante un muestreo teórico, con base en dos criterios principales: el tipo de institución y la naturaleza de su participación en los procesos de acreditación.

Los casos se trabajaron y analizaron con base en el método de la comparación constante, el cual consiste en que el investigador recoge datos, los codifica y los analiza en un proceso simultáneo de generación de teoría. Esto implica que el investigador desarrolle una habilidad de transitar ágilmente de los datos a la teoría y viceversa, estableciendo nuevas categorías, regresando a las fuentes de información y a la teoría, incorporando las voces de los sujetos involucrados en el proceso. La comparación constante permite el desarrollo de nuevas categorías de análisis y explicaciones teóricas que son producto del flujo de reflexiones y de la contrastación continua entre los marcos conceptuales existentes y los datos empíricos.

2.3 La selección de los casos.

Existen múltiples taxonomías para clasificar a las IES que imparten posgrados. El CONACyT las clasifica en Centros de Investigación, (del CONACyT, federales o internacionales) Institutos Tecnológicos dependientes de la Dirección General de Educación Tecnológica de la SEP, Universidades Públicas (federales, estatales o del DF), IES particulares y otros. Para fines de esta investigación se decidió estudiar únicamente universidades de tres tipos: pública federal, pública estatal y particular, dado que la dinámica de los centros de investigación es muy diferente a la de las universidades que atienden también a estudiantes de licenciatura. Tampoco se incluyeron institutos tecnológicos estatales, debido a que en el momento en el que se hicieron los primeros planteamientos de la investigación su participación en los procesos de acreditación de programas de posgrado era aún muy incipiente.

Para clasificar a las IES según su tipo de participación en los procesos de evaluación y acreditación de programas de posgrado, se utilizó una adaptación de la tipología de Karran sobre la capacidad de innovación institucional (Karran, 2001): las instituciones pioneras son las que empiezan a participar desde las primeras convocatorias de los procesos de acreditación y obtiene resultados exitosos; las instituciones seguidoras o adaptadoras se incorporan a los procesos de acreditación en convocatorias subsecuentes y no siempre obtiene resultados exitosos.

Los casos seleccionados con estos criterios fueron los siguientes: (Tabla 1)

TABLA 1. TIPOLOGÍA DE CASOS SELECCIONADOS

	PÚBLICA FEDERAL	PÚBLICA ESTATAL	PARTICULAR
PARTICIPANTE PIONERA	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)	BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA (BUAP)	UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA (UIA)
PARTICIPANTE SEGUIDORA		UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA (UAS)	UNIVERSIDAD LA SALLE (ULSA)

La UNAM y la BUAP fueron seleccionadas por haber participado desde el inicio del proceso de evaluación de la calidad de los programas de posgrado, incluso en la etapa de diseño, de manera que contribuyeron en la conformación del modelo y de los criterios de evaluación. La UAS tuvo una participación temprana, pero modesta en la acreditación de programas y realizó acciones de acercamiento a instituciones pioneras con el propósito explícito de instrumentar acciones que le permitieran lograr la acreditación, razón por la cual fue clasificada como seguidora- adaptadora. En cuanto a las instituciones particulares, el caso de la UIA es relevante por ser una participante temprana desde los inicios del padrón de excelencia y en el PFPN desde 2004, mientras que la ULSA se clasifica como seguidora, ya que inició su participación en la acreditación varios años después.

2.4 El procedimiento de la investigación

Para recopilar la información se realizaron entrevistas a informantes calificados de las IES seleccionadas. Los sujetos entrevistados se seleccionaron considerando los siguientes criterios:

- Que hayan sido responsables institucionales directos de los procesos encabezados por el CONACyT y la SEP para la evaluación y acreditación de los programas de posgrado.
- Que su responsabilidad implicara un cargo directivo en el ámbito del posgrado.

En todos los casos se entrevistaron a los responsables del posgrado en las IES: Directores o Coordinadores Generales de Posgrado, o responsable institucional de la evaluación, de acuerdo con la estructura organizacional de cada IES. Estos cargos suponen un nivel jerárquico intermedio, entre las autoridades universitarias (rectores, vicerrectores) y los actores responsables de la operación directa de los programas (coordinadores, tutores, académicos). Al seleccionar actores en estos niveles de autoridad dentro de la organización institucional, se buscaba información que permitiera entender los procesos de comunicación y transferencia que ellos como interlocutores tenían que realizar en todo momento, con el fin de lograr los objetivos institucionales y atender las necesidades de académicos y estudiantes.⁹

La Tabla 2 presenta la lista de funcionarios entrevistados, su cargo, la duración de las entrevistas y su institución de adscripción.

⁹ En un estudio previo (Sánchez-Saldaña, 2010) se habían explorado los puntos de vista de académicos y coordinadores de programas en torno al modelo de evaluación del PNPC y sobre los efectos favorables e incluso adversos que los procesos de acreditación generaban en sus programas e instituciones. Los resultados obtenidos, muy valiosos para identificar resultados y efectos de la implantación de las estrategias de fortalecimiento del posgrado, me hicieron ver la necesidad de explorar la visión de autoridades de nivel intermedio que arrojaran luces sobre la complejidad del proceso de implantación.

TABLA 2. LISTA DE FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

CASO	ENTREVISTADO	DURACIÓN
BUAP	Dr. Gerardo Martínez Montes, Director de Posgrado	1 hr 47 min
UAS	Dr. Antonio Corrales Brugueño Coordinador de Investigación y Posgrado	1 hr 23 min
UIA	Dra. Valentina Torres Septién Torres, Directora de Posgrado	1 hr
ULSA	Mtra. Ma. Teresa Martínez Estrada, Directora de Investigación y Posgrado	1 hr 17 min
UNAM	Mtra. María Isabel Vázquez Padilla, Subdirectora de Evaluación, DGEP	55 min

Se diseñó una guía para la entrevista¹⁰ a partir del enfoque de la transferencia de políticas, con el fin de identificar las trayectorias, objetos y efectos del proceso de transferencia de políticas entre los distintos actores participantes. En el diseño de la entrevista se incorporaron también elementos vinculados con los resultados del estudio sobre efectos deseados y colaterales de la aplicación del PFPN realizado en 2006 con coordinadores de posgrado. (Sánchez-Saldaña, 2006), (Sánchez-Saldaña, 2010).

Previamente se les envió a los informantes tanto una síntesis del planteamiento y objetivos de la investigación, como el guión y los objetivos de la entrevista.

Las entrevistas se grabaron con la autorización de los entrevistados y se transcribieron y codificaron para su análisis. Inicialmente se establecieron códigos provenientes del marco de la transferencia de políticas. El proceso de codificación requirió revisar en diversas ocasiones la totalidad del material transcrito, con el fin de afinar los códigos, los cuales se modificaron con base en las características del propio material recopilado, al incorporar también algunos “códigos en vivo”¹¹. A lo largo del trabajo se citan fragmentos de las entrevistas identificados con una clave para la IES y el número de párrafo que le corresponde en la transcripción.

¹⁰ Ver Anexo I. Guía de entrevista

¹¹ Ver Anexo II. Códigos

Durante el proceso de codificación se realizaban procesos de comparación constante que permitieron transitar entre los datos y las interpretaciones teóricas y viceversa, con el fin de identificar los elementos de construcción teórica que contribuyen a la explicación eventual de fenómenos.

Si bien al inicio de la investigación se había integrado un marco conceptual basado en la propuesta de Dolowitz y Marsh sobre la transferencia de políticas, y en la interpretación de Sabatier sobre las coaliciones promotoras, fue necesario ampliar los referentes. Algunos de los elementos que los informantes proporcionaban en las entrevistas hicieron necesaria la búsqueda de nuevas explicaciones teóricas que permitieran contar con elementos que enriquecieran la interpretación. En este proceso se agregaron al aparato crítico de esta investigación elementos sobre la teoría de la agencia, sobre las representaciones sociales, sobre comunidades epistémicas y sobre redes de políticas.

Con el fin de complementar la información de los casos estudiados, se realizó en forma paralela la recopilación de documentos institucionales tales como reglamentos y planes estratégicos institucionales, documentos de apoyo a la tutoría, marcos conceptuales sobre modelos educativos y curriculares, entre otros, lo que permitió realizar procesos de verificación y triangulación que enriquecieran la información de las entrevistas.

Un elemento adicional que permitió enriquecer el análisis fue la participación en los grupos de análisis de indicadores del Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado. La revisión sistemática y colegiada de los documentos, marcos de referencia, indicadores y parámetros, procesos de evaluación y resultados, realizada periódicamente junto con responsables institucionales del posgrado de diversas IES (incluidas las que aquí se analizan), ha permitido contrastar información proveniente de otras IES y corroborar la validez de los criterios de análisis.

3 ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE POSGRADO

El estudio de los contenidos, estrategias, implantación y efectos de la política de posgrado requiere un soporte conceptual que articule los diferentes elementos que confluyen en el proceso de la política. En este capítulo se abordan las tendencias y enfoques contemporáneos para el análisis de las políticas públicas, con especial énfasis en los procesos de transferencia de las políticas. Se identifican también las formas en las que los actores se hacen visibles, se relacionan entre sí y se organizan en la arena de la implantación de las políticas, con base en sus sistemas de creencias.

3.1 Antecedentes y tendencias del estudio de las políticas públicas

Los estudios y el desarrollo de modelos interpretativos sobre los procesos de las políticas públicas son relativamente recientes. Si bien existen evidencias de estudios sobre políticas desde hace cerca de 80 años (Lowi, 1996), fue en 1951 cuando Lasswell abrió el campo de la ciencia política, al formular su programa de investigación sobre “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política” (Lasswell, 1951), en el que busca articular la ciencia política con una visión interdisciplinaria y las decisiones de gobierno. (Aguilar, 2003); (Parsons, 2009); (Moreno, 1993). Lasswell propone la idea, innovadora en su momento, de que las políticas públicas pueden analizarse como un un proceso y que son un objeto científico que incluye los métodos de investigación, los resultados del estudio de las políticas y las conclusiones de las disciplinas que contribuyen a entender racionalmente todo este proceso. La propuesta de Lasswell es una interpretación lineal, que parte de la identificación y planteamiento del problema, la exploración e investigación para fundamentar posibles soluciones que se implantarán.

FIGURA 2. MODELO LINEAL DEL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA SEGÚN LASSWELL



Elaboración propia a partir de ideas de Lasswell

Una década después, Lindblom introduce en el análisis de la elaboración de políticas públicas elementos que rebasan el ámbito de un proceso lineal, planeado y controlado, al señalar que no se puede pensar sólo en un proceso como sucesión de etapas, o en un ciclo, sin considerar el papel de los diversos actores (burocracias, partidos, grupos de interés) de fuerzas complejas profundas (inequidad social, limitaciones en la capacidad de análisis de los responsables) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas.(Lindblom, 1968, citado por Parsons, 2009).

El desarrollo del campo se ha fortalecido a partir de la década de los setenta, con las aportaciones de Edward Quade y Yehezkel Dror que incorporan nuevos ángulos interdisciplinarios para el estudio de las políticas: modelos matemáticos y análisis de sistemas, el primero, y la política de las políticas, es decir la metapolítica y su sistema de decisiones basado en metateoría, el segundo. A partir de entonces, el estudio de las políticas se ha basado en enfoques multidisciplinarios alimentados por la economía, las ciencias sociales, la psicología, la administración pública y la teoría de sistemas, entre otras; tiene un carácter contextual, se vale de múltiples métodos y se orienta en función de problemas. El estudio de las políticas públicas es actualmente considerado como una subdisciplina dentro del campo de las Ciencias Políticas. (Montecinos, 2007).

En sus trabajos de análisis sobre la evolución de los estudios sobre políticas públicas, autores como los ya citados Parsons, Montecinos y Aguilar identifican, desde una perspectiva estrictamente analítica y didáctica, diversas etapas por las que históricamente han atravesado estos estudios, las cuales se distinguen por el acento puesto en alguno de sus elementos, acciones o efectos: en los procesos y fundamentos de la toma de decisiones, en los procesos de la política, particularmente en la implantación, o en los modelos de evaluación de las políticas.

En las primeras etapas de conformación de las políticas públicas como campo de estudio, los trabajos se centraban en el análisis de la definición del problema público y en el papel que los

responsables de la toma de decisiones jugaban en los procesos y estrategias que dan lugar a la conceptualización de la política y al planteamiento de sus objetivos.

Desde esta perspectiva, la definición del problema resulta crucial, pues determina el ámbito de acción de la política. Plantear un problema de política pública, sobre todo aquella relacionada con la educación, involucra conceptos tales como "interés público", "beneficio público", "necesidad pública", o bien situaciones de inequidad, injusticia, discriminación, exclusión o incumplimiento de un derecho. En todo caso, al plantear el problema de esta manera, nos estamos refiriendo a una elaboración conceptual, una interpretación, una construcción basada en un marco valoral o de referencia.

Aguilar afirma que mientras el planteamiento del problema que origina la política es un constructo, cuyo centro es un juicio de valor, la propuesta de solución (es decir, la estrategia de acción de la política) es una hipótesis basada en modelos explicativos sobre las relaciones causales entre las variables implicadas en el problema, que desembocarían en su solución. (Aguilar, 2010, págs. 32 - 33).

Esta etapa en la que la definición del problema era el eje principal del proceso de política pública coincide con el auge de la planeación normativa que prevalecía en los años cincuenta y sesenta, en particular en América Latina. (Cassasús, 2000). Las acciones se diseñaban con gran precisión, (por ejemplo, presupuesto por programas) lo que permitía establecer cursos de acción controlables, eficientes, medibles, verificables, garantizados a través de técnicas, recursos, tiempos y movimientos rigurosamente planeados. Esto originó un gran énfasis en la normatividad y las prescripciones, que se convertían en manuales de procedimientos, normas rígidas o protocolos predeterminados. En este enfoque se suponía que la decisión racional tomada, traducida en la planeación rigurosa de la estrategia con sus correspondientes objetivos, programas y presupuestos, debía ser realizada al pie de la letra, en un clima de normatividad y control prescriptivo, para garantizar su éxito. La investigación sobre políticas públicas profundizaba en los fundamentos y la pertinencia de las decisiones.

A pesar del gran entusiasmo desplegado durante los años cincuenta a los setenta tanto en los países desarrollados como en los que en esa época empezaron a denominarse “subdesarrollados” y de la enorme difusión de los planteamientos de organismos internacionales como la CEPAL¹² o el ILPES¹³, las evidencias mostraban que los resultados de las políticas públicas encaminadas al desarrollo de los países no eran los esperados. Esto sucedía no sólo en materia de desarrollo social, sino también en las crisis de los sistemas democráticos de países latinoamericanos.

En los Estados Unidos las cosas no eran del todo diferentes; en el contexto del desencanto derivado de los pobres resultados de las políticas sociales de los años sesenta, los pioneros de los estudios más críticos sobre políticas públicas se orientaron a exhibir el fracaso de las políticas y de la acción gubernamental y más adelante analizaron las causas de dichos fracasos desde la perspectiva de las ciencias sociales.

En general, en la década de los setenta los estudios que abordaban como objeto las políticas, se centraban en el análisis de sus fundamentos conceptuales, ya sea desde la perspectiva teórica o la metodológica y técnica, en busca de explicaciones sobre las deficiencias en los resultados obtenidos. Se percibía una división tajante entre los procesos de diseño, cuyo actor principal es el sector gubernamental, y los de administración, como proceso de operación de acciones ya decididas y que sólo deben ser puestas en marcha mediante procesos eficientes.

En esta época surge la visión de la planeación estratégica como elemento de la administración para fortalecer las decisiones y prever con mayor precisión los cursos de acción. Este enfoque, con sus posteriores reelaboraciones, se sigue aplicando todavía en numerosas acciones de la política educativa de nuestros días. Sin embargo, aún cuando incorpora elementos de análisis del entorno, la planeación estratégica no es un enfoque que incluya elementos que den cuenta

¹² CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

¹³ ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; depende de la CEPAL

de la complejidad del entramado de relaciones que se establecen en el proceso de las políticas públicas.

Como resultado de su experiencia durante el golpe de estado de 1973 en Chile, Carlos Matus¹⁴ desarrolló el enfoque de la "Planeación Estratégica Situacional (PES). (Matus, 1980) (Cassasús, 2000). Las reflexiones de Matus lo llevan a considerar que la planificación económica se había centrado en las técnicas y muy poco en el desarrollo teórico y epistemológico. Esto provocaba la baja capacidad de los estados latinoamericanos para aplicar políticas y para dirigir procesos de cambio estructural. La crisis del paradigma de planeación tradicional se manifestaba en su incapacidad para manejar situaciones de incertidumbre y problemas complejos. El papel del planificador, como el actor responsable de la toma de decisiones también era cuestionado por Matus. Una de sus aportaciones más significativas es el planteamiento del concepto de "situación", como lugar simbólico desde donde los actores se relacionan con el escenario y desde el cual cada uno construye su interpretación de la realidad. Esta interpretación supone que la realidad no es homogénea ni lineal, sino esférica, y por lo tanto, no es percibida por la totalidad de los actores desde la misma perspectiva, sino con múltiples miradas de actores que frecuentemente estarán en conflicto. Los principales cambios en la interpretación sobre la planeación y el papel de los actores pueden sintetizarse como aparece en la Tabla 3.

¹⁴ Carlos Matus fue Ministro de Economía de Chile durante el gobierno de Salvador Allende. Como resultado del golpe de estado de 1973, fue hecho prisionero y pasó los siguientes dos años en un campo de concentración, en donde inició sus reflexiones para lo que después sería su libro "Planificación de situaciones" que generó un cambio en los paradigmas de la planeación contemporánea y por extensión aportó elementos conceptuales para el análisis de las políticas públicas.

TABLA 3. ENFOQUES DE PLANEACIÓN TRADICIONAL Y SITUACIONAL

	PLANTEAMIENTO DE PLANEACIÓN TRADICIONAL	PLANTEAMIENTO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL
PAPEL DEL PLANIFICADOR	Es diferente a la realidad que planifica. El responsable de planear es el Estado	Planeador y realidad son parte de la misma situación. Existen múltiples actores que planifican con deseo de transformar mediante su acción
EXPLICACIONES DE LA REALIDAD	Hay una sola explicación verdadera y objetiva de la realidad. El factor crítico es la calidad del diagnóstico que permite conocer esta realidad	Hay más de una explicación verdadera, dependiendo de la situación en la que se encuentra el actor que explica. Se requiere un diagnóstico riguroso, pero abierto a múltiples miradas.
LOS PROCESOS SOCIALES	Los procesos sociales más frecuentes son repetitivos, regidos por leyes y modelos analíticos causales. Por lo tanto es posible planear a partir de los modelos.	Los procesos sociales se ven afectados por las acciones de agentes, por lo que la planeación tradicional tiene baja capacidad de predicción. Es necesario considerar las acciones de múltiples actores y plantear escenarios.
ESTABILIDAD DEL SISTEMA	La certeza domina el Sistema Social. Los comportamientos de los sujetos son previsibles	La incertidumbre domina al sistema social. Reconocer esta incertidumbre orienta la planeación a la previsión y no a la predicción.

FUENTE: Elaboración propia

El modelo de la planeación estratégica situacional hace aportaciones importantes para la formulación de agendas políticas al identificar la relevancia de los distintos puntos de vista de los involucrados y por tanto, al buscar la participación de todos los actores sociales desde la definición del problema. Para ello propone la definición de “metaestrategias”, que incluye la identificación de actores aliados, sus motivaciones y la definición de marcos éticos o ideológicos sobre los cuales se construyen las alianzas. La estrategia incluye también establecer los vectores de peso³⁵ de los actores, el análisis de viabilidad de las acciones de actores en conflicto y sus posibles trayectorias, así como la identificación de variables críticas.

³⁵ El “peso” se refiere a la capacidad de presión de cada actor en el marco de las acciones de política.

También en la década de los setenta, Martha Derthick¹⁶ plantea la pregunta crucial: ¿por qué fracasan las políticas públicas? (sobre todo si se considera que sus objetivos son convenientes, benéficos, etc.). Su interpretación, muy semejante a los planteamientos de Matus, abre un nuevo campo de estudio en las ciencias sociales, al cuestionar la centralización de la planeación que desemboca en acciones lineales y subordinadas, que implican limitaciones en la capacidad para influir en las acciones locales; argumenta el hecho de que los objetivos no son homogéneos para todos los niveles y actores y que existen múltiples interpretaciones y expectativas. Una de sus aportaciones sustantivas es el debate sobre la descentralización de las decisiones de política para dar paso a la participación local, al señalar que la política fracasa si los intereses locales no están bien representados y no hay organizaciones aliadas. También enuncia algunas condiciones necesarias para el éxito de la implantación de las políticas:

- ✓ Evitar el planteamiento de objetivos desmesurados, ambiciosos y poco realistas, que se ubican en el terreno de los buenos deseos y de la búsqueda del reconocimiento, la innovación y el cambio destacado que marque un periodo gubernamental
- ✓ Conocer la política local para identificar posibles incentivos que apoyen su aplicación
- ✓ Poseer los incentivos en cantidad suficiente y canalizarlos oportunamente.

Pressman y Wildavsky¹⁷, coincidiendo con los planteamientos iniciales de Derthick, en 1973 analizan también el fracaso en la puesta en marcha de las políticas e introducen el enfoque de estudio sobre la implementación de las políticas, con lo que se enriquece la perspectiva y se amplían las posibilidades de comprensión de la complejidad de los procesos. Su principal aportación es entender la implementación como un proceso “de aprendizaje” en el que se involucra a los actores implementadores tanto en la formulación como en la ejecución, lo que rebasa la visión lineal de la implementación como una mera secuencia prevista. (Parsons, 2009, pág. 485)

¹⁶ Citada por (Aguilar, 1996) y por (Parsons, 2009). El título original de su trabajo, que data de 1972, es “*New Towns in Town: Why a Federal Program Failed*”.

¹⁷ Citados por (Aguilar, 1996) y por (Parsons, 2009). Su trabajo se denomina: “*Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or Why It's Amazing that Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*”.

A partir de entonces, los estudiosos de las políticas públicas abordan el análisis de los procesos de implantación y no sólo el proceso de “hechura” de la política. Esas nuevas miradas incorporaron al análisis del papel destacado de los actores, sus roles y sus relaciones y trataron de integrar una visión sistémica que explique las relaciones entre los factores que inciden en el éxito o fracaso de la implementación de las políticas, así como las diferencias en la efectividad entre los diversos tipos de políticas.

Al ser éste un campo en construcción, son pocos los trabajos que llegan a plantear teorías explicativas y muchos más los que se centran en esquemas descriptivos. El uso de modelos y metáforas permite establecer paralelismos que se acercan a las explicaciones del fenómeno y abren la posibilidad del planteamiento de hipótesis encaminadas a la generación de nuevo conocimiento sobre el tema.

A pesar de que existen diversos marcos y modelos para el estudio de las políticas públicas, cabe señalar que tienen como principal limitación el hecho de que abordan sólo uno o algunos elementos en el análisis, que ofrecen interpretaciones lineales o que no incluyen elementos suficientes para integrar a todos los actores y factores que intervienen. Sólo las teorías integradas cuentan con recursos para explicaciones más completas y complejas.

3.2 Enfoques actuales para el estudio de las políticas públicas

Actualmente existe abundante literatura sobre el tema de política pública, que desde diversos enfoques pretende profundizar en su descripción, análisis o evaluación. El concepto mismo de política pública es motivo de aproximaciones desde disciplinas tales como las ciencias sociales, la economía y la filosofía, entre otras.

Aunque el concepto de política pública se asocia frecuentemente con la acción gubernamental, traducida en normas, decretos, metas y planes de acción, su estudio requiere un análisis multidimensional y complejo.

Para abordar el estudio de las políticas públicas (y en particular de las políticas de posgrado) es preciso considerar dos ámbitos fundamentales: la dimensión política y la dimensión técnica (Bazúa & Valenti, 1993); (Guerrero, 1993).

La dimensión política es el ámbito de "la Política"¹⁸, es decir, la naturaleza de los fines y objetivos, los valores que subyacen en el planteamiento, el contenido del discurso político y su papel en la producción activa de legitimidad, la dirección del Estado y los fundamentos de las grandes decisiones políticas. Este es el espacio del análisis de políticas (*policy analysis*) cuyo énfasis se ubica en la búsqueda de argumentos consistentes y análisis de viabilidad para generar opciones de políticas encaminadas a la solución de problemas.

Es posible enmarcar en este primer ámbito de análisis de políticas los planteamientos de Ball¹⁹, quien señala que la política puede verse como texto o como discurso:

Como texto, invoca elementos de autoridad (del que escribe) y demanda respuesta (del lector). La intención del autor "compite" con la interpretación del lector. El análisis tradicional de las políticas opera en el nivel del análisis de texto.

Como discurso, se refiere a la manera en que esa política ejerce poder a través de la "producción de verdad y conocimiento". Valida lo que es pensable, lo que es aceptado como un hecho, las interpretaciones sobre los propósitos, las justificaciones sobre los cambios propuestos, las características de quienes y en qué circunstancias son considerados "expertos", es decir, realiza una acción de legitimación.

La política como discurso genera, a la larga, consensos a través de la incorporación de las ideas fundamentales en los sistemas de creencias de los diversos actores, individuales o colectivos, ubicados en contextos cambiantes y diversos.

¹⁸ En Inglés se utiliza el término "*Politics*" para designar esta dimensión.

¹⁹ Citado por (Weaver- Hightower, 2008)

La construcción de estos consensos hace posible establecer cursos de acción colectiva entre diversos actores (individuos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, universidades, especialistas empresas, instituciones, gobiernos) en torno a un problema o asunto, para lo que es preciso reconciliar demandas que en numerosas ocasiones son conflictivas. (Abarca, 2002). La política pública se caracteriza por “incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes” (Aguilar, 2003). El análisis de los sistemas de creencias de los actores es por lo tanto un elemento fundamental para entender el proceso de la política y los resultados de la implementación, más allá de los elementos técnico – operativos.

La dimensión técnica es el ámbito de “las políticas”²⁰, es decir, la propuesta de cursos de acción, las estrategias diseñadas con criterios de racionalidad formal para alcanzar los objetivos, los argumentos técnicos de las decisiones de política que se basan en la ingeniería de políticas. En este campo se ubican los estudios sobre hechura e implantación de políticas: (*policymaking studies ó policy research*) que se orientan a explicar causalmente políticas, decisiones y acciones que se han puesto en marcha, analizar su efecto y proponer alternativas.

En su dimensión técnica, toda política es una hipótesis que pretende lograr ciertos objetivos a través de la realización de acciones determinadas. Esto implica una serie de interpretaciones sobre las posibles relaciones causales entre un curso de acción y los efectos deseados (Aguilar, 1996). Establecer las relaciones causales entre los diversos elementos que configuran la hipótesis de la estrategia de política es una fuente de incertidumbre y entraña múltiples dificultades asociadas con la validez de los supuestos, con las circunstancias de su diseño, con los procesos de comunicación y difusión, con sus condiciones de implantación y con los criterios de evaluación aplicables.

En este sentido, los estudios sobre procesos de política abordan:

²⁰ Esta dimensión se denomina en Inglés “Policy”, término para el que no hay una traducción precisa al Español.

- la validez y la solidez de los supuestos y premisas que dan lugar a la hipótesis que sustenta la propuesta de política. Esto permite evitar el riesgo de partir de premisas falsas o que no son aplicables en el contexto determinado, o bien, que se basan en una limitada o errónea definición del problema que se quiere resolver a través de una estrategia. Esta parte se refiere al componente conceptual que fundamenta la propuesta. Comprende el marco interpretativo sobre la naturaleza del problema (¿en qué consiste el problema y por qué o para quién es problema?), sobre sus elementos, causas y posibles estrategias para abordarlo, y en su caso, solucionarlo. (McGinn, 1997)
- Los procesos de “hechura” de las políticas. Incluye los elementos conceptuales, metodológicos y técnicos que fundamentan las estrategias de las políticas: paradigmas de diagnóstico, planeación, diseño, programación, presupuestación, etc., es decir, la parte nodal de dimensión técnica de la política. (Aguilar, 1996) (Montecinos, 2007)
- Los procesos de difusión, comunicación y transferencia de las políticas. Es particularmente importante identificar las características del proceso de transferencia de las políticas, las trayectorias y objetos que se transfieren y los motivos explícitos para realizar la transferencia. (Dolowitz & Marsh, 1996) (Dolowitz & Marsh, 2000) (Evans & Davies, 1999) (Flores & Ruiz de Chavez, 2002) (Johnston, 2005).
- Las características de los diversos actores que intervienen en el proceso de implantación de la política y sus interrelaciones, sus roles, paradigmas, lenguajes, procesos de comunicación, intereses y sistemas de creencias. (Canales, 2009) (Casas, 2003) (Ema, 2004) (Estevez & Esper, 2010) (Honig, 2006) (Japp, 2008) (Sabatier, 1988).
- Los procesos de implantación de las políticas, (Aguilar, 1996) (Sabatier, 1988; Parsons, 2009) cuyo análisis requiere de la identificación de las áreas de conflicto potencial y de los juegos de fuerzas y distribución del poder entre los actores. La implantación es el puente entre la declaración de principios y propósitos (antes de toda acción) y el logro de

resultados (final de la acción). La complejidad de la implantación se debe a muchos factores; aún si existe consenso en los propósitos y en los mecanismos para lograrlos, intervienen otros elementos tales como la factibilidad de los objetivos y metas, la multiplicidad de puntos de decisión así como la cantidad de participantes que intervienen en las decisiones y las diversas perspectivas en las que fundamentan esas acciones. Los actores se mueven en tres contextos para la toma de decisiones (Bazúa & Valenti, 1993):

- ✓ Externo: ambiente (físico, social, político, económico) avance del conocimiento y la tecnología relacionada con las acciones, relación con otros decisores, etc.
 - ✓ Interno: disponibilidad de recursos, información, competencias personales e institucionales, dinámicas interpersonales, etc.
 - ✓ Intrínseco a la decisión: características de la propia decisión, tales como número de opciones, criterios para analizarlas, reglas de elección, nivel de complejidad, etc.
- Los métodos y procesos de evaluación de las políticas, lo que incluye las interpretaciones de los paradigmas de evaluación, los usos de los resultados, así como las representaciones socioculturales y técnicas que se generan sobre los efectos de la política. (Andrade, 2006)

El cumplimiento de la hipótesis de la política requiere del cumplimiento de condiciones iniciales que desatan la cadena de causalidades, es decir, que haya consenso sobre dos factores cruciales: el objetivo (lo que se quiere que ocurra) y los recursos y condiciones materiales (insumos, instrumentos) para que suceda. Pressman y Wildavsky²¹ identifican como condiciones iniciales:

- La ambigüedad o consistencia en la formulación de objetivos,
- la capacidad técnico – profesional y la integridad moral de de los actores responsables de la implantación de la política,
- la suficiencia y oportunidad de los recursos necesarios para la realización de las acciones propuestas,
- la existencia o ausencia de consensos que los actores tienen sobre las prioridades,

²¹ Citados por (Aguilar, 1996)

- la jerarquización que los responsables de la toma de decisiones hacen sobre objetivos contradictorios o en competencia,
- la complejidad técnica o política del curso de acción y de los puntos de decisión.

En esta cadena hay multiplicidad de actores y de perspectivas, que participan en el proceso a partir de la dirección y la intensidad de su preferencia.

La implantación es la capacidad de realizar consecuencias previstas a partir del cumplimiento de las condiciones iniciales; por lo tanto, “lo que se implanta es la hipótesis causal que constituye la política” (Aguilar, 1996).

Esto implica un doble sentido en el proceso de implantación: es necesario convertir el enunciado mental de la política (es decir su propósito explícito) en un curso de acción efectivo que se convierta en resultados que cambian la realidad, es decir, que se pase de un concepto abstracto a la acción concreta y de lo probable a lo efectuado y obtenido.

Según Lowi²², las políticas se pueden clasificar en función de la estrategia que plantean para resolver el problema que les dio origen:

- Distributivas, si el problema puede ser resuelto mediante la distribución de recursos, generalmente entre grupos que no están conectados o no presentan conflicto de intereses entre ellos.
- Regulatorias, si el problema puede resolverse mediante la prohibición o la prescripción de conductas, con mecanismo normativos y estableciendo incentivos para promover la observancia de la norma. Esta estrategia puede generar polarización entre grupos cuyos intereses entran en conflicto o ven afectado el desarrollo de sus dinámicas debido a la modificación de las regulaciones

²² Citado por (Aguilar, Política Pública, 2010)

- Redistributivas, si se requiere una forma diferente de distribución de recursos que implica un cambio estructural que afecte a la sociedad y por ende generan conflictos al modificar “usos y costumbres”.

Un factor crítico de éxito es tomar en cuenta el consenso en el propósito deseado a partir de la situación actual. Los elementos de conflicto en el proceso de implantación de la política se relacionan con las diversas prioridades y preferencias que pueden tener los actores involucrados: dirección de la preferencia (a favor o en contra), intensidad de la preferencia (alta, baja, indiferente) y cantidad de recursos²³ que los actores están dispuestos a invertir (fuerte, débil).

El proceso de implantación es complejo debido a la diversidad y heterogeneidad de los actores y grupos que intervienen, de las relaciones que establecen entre sí, así como del significado, la importancia o “sentido de urgencia” que tiene para cada uno de ellos la realización del curso de acción y el logro del objetivo.

Las relaciones entre los actores deben analizarse, entre muchos otros factores, en función del grado de autonomía (institucional, personal) de que gozan para la toma de decisiones, así como del grado de centralización o descentralización de los recursos y líneas de autoridad. Dependiendo de estos factores, puede haber mayor o menor posibilidad de aislar las dimensiones política y técnica de la política que se pretende implantar (Nicholson-Crotty & Meier, 2003).

Otro elemento crucial es la complejidad misma del curso de acción, por la diversidad de sus puntos de decisión y de actores que en distintos momentos deben tomar las decisiones. Autores como Makse y Volden aseguran que en los estudios sobre la difusión y transferencia de las políticas públicas se han atendido poco las características de la política como un factor decisivo en el éxito en los procesos de difusión, adopción e implementación (Makse & Volden,

²³ Aunque los autores no lo especifican expresamente, considero que podríamos incluir recursos económicos, humanos, tiempo, capital político, entre otros.

2011). Basados en la propuesta de Rogers, proponen que hay cinco características fundamentales de la política que inciden en dichos procesos:

- Ventaja relativa de la política: grado en que la política es percibida como mejor que la que le antecede. El análisis de la ventaja relativa incluye la relación costo – beneficio, aunque también se podría incorporar en este análisis el costo de oportunidad de no participar.
- Compatibilidad de la política con los valores vigentes, las experiencias previas o las necesidades potenciales de la comunidad destinataria de las políticas. Este análisis implica identificar la cantidad y profundidad de los cambios que es necesario realizar para implantar la política.
- Complejidad, entendida como la dificultad de entender y aplicar la política.
- Visibilidad de los resultados de la implantación de la política por otros actores.
- Posibilidad de experimentación, es decir la capacidad que tiene la política de ser puesta a prueba en un grupo pequeño, a manera de experiencia piloto, con el fin de minimizar efectos negativos.

A pesar de que las interpretaciones lineales sobre la implementación de las políticas inician sus enunciados con la etapa del planteamiento del problema, frecuentemente dejaban de lado el hecho de que el proceso de elaboración de políticas requiere de la identificación y definición del problema público como base para la elaboración de la agenda pública. Cabe señalar que los problemas públicos no existen como tales, sino que son un constructo, una elaboración teórica y simbólica en un contexto cultural e ideológico, basada en el sistema de creencias y valores de quienes realizan el planteamiento. El problema parte de la identificación de una necesidad, pero solamente se convierte en problema en la medida en que se plantea y construye como tal. No todas las necesidades originan planteamientos de problemas que desembocan en el diseño de una política pública, por una parte, porque distintos actores tienen o perciben diferentes necesidades, y por otra, porque las necesidades de unos pueden pertenecer a esferas distintas o entrar en conflicto con las necesidades de otros actores con mayor poder. Para que el problema pueda generar una política cuya implementación sea viable, es fundamental la

legitimidad que tenga para los distintos actores y el nivel de importancia que los grupos le adjudiquen. (Méndez, 1993)

El diagnóstico parte de un problema construido y sólo puede dar origen a una política si se convierte en una demanda sentida y expresada, que a través de procesos de negociación entre actores se plasma en la agenda. Incluir un problema en la agenda²⁴ y transformarlo en demanda requiere un proceso de politización y de negociación entre diversos actores directa o indirectamente involucrados. Ésta es una primera acción en la que los actores deben actuar en coalición. El factor crítico de éxito es la legitimidad que los supuestos que subyacen en el diagnóstico tienen para los grupos de actores que interactúan en coalición o en conflicto.

La etapa de diseño de la política equivale al planteamiento de la solución y se identifica como “el momento de las grandes decisiones”. Es una etapa de definición conceptual, en la que juegan los valores y las visiones. Es la dimensión filosófica de la política (*politic*). El factor crítico es la percepción de los actores sobre la legitimidad de la solución y su consecuente aceptación. La legitimidad de la solución implica que es aceptada la hipótesis que subyace en la propuesta de solución.

El diseño de la estrategia implica pasar de la visión al diseño del curso de acción, relacionando con claridad acciones y problema. En esta etapa se ponen en juego los componentes técnicos y metodológicos. Entre los factores críticos de esta etapa están la difusión de la estrategia entre los actores, el nivel de coordinación de las acciones y la clara identificación del tipo de afectación que cada uno de los actores puede tener frente a la solución planteada, lo cual implica la posibilidad de resistencia al cambio.

²⁴ Agenda es un concepto importante en el análisis de las políticas; la formación de la agenda es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población, que pueden responder a intereses contradictorios, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Moreno Salazar, 1993)

La operación de la estrategia está soportada con los recursos materiales, humanos y financieros adecuados. La operación se ve afectada no sólo por la suficiencia de los recursos, sino también a su flujo oportuno y su adecuada administración. Este elemento es también un indicador de la prioridad que se le otorga al problema y a su solución. Finalmente, se busca que la ejecución se realice con la participación de todos los actores, por lo que es vital lograr la integración, coordinación y realización de actividades por parte de todos los actores.

La legitimidad en todo el proceso se relaciona estrechamente con la especificidad del impacto que se espera a través de la implantación de la política, con la relevancia temporal del problema y su solución, con la complejidad del problema y de las estrategias para abordarlo, así como con los antecedentes del tema y de las políticas asociadas. (Méndez, 1993).

En síntesis, los estudios sobre políticas públicas analizan la validez de los supuestos que las originan, los fundamentos de su diseño, los procesos de implantación, las relaciones y vectores de los actores involucrados y los criterios y paradigmas de su evaluación. (Figura 3)

FIGURA 3. LOS FACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA



FUENTE: Elaboración propia

El análisis de las políticas públicas es un ejercicio complejo que no puede ser abordado con enfoques lineales, monocausales o unidisciplinarios. Una de las principales limitaciones es la dificultad de conectar los aspectos de la dimensión política (*politics*) con los distintos elementos de la dimensión técnica (*policy*). La tendencia actual es la generación de enfoques multidisciplinarios e integradores, con base en los cuales se puedan identificar las diversas interrelaciones entre los múltiples actores y factores que intervienen.

Si bien es claro que la elaboración de las políticas requiere esta definición del problema, también lo es el hecho de que en la práctica se ponen en marcha cursos de acción a manera de recetas, sin que necesariamente se tenga clara la naturaleza, alcances y limitaciones del problema, es decir, que en esos casos no se ha considerado pasar de la situación problemática a la definición del problema como condición que conlleva la formulación de la hipótesis de solución, necesaria para la elaboración de las políticas públicas. (Montecinos, 2007). A pesar de los esfuerzos para entender los procesos a través de los cuales las políticas se diseñan, difunden e implantan, con frecuencia sucede que la información y explicaciones producidas por los investigadores son poco tomadas en cuenta.

Parecería lógico que los conocimientos producto de la investigación tendrían que ser un insumo privilegiado para el diseño de políticas. Existen evidencias de que la producción masiva de información a través de la investigación no ha generado cambios en el patrón de toma de decisiones. (McGinn, 1997). La falta de comunicación y el escaso intercambio entre funcionarios y académicos genera que las políticas se diseñen con base más en la ideología, en esperanzas y supuestos desarticulados, que en investigación.

Después de experiencias frustrantes en las que los responsables de la política educativa de un país en desarrollo le solicitaron información y asesoría para posteriormente ignorar sus recomendaciones, McGinn ha desarrollado algunas explicaciones y recomendaciones sobre este fenómeno (McGinn, 1997). Parte de la idea de que los propósitos de la información derivada de la investigación y la requerida para el diseño de políticas es diferente; la

investigación es un proceso de compilación organizada de datos o hechos observables, que son analizados con diversas técnicas de análisis y síntesis, con el fin de explicar e interpretar los datos en términos abstractos, a través de constructos. Los métodos y los propósitos de la recopilación y sistematización de información para la gestión son diferentes a los usados para la producción de conocimiento científico, ya que su propósito no es la explicación, sino la aplicación inmediata en busca de soluciones a problemas. Mientras el científico investiga problemas y presenta sus resultados en el contexto de paradigmas, teorías y métodos reconocidos en la disciplina, las acciones del responsable de la política tienen una orientación práctica y un claro sentido de los grados de libertad para implementar la política. El propósito del primero es entender el cambio, mientras el del segundo es producirlo.

El uso de resultados de investigación en la toma de decisiones de política tiene como propósito mejorar la eficiencia y la eficacia, fundamentar las decisiones y abrir posibilidades de anticiparse y adaptarse al cambio.

En este contexto, la integración investigación - política requiere un proceso de "traducción" que se basa en entender la lógica desde la que operan, puesto que existen diferentes modos de abordar un problema desde cada una de ellas, pero también eliminar el "dualismo" que significa percibir las como dos fenómenos inconexos.

De manera semejante a los planteamientos de Matus, la reflexión sobre el vínculo investigación - política remite a la identificación de las formas de participación de los actores y de sus propósitos, asumiendo que no son siempre compatibles, sino que se mueven en una arena de posible conflicto o contradicciones en la que los "juegos de poder", fuerza y legitimidad de cada uno de los actores producen vectores de fuerza que ilustran sus relaciones.

Diseñar políticas ignorando las explicaciones científicas sobre el contexto y el fenómeno condena a los sistemas educativos a la irrelevancia (McGinn, 1997, pág. 15).

Para que la relación entre investigación y política sea relevante se requiere que la pregunta de investigación sea pertinente de acuerdo con las necesidades del sujeto que tiene que tomar las decisiones; que los tiempos de respuesta sean adecuados y no entorpezcan los procesos de resolución de problemas; que se use un lenguaje comprensible y que la investigación no viole los propósitos de la política.

Aunado a esto, una buena propuesta de política cumple con características clave que le permiten alcanzar sus objetivos (Stein & Tomasi, 2006):

- Las vinculadas con los procesos de transferencia y operación: adaptabilidad, estabilidad, coherencia y calidad en la implementación y efectiva aplicación
- Las relacionadas con los resultados y efectos: eficiencia, coordinación y cumplimiento de objetivos vinculados con el bien público

En síntesis, la revisión de la evolución de los enfoques para el estudio de las políticas públicas nos ha permitido identificar, entre otras:

- interpretaciones lineales, o por etapas, que ponen el acento en el proceso, desde la definición de la agenda hasta la evaluación de resultados
- visiones que enfatizan las relaciones de poder y su distribución en grupos y élites
- esquemas sistémicos que abordan el análisis de las políticas con metáforas novedosas como redes, ecosistemas o subsistemas

Estos esquemas interpretativos nos permitirán profundizar en las características, procesos y condiciones de las políticas de posgrado, objeto de este estudio.

3.3 La transferencia de políticas como modelo para el análisis de la generación, trayectorias, operación y efectos de las políticas educativas.

En los primeros años de la década de los noventa, se empezaron a intensificar los estudios sobre la manera en que las políticas públicas se implantaban. En su momento, los autores de

estos trabajos utilizaban nomenclaturas y énfasis diferentes para denominar el proceso: la convergencia de las políticas (Dolowitz), los mecanismos de difusión (Balla), el aprendizaje (Bennet), el trasplante de políticas (De Jong), entre otros (Johnston, 2005). Estos estudios se basaban en diversas disciplinas, pero tenían la limitación de abordar solamente un aspecto del complejo proceso que dibujaban. En 1996, Dolowitz y Marsh integran estas visiones en un nuevo esquema denominado "*Policy Transfer*", concepto definido como 'el conocimiento sobre cómo las políticas, decisiones administrativas, instituciones, e ideas en un escenario (pasado o presente) son usadas en otro contexto para el desarrollo de políticas, ordenamientos, o instituciones. (Dolowitz & Marsh, 1996).

Evans y Davies analizan los procesos de transferencia de políticas desde perspectivas multidisciplinarias y multinivel; esto permite plantear que los procesos de transferencia de políticas no son lineales sino que son el resultado de la participación de múltiples actores y de la suma de fuerzas (vectores) que en ocasiones son contradictorias. El resultado será por lo tanto diferente en cada caso (Evans & Davies, 1999).

El análisis de transferencia de políticas no constituye una teoría explicativa, pero sí un modelo analógico de nivel medio, que vincula el análisis de los niveles micro (políticas particulares que pierden de vista los factores estructurales) y macro (teorías abstractas, enfocadas principalmente al análisis de la distribución de poder), con el fin de garantizar que los especialistas en políticas tengan una visión más integral.

Según Dolowitz y Marsh, si se consideran las razones, los propósitos y la motivación que impulsan la transferencia de políticas, es posible realizar una primera clasificación (Flores & Ruiz de Chavez, 2002):

- Voluntaria: supone en principio un acuerdo entre quien transfiere y quien recibe. Puede estar motivada ya sea por la insatisfacción de los resultados obtenidos en otras experiencias por quien pretende ser receptor de la política o bien por la incertidumbre que organizaciones con poca experiencia o pocos recursos tienen para enfrentarse a retos

nuevos. También ocurre cuando el emisor demuestra los beneficios inmediatos de su propuesta y éstos resultan atractivos para el receptor.

- Coercitiva Directa: consiste en una decisión unilateral del emisor de la política. Es frecuente que los emisores sean organismos supranacionales²⁵ que realizan procesos masivos de difusión de propuestas de política en medio de negociaciones de naturaleza económica, o bien organismos del Estado, responsables de las políticas nacionales o regionales. El medio de coerción son los préstamos a los países pobres, a través de las reglas de uso de los recursos en el primer caso, o el acceso a los recursos presupuestales en el segundo.
- Coercitiva indirecta: es motivada por las fuerzas del ambiente: orientación y velocidad del cambio tecnológico, interdependencia económica y desempeño actual de alguna nación (u organización, empresa o IES) y el temor de quedar atrás de los demás países u organizaciones. En la transferencia coercitiva indirecta juegan un papel destacado dos elementos fundamentales: por una parte, las representaciones sociales de los actores en torno al tema de la política: (las visiones de la calidad, la valoración social de las acreditaciones) y por otra, y este parece ser el más importante, los incentivos económicos y simbólicos asociados.

La diversidad de estilos de interacción entre los actores en diferentes momentos, hacen que la transferencia de políticas sea un proceso muy complejo. Los actores realizan funciones que favorecen u obstaculizan los procesos de transferencia: analizan las propuestas, las interpretan, toman posición frente a ellas, las comunican y organizan acciones para implantarlas. En estas acciones se observan actitudes de aceptación o rechazo, de incertidumbre y resistencia, adaptación o resignación. Las actitudes y acciones de los actores son un factor crítico en el proceso de transferencia.

La política que se transfiere no es sólo el fundamento filosófico, un conjunto articulado de valores o la estrategia que se explicita en el discurso. En el proceso de transferencia se

²⁵ Tales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc., que proponen condiciones, metas y orientaciones precisas para el desarrollo de las políticas sociales y económicas de los países miembros.

movilizan, a través de múltiples trayectorias, objetos de diversa naturaleza, complejidad, grado de desarrollo o de impacto potencial: normas, paradigmas, modelos, estructuras de organización, criterios de evaluación, procesos, programas de acción, instrumentos de política o productos.

Algunos investigadores que han tomado el modelo de *policy transfer* como marco para sus trabajos, muestran la pertinencia del modelo, sus alcances y limitaciones. Hamman y Lane, así como Honig, plantean el papel de los intermediarios en el proceso de transferencia como enfoque para el análisis del impacto de políticas (Hamman & Lane, 2004) y (Honig, 2006). En estos procesos de transferencia, los actores no son sólo individuos pertenecientes a la organización, sino que pueden ser redes de colaboración, que por su misma dinámica, generan el aprendizaje social que constituye un factor fundamental del éxito de los procesos de transferencia.

McLendon y sus colaboradores (McLendon, Hearn, & Deaton, 2006) plantean que la difusión de políticas se realiza en múltiples direcciones y en procesos intraorganizacionales (en los que dependen de sus características demográficas, nivel de desarrollo, estructura organizacional, cultura de la organización, autonomía financiera y perspectivas de expansión o sobrevivencia) e interorganizacionales (determinados por factores como la influencia entre las instituciones, los ámbitos de esa influencia, necesidad de competitividad, etc.). A partir de estas reflexiones, plantean hipótesis en torno a los procesos de transferencia de política en las que señalan la relación entre diversas variables (tales como nivel educativo, nivel económico, grado de profesionalización de los legisladores, grado de poder institucionalizado de los gobiernos, centralización de los sistemas educativos, entre otras) y la tendencia a adoptar nuevas políticas “transferidas” de otros sistemas o actores.

Johnston plantea que la transferencia de políticas requiere la transferencia de conocimiento, a través de procesos aprendizaje institucional y personal en diversas áreas de la organización (Johnston, 2005). En este proceso es fundamental el liderazgo de los actores involucrados, el

desarrollo de habilidades y actitudes para un fructífero trabajo colaborativo entre pares y la flexibilidad para aplicar ágilmente lo aprendido, generando cambios en las organizaciones. Las características del líder que impulsa estos procesos son, según Kanter, imaginación para innovar, a través del desarrollo de nuevos conceptos; profesionalismo para actuar, es decir, el desarrollo de competencias, y apertura para colaborar, lo que implica capacidad para establecer conexiones. (Kanter, 1999). Desde esta perspectiva, conocimientos, competencias y conexión son factores fundamentales en el proceso de transferencia de políticas y en el subsecuente cambio organizacional que se deriva de este proceso.

La aportación fundamental de Dolowitz y Marsh es haber integrado de manera coherente en un todo, el cúmulo de literatura fragmentada sobre el tema. El análisis de transferencia de políticas se puede estructurar, para facilitar la comprensión de este fenómeno complejo²⁶, en taxonomías que facilitan la identificación de las direcciones, condiciones, motivos, objetos y efectos de los procesos de transferencia y permiten plantear hipótesis.

Las taxonomías se basan en seis variables que se manifiestan en forma de preguntas: Trayectoria de la transferencia, tipo de motivación de los agentes para la realización de la transferencia, agentes que realizan los procesos, objetos que se transfieren, grados de transferencia, y obstáculos o facilitadores del proceso. La Tabla 4 sintetiza las variables, su descripción breve y los valores posibles de cada una de ellas, lo cual permite un análisis sistemático y argumentado.

TABLA 4. TAXONOMÍA DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS.

VARIABLE	VALORES DE LAS VARIABLES
Trayectoria de la transferencia: Origen y destino de la política ¿De dónde viene la política y hacia dónde va?	Internacional – nacional- local - institucional
Tipo de transferencia: Motivaciones para la transferencia- ¿Por qué se busca o acota la transferencia?	Voluntaria Coercitiva indirecta Coercitiva indirecta
Objetos que se transfieren	Modelos / Paradigmas

²⁶ La taxonomía resulta particularmente útil para fines didácticos, en la reflexión en torno a las políticas del Sistema Educativo Nacional, como he podido experimentar a lo largo de mi práctica docente.

VARIABLE	VALORES DE LAS VARIABLES
Lo que se transfiere: no sólo ideas ¿Qué se transfiere?	Normas Instrumentos Formas de organización Procesos Productos
Actores que participan Los que realizan, facilitan o entorpecen los procesos de transferencia. ¿Quiénes participan en el proceso?	Directivos / diseñadores Intermediarios Operadores Beneficiarios Grupos de presión
Papel de los actores en el proceso de transferencia ¿En qué consiste la participación de cada uno de los actores involucrados?	Impulsar Asimilar Resistir
Vinculación con organizaciones diversas, nacionales e internacionales. Tipo de relación interorganizacional (o interorganizacional) que se establece	Subordinación Cooperación Dominación
Estilo de transferencia Nivel de adecuaciones que se hacen de las "lecciones aprendidas" ¿En qué grado se modifican o no los objetos transferibles/ transferidos?	Copia Emulación Hibridación Inspiración
Obstáculos / facilitadores Categorías generales de elementos que pueden facilitar o restringir los procesos de TP	Complejidad de la PP Adaptabilidad a las políticas previas (interacción entre política adoptada y existente) Estructuras institucionales (sistema legal del emisor y receptor, semejanza de organización) Elementos culturales: ideología política, semejanza cultural, capacidad tecnológica Recursos económicos Lenguaje Relaciones anteriores entre los agentes

Elaboración propia a partir de las propuestas de Dolowitz y Marsh

Chapman y Greenaway, así como Flores y Ruiz, analizan la pertinencia del enfoque de transferencia de políticas en el estudio de sistemas de educación superior. (Chapman & Greenaway, 2006); (Flores & Ruiz de Chavez, 2002). Todos estos estudios son ejemplos de que este enfoque puede aportar elementos significativos para la comprensión de los procesos de política en el campo del desarrollo del posgrado en México. Sin embargo, el enfoque de *Policy*

Transfer no es suficiente para explicar el fenómeno en su totalidad, puesto que no considera al menos dos factores fundamentales:

- La dinámica que se genera en la interacción entre los sujetos, sus formas de organización, la resistencia de los grupos o coaliciones que se forman para alcanzar objetivos.
- La múltiple direccionalidad que la transferencia tiene de manera simultánea, debido a la configuración de redes.

3.4 De los sujetos a los actores en la implementación de las políticas

Los marcos conceptuales para el análisis de los procesos de políticas incorporan a los actores como un elemento de gran relevancia en la articulación de descripciones y explicaciones.

El sujeto en la política y de la política es un sujeto en relación. Es “un otro” el que le da su identidad, pero en este acto, ese “otro” resulta también estructurado. Ese acto de estructuración – sujeción, ocurre en un contexto histórico.

Ema afirma que el reconocimiento del sujeto es condición indispensable para la acción política.

...“definir un sujeto puede suponer no sólo una forma de dominación (sujeción), sino también la emergencia de posibilidades de acción y transformación de las mismas condiciones de posibilidad que dieron lugar a la constitución de ese sujeto. Es la dimensión de la subjetivación (como sustrato o soporte de la acción) que acompaña simultáneamente a la sujeción (...) El sujeto, más que el lugar de la autonomía y sustrato de (el sentido de) la acción es, sobre todo, una entidad sujeta al discurso y las instituciones (Foucault) o a la ideología (Althusser) o a la estructura lingüística (Levy-Strauss)”. (Ema, 2004, pág. 7 y 8)

Pareciera que esta forma de cuestionar la autonomía del sujeto implicara la cancelación de la posibilidad de acción. Sin embargo, precisamente el acto de constitución del sujeto no lo determina, sino que lo ubica en un marco de relaciones y responsabilidades compartidas, que le dan la posibilidad de actuar modificando la regla que lo precede y constituye.

Según Ema, es importante entender la naturaleza de la acción, como acción política, y el papel del sujeto en ella, para comprender las dinámicas, tensiones y contradicciones que suceden en el proceso de las políticas.

"La acción se produce en la emergencia de un acontecimiento que incorpora novedad ante un trasfondo de sedimentaciones que funcionan como su condición de posibilidad. Así, el trasfondo permite la propia emergencia de la acción-acontecimiento atravesada por la tensión entre la re-producción de las constricciones que las preceden y la introducción de novedad y diferencias. Esta noción de acción nos permitirá distanciarnos de los determinismos estructuralistas y subjetivistas que ponen a la estructura o al sujeto como origen y fundamento de la acción". (Ema, 2004, pág. 3)

La acción sucede en un marco de tensiones entre necesidad y contingencia. La necesidad es la brecha percibida entre una situación actual y una situación deseable; la contingencia es un conjunto de condiciones que abren ventanas de posibilidad para el cambio. Ambas, necesidad y contingencia, son el sustrato para la acción.

El concepto de actores en el contexto de la política se refiere a individuos actuantes e indica no sólo a una persona, sino al lugar desde el cual actúa. Los actores son portadores de roles, que combinan su atributo de individuos con el de su capacidad de acción (Japp, 2008, pág. 5).

Los actores establecen entre sí diversos tipos de relaciones, dependiendo no sólo de la estructura jerárquica, sino también del contexto en el que se ubican y del momento en el que la relación sucede. La Teoría del Principal- Agente, también denominada de la Agencia aporta elementos para explicar la naturaleza de algunas de estas relaciones.

Según esta teoría, participan dos tipos de actores: un propietario, que es el principal, y un operador, que es el agente. La relación se basa en un contrato en el cual el principal delega en el agente la realización de las actividades planteadas para el logro de un objetivo acordado.

En todos los casos, se trata de la delegación de una actividad a otra persona, debido al expertise de ésta y a que el contratante no puede realizarla directamente ni tampoco posee los conocimientos necesarios para hacerlo. El contrato a cumplir por parte de quienes lo establecen, no necesariamente se refiere a un solo individuo, se puede extender a grupos de personas y organizaciones. (Canales, 2009, pág. 4)

La teoría propone que en esta relación el principal requiere tener información suficiente para seleccionar al agente en quien delegará las acciones y para asegurarse de que actúe en el mejor interés del principal. También es necesario que el agente tenga información adecuada sobre los

objetivos y cualidades del principal, para poder realizar adecuadamente sus funciones. Sin embargo, en la práctica sucede una asimetría en la información que ambos actores poseen. El agente, en tanto experto, posee una ventaja de información sobre el principal, y no necesariamente comparte su interés, lo que genera en el principal la necesidad de establecer mecanismos de control o seguimiento que le permitan hacer "observable" la conducta del agente.

En procesos tan complejos como la transferencia de las políticas, la relación entre el principal y el agente no es tan directa, ni tampoco unidireccional, puesto que juegan muchos otros elementos y conjuntos de actores que modifican las trayectorias de la relación. En el caso de la transferencia de las políticas, en particular de las políticas educativas, la estructura de las organizaciones académicas juega un papel relevante, pues se convierte en un contexto que modifica las relaciones y hace que los roles sean intercambiables. Aparecen aquí organizaciones intermedias que realizan papeles diversos, tales como "traducción", coordinación e incluso control y vigilancia.

La capacidad de un actor de definir sus objetivos y actuar con base en ellos se denomina agencia (San Pedro, 2006). Cuando existen objetivos contradictorios entre los actores puede generarse conflicto, en el caso de que un individuo o grupo haga uso de su poder para sobrepasar o eliminar la agencia de otros, a través de coerción o amenazas. La agencia, o capacidad de actuar, no es sólo una propiedad individual, sino una "capacidad – posibilidad" compartida, vinculada con una concepción de poder como relación.

La agencia está siempre situada, en un contexto de tiempo y lugar.

La agencia de las organizaciones intermedias es un claro ejemplo de cómo ésta sólo puede entenderse en el marco de un sistema de relaciones entre los actores.

En la transferencia e implementación de las políticas de posgrado juegan actores individuales, pero sobre todo, actores colectivos, organizados ya sea en coaliciones o en redes. Por tanto, el proceso de implementación es "una serie de juegos en los que participan numerosos actores

semiautónomos y en los que cada uno de estos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo control de otros" (Sabatier & Mazmanian, 1996, pág. 326).

Los roles de los actores son diversos. En el proceso de política destacan al menos tres grandes grupos de actores: los normativos, integrado por los miembros del staff directivo; los operativos, encargados de la ejecución de las acciones de la estrategia, y finalmente, los usuarios, quienes son directamente afectados por el problema o su solución. La interacción entre los actores de estos tres grupos genera dinámicas que determinan los cauces y la intensidad de la implementación de la política y por ende, los resultados efectivos en el marco de la estrategia propuesta.

3.5 Las redes de políticas

Una de las tendencias más notables en los últimos años es el desarrollo de nuevas formas de organización interinstitucional para la cooperación. La integración de redes de pares es cada vez más frecuente en el ámbito académico, particularmente en la educación superior y la investigación.

En el posgrado podemos encontrar distintos tipos de redes que articulan las relaciones y formas de cooperación entre los sujetos; para fines de este trabajo, resultan relevantes las redes de investigación o de conocimiento y las redes de políticas.

Las redes de investigación pueden ser concebidas como una nueva forma de interacción para la producción del conocimiento que, aunque supone la idea de consenso y equilibrio en la participación de los actores, genera "*diversas formas de distribución del poder, relaciones jerarquizadas y formas de gobernabilidad y coordinación*" (Casas, 2003, pág. 36) que modifica las relaciones entre los actores y plantea la necesidad de nuevas formas de organización del trabajo de los académicos y el desarrollo de nuevas reglas para su evaluación y promoción.

La creación, desarrollo y consolidación de las redes de investigación es un fenómeno que incide directamente en la dinámica de los posgrados, abriendo las posibilidades de interacción en los procesos formativos, de manera que se diluyen los límites institucionales, regionales e incluso nacionales.

La identificación de intereses comunes en torno a un asunto hace posible la generación de redes de política pública.

Una red de política pública se puede definir como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas o de los programas de políticas (Klijn, 1998).

En las redes ocurren intercambios y flujos de información y conocimiento, orientados al logro de un objetivo común. La relación entre los actores es de naturaleza no jerárquica; se basa en la colaboración, la confianza y el intercambio de recursos para coadyuvar al logro de los objetivos de la red.

Las redes son sistemas o estructuras complejas integradas por actores diversos, que cruzan barreras organizativas, sectoriales, institucionales, culturales o territoriales para colaborar, sin perder su autonomía y capacidad de autorregulación. Son estructuras policéntricas o multicéntricas, formadas por vínculos débiles, que se caracterizan por ser dinámicas (Luna & Velasco, 2009)

Hay dos elementos fundamentales para el análisis de las redes: por una parte, su propósito, es decir los motivos y circunstancias para su creación, sus fines y objetivos, y por otra, su estructura: los nodos, los vínculos y el contenido.

Las redes por lo general son organizaciones efímeras, cuya duración está determinada por la naturaleza de sus fines; suelen disolverse cuando el propósito se ha cumplido, o cuando cambian las circunstancias del entorno.

La estructura o morfología puede variar, pero en todos los casos están presentes:

- Los nodos, que son los actores, personales o institucionales que se articulan y organizan para colaborar, interactuar y potenciar sus recursos y sus resultados.
- Los vínculos, que se definen como la naturaleza, dirección e intensidad de las relaciones entre los actores. Lo más importante en el análisis de los vínculos es la identificación del tipo de relación; idealmente la relación que se espera encontrar en una red es de colaboración, aunque es posible que se formen vínculos paternalistas, o relaciones de subordinación o lucha por el poder, que contaminan la dinámica de la red.
- El contenido que cohesiona a la red: la información, recursos, objetivos, o productos que fluyen o se intercambian en distintas direcciones. (Figura 4)

FIGURA 4. COMPONENTES DE LAS REDES



FUENTE: Elaboración propia

La creación de las redes requiere un componente básico de confianza, que garantiza la cohesión, dado que la relación de colaboración se establece de manera voluntaria y horizontal; un segundo elemento en la creación de redes es la traducción, es decir, el sistema de comunicación entre los nodos-actores, que en ocasiones no comparten un mismo lenguaje y por tanto requieren nuevos mecanismos y códigos de comunicación para lograr el entendimiento. Finalmente, un tercer factor, fundamental para la sobrevivencia de la red, es la estrategia de toma de decisiones, que se refiere a la manera en que se procesan los conflictos y se coordinan las acciones entre actores heterogéneos: con intereses, necesidades y

preferencias distintas, para llegar a acuerdos aceptables para todos los actores. La estrategia de toma de decisiones basada en la confianza mutua, en la aceptación de las capacidades estratégicas y técnicas de los miembros o en los acuerdos normativos previos, es la deliberación, mientras que en las redes que requieren cargas intensivas de traducción para lograr el entendimiento y para solventar los conflictos, las decisiones se toman después de procesos de negociación.

En síntesis, la necesidad de negociación es una función inversa a la confianza entre los miembros de la red, de la misma manera en que la necesidad de traducción entre los integrantes es inversa a la deliberación de las decisiones. (Figura 5)



FUENTE: elaboración propia con base en (Casas, 2003)

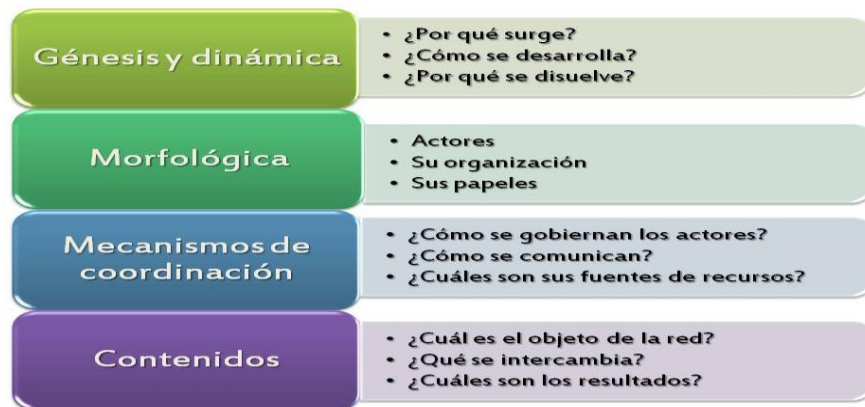
El modelo de redes, ya sean éstas de políticas o de investigación, aporta elementos para analizar el proceso de las políticas públicas en el ámbito del posgrado. Una primera dimensión del modelo da cuenta de los motivos, contextos, circunstancias en las que la red surge, así como de la dinámica con la que opera. El análisis de la génesis de la red aporta elementos que permiten dibujar algunas hipótesis sobre el posible funcionamiento futuro de la red, en función de las motivaciones y la direccionalidad de las fuerzas que la originan y le dan cohesión.

El segundo elemento, la dimensión morfológica, permite no sólo identificar a los actores que intervienen en la dinámica de la red, sino también vislumbrar sus formas de organización, los papeles que desempeñan y la manera en que forman un entramado de relaciones complejas.

Esto nos lleva a la tercera dimensión de las redes: los mecanismos de coordinación. Es claro que en toda red deben existir reglas de comportamiento y operación, así como canales de comunicación que mantengan vivos los vínculos entre los actores. El análisis de los mecanismos de coordinación aborda también el origen de los recursos con los que opera la red y la forma en la que dichos recursos y su origen determinan prioridades, dinámicas, permanencia o extinción de la propia red.

Finalmente, y como cuarta dimensión de la integración de las redes, es fundamental identificar y valorar los contenidos de la red, es decir aquello que se comparte o intercambia: recursos, conocimientos, información, experiencias, expertos, productos, sin dejar de lado el análisis de los resultados de dicho intercambio. (Figura 6)

FIGURA 6. DIMENSIONES DE LAS REDES



Elaboración propia

Estudiosos del fenómeno de las redes han identificado que las redes de investigación, de conocimiento o de políticas que logran sus objetivos tienen algunas características comunes que se convierten en el sustrato propicio para un trabajo conjunto. (Casas, 2003); (Chan, 2004)

(Luna & Velasco, 2005 y 2009). En primer lugar, las redes exitosas tienen valores compartidos y objetivos comunes, integrados bajo un propósito unificador. Conservan su identidad y características propias, lo que constituye su atractivo y fortaleza principal y les permite, a su vez, conservar su independencia. Los miembros de estas redes se comunican de manera permanente, a través de canales multidireccionales, con lo cual la información fluye no solo de manera vertical como quizá suceda en las organizaciones participantes, sino también horizontalmente aún cuando la complejidad de la estructura incluya múltiples niveles. Esto es posible porque cada uno de los miembros reconoce que cada uno tiene algo valioso que aportar, lo que representa en la operación un liderazgo múltiple. (Figura 7)

FIGURA 7. CARACTERÍSTICAS DE REDES FUNCIONALES



Elaboración propia

Si bien en este momento existe un consenso favorable en torno a la integración de redes de investigación y de política como instrumentos poderosos para la creación de sinergias enfocadas al logro de objetivos, es importante identificar también los desafíos a los que se enfrentan como organizaciones vulnerables, entre los cuales destacan:

- Los cambios en la relevancia de los objetivos iniciales para los distintos integrantes de la red
- Las distintas interpretaciones sobre los propósitos iniciales de la red, que pueden no ser tan claros para nuevos integrantes que se integran para sustituir en un momento dado a los iniciadores

- La orientación individualista en la cultura organizacional, que inhibe las acciones colaborativas
- El agotamiento de los recursos que alimentaron el surgimiento de la red, es decir, la falta de sostenibilidad de la organización
- El logro del propósito inicial de la red.

Las redes de políticas pueden ser homogéneas o heterogéneas. (Börzel, 1997). La mayoría de los análisis reportados en la literatura abordan las redes heterogéneas, explorando las diferencias y tensiones entre los miembros. Algunos pocos estudian redes homogéneas, en las cuales los actores tienen intereses, recursos y condiciones semejantes, como en el caso de las comunidades epistémicas que examina Haas. (Haas, 1992).

La idea de redes de políticas incorpora interpretaciones de diversos autores que analizan la participación y relación de los actores; en su análisis sobre estructuras y funcionamiento de las redes, Sandström y Carlsson incluyen la visión de Sabatier sobre las coaliciones promotoras, las estructuras de implementación que proponen Hjern y Porter, el concepto de triángulo de hierro de Jordan y Schuberty, las comunidades de política de Jordan, por citar sólo algunos. (Sandström & Carlsson, 2008). Por ser de particular interés para este estudio, por los elementos que aporta para la comprensión de los procesos de las políticas de posgrado, en el siguiente apartado se profundiza en los planteamientos de Sabatier sobre las coaliciones promotoras.

3.6 Coaliciones de actores en la implantación de las políticas públicas:

Los modelos de análisis de políticas públicas basados en interpretaciones lineales convencionales²⁷ no resultaban suficientes para explicar los procesos de implementación, ya que elementos tales como el contexto social y económico, las relaciones entre los actores, la cultura y las estructuras institucionales no estaban presentes. La necesidad de encontrar

²⁷ Por ejemplo los modelos "Top Down" y "Bottom up"

mejores explicaciones sobre los resultados de las políticas generó el desarrollo de modelos interpretativos que traban de ser más comprensivos.

En la década de los ochenta, Paul A. Sabatier propuso un marco conceptual²⁸ denominado de las coaliciones promotoras, que ofrece elementos para la comprensión de la complejidad de los procesos de políticas, incluyendo en el modelo las formas de relación entre actores, los vectores de fuerzas que se juegan en la relación, así como su ubicación en un contexto dinámico. (Sabatier, 1988), (Sabatier & Mazmanian, 1996), (Weible & Sabatier, 2005 y 2009), (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009), (Parsons, 2009), (Aguilar, 1996 y 2010).

Sabatier concibe a la política como un sistema de creencias, (Martinón, 2007); plantea que en los procesos de implementación de políticas entran en juego diversos actores, involucrados en coaliciones y agrupados en función de sus sistemas de ideas y creencias. El planteamiento afirma que en el campo de las políticas públicas existen grupos o subsectores de actores coaligados que se constituyen en “defensores” o “promotores” de visiones, interpretaciones e intereses. Estas coaliciones o subsistemas interactúan, defienden sus posturas y se afectan mutuamente. Cada sector desarrolla sus hipótesis, desde su propio marco. Esto genera que se tengan visiones diversas, contradictorias en ocasiones, sobre los planteamientos de las políticas públicas, lo cual repercute en su implantación.

El elemento fundamental en este marco de análisis es identificar a los grupos que constituyen las coaliciones, para analizar los argumentos con los que defienden sus sistemas de creencias y sus intereses.

El sistema de creencias de cada uno de estos grupos contiene siempre un núcleo profundo, constituido por las posturas políticas basadas en los valores fundamentales de cada grupo. Estos valores e ideas centrales son poco susceptibles al cambio y por ende, poco “negociables”.

²⁸ Sabatier denominó a su propuesta Advocacy Coalition Framework (ACF), que se ha traducido al español como Marco de las Coaliciones Promotoras.

Un segundo elemento del sistema de creencias son los aspectos secundarios, que al no estar involucradas en el corazón de las creencias, son accesorios que en un momento dado pueden convertirse en elementos negociables que permiten “margen de maniobra” en los procesos de negociación. Los actores de una coalición comparten sustancialmente las ideas del núcleo profundo, aunque no necesariamente muestren consenso por los aspectos secundarios, a los que más fácilmente renunciarán antes que modificar los aspectos nucleares. Además, es muy poco probable que se modifiquen los aspectos centrales de una política mientras la coalición que la promovió esté en el poder. La Tabla 5 muestra la estructura del sistema de creencias de las coaliciones, haciendo énfasis en el alcance y la posibilidad de cambio de cada nivel de creencias.

TABLA 5. ESTRUCTURA DE CREENCIAS DE UNA COALICIÓN

	NÚCLEO DURO	NÚCLEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	ASPECTOS SECUNDARIOS
CARACTERÍSTICAS	Axiomas normativos y ontológicos	Posiciones fundamentales vinculadas a un determinado subsistema de políticas públicas	Decisiones instrumentales necesarias orientadas a cómo implementar las políticas públicas
ALCANCE	Sobre todos los subsistemas de políticas públicas	Específico de un subsistema	Específico de un subsistema
POSIBILIDAD DE CAMBIO	Muy baja; equivalente a una conversión religiosa	Muy difícilmente; motivado por factores externos al subsistema	Relativamente fácil, en función de la información que haya
TIPO DE APRENDIZAJE	Aprendizaje social	Aprendizaje social	Aprendizaje instrumental

Tomado de (Estevez & Esper, 2010)

La arena en la que estas coaliciones se integran y operan la constituye la relación entre “parámetros relativamente estables” (atributos del problema que origina la política, distribución de los recursos naturales, valores y estructuras sociales fundamentales, reglas que dan contexto y soporte a las políticas públicas, entre otros) y eventos externos al sistema (cambios sociales y económicos, cambios en la opinión pública o en la estructura o integración de la coalición rectora, efectos de otros grupos o subsistemas relacionados con el objeto de la

política en cuestión). La interacción entre estos dos grupos de elementos define las limitaciones y recursos con los que operan los actores.

Una de las aportaciones más importantes del planteamiento de Sabatier es el concepto de subsistema de políticas públicas, ya que es la unidad en torno a la cual se realiza el análisis del proceso de política. El subsistema de políticas se estructura por las relaciones entre los “parámetros relativamente estables” y los eventos externos, que determinan los márgenes de acción de los actores y las formas como éstos pueden organizarse en función de sus intereses y creencias. (Figura 8).

FIGURA 8. SUBSISTEMA DE POLÍTICAS



Adaptación de Parsons a partir de esquema de Sabatier, 1988 y 1991

Múltiples coaliciones compiten para influir en la toma de decisiones sobre las políticas, pero Sabatier señala que las de la élite dominan el establecimiento de la agenda de la política. Debido a que los actores se unen en coaliciones promotoras construidas con base en sus creencias y recursos, se generen entre ellas procesos de negociación, asimilación o resistencia. Las coaliciones buscan alterar el comportamiento de instituciones que deciden la política con el fin de cumplir sus propios objetivos. El sistema de creencias determina la orientación de la

acción de los actores o las coaliciones, mientras que sus recursos determinan su capacidad de actuar. En medio de esta tensión entre coaliciones, intervienen actores intermediarios, expertos o burócratas, que buscan acuerdos entre los diversos grupos, para mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables con el fin de asegurar el éxito de la implementación de la política.

En el terreno de la acción, las coaliciones se integran por actores que realizan diversos roles: (Tabla 6)

TABLA 6. ACTORES QUE INTEGRAN COALICIONES

ACTORES	ROLES
¿QUIÉNES PARTICIPAN EN EL PROCESO? LOS QUE REALIZAN, FACILITAN O ENTORPECEN LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ INDIVIDUOS O INSTITUCIONES OFICIALES: AUTORIDADES ELECTAS, SERVIDORES PÚBLICOS Y BURÓCRATAS ✓ EXPERTOS Y ASESORES ✓ GRUPOS DE PRESIÓN: PARTIDOS POLÍTICOS, SINDICATOS, REDES DEFENSORAS, MOVIMIENTOS SOCIALES TRANSNACIONALES ✓ ORGANISMOS INTERNACIONALES: INTERGUBERNAMENTALES, INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES, SUPRANACIONALES Y TRANSNACIONALES

Elaboración propia

En las coaliciones coexisten individuos que realizan diferentes roles, pero que se agrupan en función de sus objetivos y su visión sobre su propia contribución en la solución de los problemas vinculados con las políticas. Las coaliciones no necesariamente coinciden con la estructura jerárquica de las organizaciones, ni con la función formal que los individuos realizan dentro de ella.

Otra aportación relevante de Sabatier es incorporar en el análisis de la implementación de la política la noción de aprendizaje. Las coaliciones aprenden de la experiencia del cambio, resultado de la implementación y “se esfuerzan por reorientar sus ideas y estrategias canalizadoras de políticas públicas con el fin de comprender mejor el mundo y sus propios objetivos”. (Parsons, 2009, págs. 227-228). Este proceso, denominado aprendizaje orientado a las políticas, se realiza en el interior de las coaliciones y genera entre sus resultados nuevas interpretaciones en el marco de las creencias centrales.

Sabatier plantea también que el éxito en la implantación de las políticas depende en gran medida de tres factores primordiales:

- La tratabilidad del problema, entendida como la disponibilidad de teorías y tecnologías para abordarlo, la diversidad de comportamientos en el grupo al que se dirige la política, el porcentaje del grupo objetivo (o beneficiario) dentro del conjunto de la población total y la magnitud de las modificaciones requeridas para la implementación.
- La capacidad de la ley para estructurar el proceso de implantación de la política en cuestión, que incluye la existencia de objetivos claros y precisos, con sólido fundamento teórico, la disponibilidad de recursos, la organización jerárquica en y entre las instancias encargadas de implantación, entre otros.
- La presencia de variables no normativas que condicionan la implantación de la política, tales como las actitudes de los grupos de ciudadanos, la atención que los medios prestan al problema, los apoyos del público y de las autoridades, concordancia entre los objetivos de la política y los márgenes de operación dentro de la normativa institucional.(Tabla 7).

TABLA 7. OBSTÁCULOS O FACILITADORES QUE INFLUYEN EN LA IMPLANTACIÓN

DESCRIPCIÓN	ELEMENTOS CRÍTICOS
ELEMENTOS GENERALES QUE PUEDEN FACILITAR O RESTRINGIR LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ COMPLEJIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA ➤ ADAPTABILIDAD DE LA PROPUESTA RESPECTO A LAS POLÍTICAS PREVIAS (INTERACCIÓN ENTRE POLÍTICA ADOPTADA Y POLÍTICA EXISTENTE) ➤ ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES (SISTEMA LEGAL DEL EMISOR Y DEL RECEPTOR, SEMEJANZA DE ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS) ➤ ELEMENTOS CULTURALES: IDEOLOGÍA POLÍTICA, SEMEJANZA CULTURAL, CAPACIDAD TECNOLÓGICA ➤ RECURSOS ECONÓMICOS DESTINADOS A LA IMPLEMENTACIÓN ➤ LENGUAJE ➤ RELACIONES ANTERIORES ENTRE LOS AGENTES

Elaboración propia con base en planteamientos de Sabatier

Este marco parte de tres premisas básicas: (Sabatier, 1988)

- Se requiere un periodo de al menos una década para lograr identificar y entender el cambio en la política, ya que los efectos de las políticas suelen observarse y consolidarse lentamente.
- Los subsistemas de políticas (y las coaliciones) son la unidad de análisis más útil para reflexionar sobre el cambio en la política.
- Las políticas públicas pueden ser conceptualizadas como sistemas de creencias.

Con base en los planteamientos de Sabatier, considero que los actores que pueden estar participando en coaliciones son los diseñadores de políticas, los operadores o intermediarios, los académicos, estudiantes y directivos que se asocian o no en función de objetivos comunes o de la identificación de elementos de amenaza dentro de sus sistemas de creencias. Los posibles objetivos comunes o los elementos que pueden interpretarse como amenazas dentro del sistema de creencias de los actores se describen en la Tabla 8.

TABLA 8. ALGUNOS ELEMENTOS UNIFICADORES O DE AMENAZA PARA LA FORMACIÓN DE COALICIONES DE ACTORES

ACTORES	POSIBLES OBJETIVOS COMUNES O ELEMENTOS DE AMENAZA DENTRO DE SU SISTEMA DE CREENCIAS
DISEÑADORES DE LA POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ IMPULSO DE UNA VISIÓN COMÚN SOBRE CALIDAD DEL POSGRADO ➤ INCREMENTO DE PROGRAMAS EN PNPC ➤ MEJORA DE LA EFICIENCIA TERMINAL ➤ ADECUACIÓN A LOS PARÁMETROS INTERNACIONALES
OPERADORES:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CAMBIOS EN LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS ➤ CAMBIOS EN LA NORMATIVIDAD Y PROCESOS
ACADÉMICOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES DE TRABAJO ACADÉMICO ➤ CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN Y EVALUACIÓN
ESTUDIANTES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CAMBIOS EN LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN ➤ EQUIDAD EN LOS CRITERIOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL POSGRADO (ESTUDIANTES TIEMPO COMPLETO VS. TIEMPO PARCIAL)
DIRECTIVOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS Y EN LOS FUNDAMENTOS PARA LA TOMA DE DECISIONES ➤ CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES Y EN EL "PORTAFOLIO DE PROGRAMAS" ➤ CAMBIOS EN LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Elaboración propia

Todos estos elementos pueden identificarse en los procesos de transferencia e implementación de las políticas de posgrado como veremos en los siguientes capítulos.

3.7 Políticas públicas y cambio institucional.

Las políticas públicas tienen como propósito fundamental generar un cambio en las condiciones y dinámicas de los sujetos y las organizaciones, a partir de una visión de lo deseable.

En el caso del posgrado, las políticas operan en el ámbito de las IES y de las organizaciones vinculadas con ellas. Esto implica la necesidad de analizar, además de las redes y coaliciones que son el sustrato de los procesos de implementación de las políticas, las características, factores y condiciones de los procesos de cambio en el marco de las instituciones, incluyendo los efectos de los procesos institucionales en situaciones de incertidumbre o conflicto, así como el papel que juegan por una parte, las reglas, normas y sistemas de creencias, y por otra, los intereses, poder y capacidad de acción real de los actores, al constreñir o autorizar acciones sociales, buscar estabilidad o dominio y otorgar significado a la vida social.

Institucionalizar es infundir de valores más allá de los requerimientos técnicos de una tarea. Las instituciones emergen cuando algunos elementos simbólicos alcanzan legitimidad, es decir, aceptación social, credibilidad. La legitimidad proviene de la conexión entre elementos sociales, tales como las metas, estructuras, identidades, con valores, significados y reglas de orden superior a las de los contextos de las acciones en consideración.

Los procesos de cambio no ocurren de forma homogénea ni simultánea en las IES. Estudios sobre el cambio organizacional en universidades mexicanas muestran que hay distintos comportamientos de las organizaciones frente al cambio (Kent, Álvarez, & otros, 2003):

- a. Inercia estructural: cuando se presenta resistencia al cambio debido principalmente a intereses creados, altos costos de alterar el equilibrio interno de las instituciones y limitaciones externas ocasionadas por elementos tales como el contexto económico, la normatividad, entre otros.
- b. Ecología organizacional: cuando el cambio es una respuesta adaptativa de la organización ante entornos cambiantes
- c. Visión estratégica: cuando el cambio es planeado, con el fin de lograr objetivos explícitos construidos con un marco de referencia teórico o simbólico, con lo que la organización se vuelve "maleable".

Esta diversidad de comportamientos de las instituciones es un elemento relevante para entender el proceso de implementación de las políticas. La heterogeneidad de comportamientos no sólo es visible al comparar distintas instituciones, sino también al analizar cada institución en particular.

Los cambios dentro de una institución pueden ser medulares o periféricos (Kent, Álvarez, & otros, 2003); los cambios medulares implican cambios en el núcleo de la organización, en áreas como la normatividad, modificación de estructuras organizacionales, cambios en los criterios para la toma de decisiones, entre otros, mientras que los periféricos se refieren a modificaciones parciales en las formas de operación, procedimientos o distribución de actividades o recursos. El riesgo inherente en los cambios medulares es el conflicto entre los actores o grupos que promueven intereses diversos y en los periféricos es el estancamiento de la organización frente a otros actores del entorno.

"Una organización puede cambiar en una parte y no en otra, siguiendo las líneas de quiebre de lo medular a lo periférico en la organización" (Kent, Álvarez, & otros, 2003, pág. 47)

Las IES se enfrentan a exigencias del entorno y tienen que decidir y "administrar" el cambio. Las presiones del entorno pueden ser "técnicas" (vinculadas con flujos de recursos humanos y financieros, tecnología, información, entre otros) o "institucionales" (ideas, normas, ideologías

externas) que se van asimilando hasta hacerlas propias, por medio de procesos de codificación, copia o asimilación, lo que es el origen del isomorfismo institucional.

El enfoque del nuevo institucionalismo propone el término isomorfismo para apoyar la explicación de los procesos de cambio institucional; el término se tomó originalmente de la Biología y se refiere al grado en que organismos de origen genético igual o diferente lucen semejantes entre sí.

El isomorfismo institucional describe el proceso a través del cual las organizaciones se asemejan en su estructura. Este proceso es asumido inicialmente como un deseo de los responsables de la toma de decisiones de crear organizaciones acordes en su práctica con las reglas sociales, ideales y prácticas comunes. (Karlsson, 2007).

Karlsson señala tres mecanismos a través de los cuales se realiza este proceso de hacerse semejantes: coerción, normatividad y mimetización.

Los mecanismos de coerción: incluyen leyes, reglas y sanciones. Las organizaciones que cumplen con las reglas ganan legitimidad y credibilidad, pero las que las incumplen se ponen en riesgo de sanciones, deterioro de su imagen y de su capacidad de elegibilidad para la obtención de recursos, entre otros efectos negativos que las pueden llevar incluso a la destrucción.

Los mecanismos normativos se relacionan con aquellas características que son consideradas deseables, buenas para la institución y clasificadas como una conducta apropiada. Los mecanismos normativos enfatizan el aspecto moral de la legitimidad. Su soporte es la evaluación que verifica si la organización realiza acciones consideradas "deseables" y si las hace correctamente. Esto provoca un doble beneficio: la organización gana legitimidad pragmática, que sirve para el logro de objetivos institucionales y legitimidad moral, que refuerza la imagen de que la organización sirve al bien común.

Finalmente, mediante mecanismos de mimetización, las organizaciones buscan disminuir sus niveles de incertidumbre a través de la imitación de acciones, modelos y procesos instrumentados por otras organizaciones que han arrojado buenos resultados y que se ubican en las mejores posiciones en su medio. Una organización que se mimetiza, luce “parecida” a otra que goza de buena imagen y prestigio, tiene mayores posibilidades de obtener una mejor evaluación y ubicación en el conjunto de sus pares.

Herramientas como el Benchmarking propician el isomorfismo al identificar las “buenas prácticas” de organizaciones que se consideran exitosas en un campo o proceso y buscan imitar o reproducir dichas prácticas, con la pretensión de obtener resultados semejantes.

Estos tres mecanismos se sobreponen unos a otros, de manera que aunque uno predomine, es difícil identificarlos plenamente.

El concepto de isomorfismo resulta útil en el análisis de los procesos de política, particularmente al profundizar en los posibles efectos que la implantación del PFPN ha generado en las IES y en los programas de posgrado.

3.8 Integración del aparato crítico

A manera de síntesis de este capítulo, presento un esquema general en el que se relacionan los conceptos manejados y las aportaciones de cada uno de ellos en el análisis y explicación de los procesos de implantación del PNPC y sus efectos en las IES:

Enfoques actuales de políticas públicas

- Las nuevas interpretaciones señalan que el proceso de la política no es lineal
- Contribuyen a identificar los factores que complejizan los procesos de implantación de la política
- Permiten distinguir la dimensión política y la dimensión técnica de las políticas públicas
- Son marco estructurador de elementos, factores y procesos que influyen en la implantación de las políticas y en la evaluación de sus resultados

Transferencia de políticas

- Aportan elementos para articular la identificación de factores que intervienen en el proceso de transferencia de políticas
- Permiten distinguir las motivaciones, trayectorias, mecanismos y objetos de la transferencia
- Hacen visibles a los actores que intervienen

Tipología de instituciones de Karran

- Aporta elementos para clasificar a las instituciones en función de su comportamiento frente a la innovación y el cambio
- Esta tipología es elemento explicativo de los momentos y objetivos de la participación de las IES en el proceso de política.

Tipología de políticas

- Contribuye a identificar factores críticos que influyen en la implementación en función de la orientación y propósito de la política

Teoría del Principal - Agente

- Proporciona categorías para entender los roles de los actores en el proceso de transferencia e implementación de las políticas.
- Ofrece elementos para identificar a los actores que tienen roles intercambiables en distintos momentos y estructuras del proceso
- Agencia es el concepto que ilumina el potencial de acción de cada uno de los actores involucrados

Marco de las coaliciones promotoras de Sabatier

- Coaliciones es una categoría que permite identificar la manera en que los actores se vinculan y actúan a partir de sus sistemas de creencias y de valores
- Aporta elementos para identificar la dinámica de las coaliciones y como operan los valores y los sistemas de creencias en los procesos de cambio
- Aborda la estructura de los sistemas de creencias
- Incorpora la noción de subsistema de política como unidad de análisis fundamental.

Redes de políticas

- Aporta elementos para analizar la implementación de políticas como un proceso en el que las relaciones entre actores son dinámicas, inestables y regidas por reglas implícitas suprainstitucionales

Cambio institucional

- Contribuye a dimensionar la naturaleza medular o periférica del cambio institucional
- Aporta categorías para identificar las motivaciones institucionales para el cambio

4 CONTEXTO, FUNDAMENTOS Y TENDENCIAS DE LA POLÍTICA DE POSGRADO.

Los estudios de posgrado se desarrollan en un contexto nacional e internacional heterogéneo, en el que prevalecen relaciones asimétricas entre los actores y los destinatarios de las acciones de política. Esta heterogeneidad no es visible en los argumentos que, desde la perspectiva del neoliberalismo y en el marco de la globalización, fundamentan las políticas posgrado en México en los últimos 20 años.

El discurso de la política de posgrado se ha vinculado directamente con la política de desarrollo de la ciencia y la tecnología. El planteamiento central de la política de posgrado es que es necesario fortalecer este nivel educativo para responder a las necesidades de formación de recursos humanos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología del país. Fortalecer el posgrado, en este contexto, se ha convertido en sinónimo de garantizar la calidad de los programas.

La hipótesis que subyace en las propuestas para el fortalecimiento del posgrado es que existe un modelo de calidad educativa que las instituciones deben adoptar como parte de su responsabilidad social. La inclusión de la calidad como componente primordial en esta política conlleva necesariamente la exigencia de evaluar los resultados, lo cual se expresa en los documentos como la obligación de la rendición de cuentas que las instituciones de educación superior le deben a la sociedad.

Los procesos de evaluación y acreditación basados en modelos y estándares internacionales cobran particular relevancia y se convierten en los ejes articuladores que estructuran las actividades institucionales de posgrado. Incluyen criterios tales como la eficiencia y condiciones como la internacionalización, como elementos privilegiados en los procesos de evaluación y acreditación.

Los organismos internacionales juegan un papel importante en la fundamentación, estructura y difusión de estas visiones sobre la educación y de las propuestas de política vinculadas con ellas.

4.1 Las políticas de desarrollo del posgrado en el marco de la globalización

Existe en la literatura especializada un gran número de trabajos en los que se identifican los argumentos que fundamentan las políticas actuales de educación superior con los postulados del neoliberalismo y se ubican en el marco del fenómeno de la globalización. (Carnoy, 1999); (Brunner, 2000); (Coraggio & Torres, 1997); (Frigotto, 2004); (Gandarilla, 2004); (Rizvi, 2007) (Alcántara, 2008). De particular relevancia para entender la dinámica actual de la educación superior en general y en particular del posgrado, es el análisis de las propuestas de instituciones nacionales, como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como de organismos internacionales y multilaterales, entre los que destacan el Banco Mundial, (BM) la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,(OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que establecen líneas de acción que han transformado las prioridades, tendencias, las formas de operación y las perspectivas de los sistemas de educación superior en todo el mundo. (ANUIES, 2000, 2004 y 2006); (SEP-CONACYT, 2001); (Banco Mundial, 2003); (OCDE, 1998, 1999 y 2006); (UNESCO, 1998).

La globalización es no sólo un fenómeno del campo económico, sino también un constructo ideológico que, como concepto clave, desempeña una función importantísima como formador de contexto entre diversos actores que no necesariamente tendrían una visión compartida sobre los procesos globalizadores, sus causas y sus consecuencias. Giddens²⁹ afirma que globalización es la palabra de uso generalizado para referirse a la creciente interdependencia de la sociedad moderna, y que los tres factores que caracterizan el fenómeno son la existencia

²⁹ Citado por (Parsons, 2009, pág. 262)

de corporaciones transnacionales, la creciente integración económica y el desarrollo acelerado de los medios de comunicación. Carnoy señala que la globalización puede ser entendida como fenómeno, pero también como ideología, que fundamenta políticas y decisiones que inciden en la dinámica de la educación superior, en ocasiones sin enmarcarlas en una visión estratégica. (Carnoy, 1999). La globalización debe ser incorporada al análisis de las políticas de posgrado no sólo como elemento para la interpretación teórica, sino también en su dimensión histórica, que permite dar cuenta de la transformación de significados: globalización como proceso histórico, como ideología, como contexto o escenario mundial, o como dimensión política – prescriptiva. (Gandarilla, 2004). El concepto suscita reacciones de aceptación o rechazo, interpretaciones fatalistas que consideran que la globalización es incontrolable y sus efectos inevitables, o bien posturas que consideran que la globalización no es una fuerza inexorable y ponen en la mesa del análisis la capacidad de resistencia de los individuos y los grupos involucrados en los procesos sociales y educativos.

La agenda y el proceso de formulación de las políticas públicas se ven influidos por las propuestas de las corporaciones transnacionales y de los organismos internacionales basadas en ideas afines a la globalización. Estas propuestas no necesariamente toman la forma de una instrucción directa, sino que, como lo señala Covi, se ubican en el plano discursivo y simbólico, lo que permite que mediante la resignificación y resemantización, llenar de significado de algunos conceptos que antes no habían sido pensados de esta manera. Las argumentaciones se convierten en conceptos condicionantes de las políticas públicas, y a fuerza de repetición, permean la visión del “deber ser” del Estado: “no nos dicen qué pensar sino aquello sobre lo cual debemos pensar”. (Covi, 2002).

Debido a ello, en la formulación de políticas públicas sobre educación, cada vez existe menos diferencia entre las agendas internacionales, nacionales y locales. Las tecnologías de la educación y las nuevas formas de organización del trabajo sin duda contribuyen a ello.

Los planteamientos de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE, la UNESCO, y la CEPAL asignan a la educación superior la responsabilidad de impulsar el

desarrollo de los países a través del conocimiento, la innovación tecnológica y la competitividad internacional.

Estos organismos ponen un énfasis especial en la calidad de la educación como condición indispensable para el logro de estos objetivos.

Específicamente, el Banco Mundial subraya la participación de las fuerzas de mercado, incluyendo el mercado global de capital humano, como una variable que influye de manera notable en la dinámica de la educación superior, junto con el surgimiento de “nuevos proveedores” y modalidades de educación superior, en franca competencia con las universidades e instituciones que tradicionalmente habían tenido el monopolio de esta actividad. (Banco Mundial, 2003). Señala también el riesgo que los países en desarrollo corren de marginarse aún más en el contexto de la economía mundial, por su débil capacidad de “capitalizar la creación y utilización del conocimiento”.

En este contexto, el Banco Mundial privilegia como política para el desarrollo de la educación superior, la ampliación de la cobertura con sistemas de financiamiento sostenibles y mecanismos de becas y créditos educativos que fomenten la equidad e incrementen las oportunidades de estudiantes de escasos recursos; con variedad de opciones formativas, a través de la diversificación de las instituciones no universitarias y privadas; con énfasis en la mejora de la calidad y pertinencia de la educación superior a partir tanto de las necesidades del sector productivo, como del fortalecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo científico y tecnológico en áreas que se consideren prioritarias para el país.

Para lograrlo, se propone la generación de proyectos de trabajo construidos a partir de una visión estratégica institucional y nacional, que incluyan acciones orientadas a lograr la autonomía de gestión y rendición de cuentas con el apoyo del desarrollo de sistemas de información, la diversificación de las fuentes de financiamiento, el desarrollo de sistemas y

organismos para la evaluación y la acreditación, la innovación organizacional y el desarrollo de la infraestructura de información y comunicación, entre otros. (Banco Mundial, 2003).

Por su parte, la UNESCO en su Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI (UNESCO, 1998), sin oponerse radicalmente a la postura del Banco Mundial, incorpora algunos elementos que rebasan una visión principalmente económica al plantear que la educación superior tiene la misión de educar, formar personas en un marco ético y realizar investigaciones, con el fin de propiciar el aprendizaje permanente, generar y difundir el conocimiento, comprender y transmitir las culturas nacionales y regionales y consolidar los valores de la sociedad. Enfatiza la necesidad de promover la igualdad de acceso a la educación superior y garantizar la equidad con base en los méritos y capacidad de los sujetos, facilitando el acceso de grupos específicos, como indígenas, minorías culturales y grupos desfavorecidos a través de estrategias tales como la diversificación de modelos y modalidades de educación superior. Señala también la importancia de impulsar el desarrollo y difusión del conocimiento mediante la investigación y los estudios de posgrado, fomentando la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad y diversificando las fuentes de financiamiento.

La mejora de la calidad es una preocupación central y su evaluación debe ser integral y periódica, tanto a través de los ejercicios institucionales de autoevaluación, como a través de la evaluación externa de expertos internacionales. En la visión de la UNESCO sobre la educación superior se incluyen temas como la pertinencia social, la dimensión internacional, el fomento de la equidad, incluyendo los aspectos étnicos y de género, el respeto a la diversidad cultural y el cuidado del medio ambiente.

La UNESCO propone como estrategia que cada uno de los países miembros desarrolle políticas de fomento de la educación superior, incrustadas en un programa marco internacional. El marco general establece programas orientados al mejoramiento de la pertinencia, la calidad, la gestión y el financiamiento, la inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la reorientación de la cooperación internacional.

Los efectos de la globalización en los sistemas educativos y sus políticas son múltiples y están vinculados, entre otros, con asuntos económicos y laborales, demográficos, de desarrollo de modalidades educativas y de nuevas formas de organización del trabajo académico (Sánchez-Saldaña, 2008):

a) Efectos económicos y laborales:

Se han generado cambios en las formas de organización del trabajo y en el tipo de actividades que es necesario desarrollar en los mercados laborales. Cada vez son más los requerimientos formativos, tales como perfiles profesionales, modalidades educativas, competencias y contenidos especializados, que son establecidos por empresas transnacionales y no por el Estado. Esto ha propiciado que proliferen los sistemas de evaluación de la fuerza laboral con estándares internacionales, lo que plantea a los sistemas educativos la necesidad de reorientar la formación hacia las competencias profesionales y laborales que demanda el mercado. Un efecto colateral de esta situación es que los modelos de evaluación de la calidad educativa que se aplican actualmente en la educación superior, consideran como un indicador de pertinencia la realización de estudios de mercado y de opinión de empleadores, como insumos para el diseño de planes y programas de estudio. (CONACyT-SEP, 2010)

Las nuevas reglas comerciales de alcance internacional han propiciado cambios en las relaciones productivas y comerciales, lo cual ha generado, entre otras consecuencias, el fin del proteccionismo del Estado, el establecimiento de tratados comerciales que incorporan en sus cláusulas la eliminación de aranceles y el predominio de las empresas transnacionales que plantean nuevas reglas, que en ocasiones sustituyen en esa función al Estado.

Los tratados comerciales incluyen con frecuencia el libre tránsito de profesionales, lo que obliga a los sistemas educativos a replantear la orientación de su formación y a establecer criterios de evaluación y convalidación académica, así como equivalencias de créditos y acreditación de

profesionales, tal como ha sucedido en Europa en el marco de los proyectos derivados de los acuerdos de Bolonia. (Declaración de Bolonia, 1999)

b) Efectos demográficos:

Los movimientos migratorios intensos se convierten en un factor condicionante de rezago o deserción escolar, que hacen necesario contemplar modalidades educativas creativas que atiendan a la población migrante. También el fenómeno migratorio influye en el desarrollo de la educación superior y del posgrado y en sus efectos esperados en el desarrollo nacional y regional, al incrementar la posibilidad del fenómeno conocido como “fuga de cerebros”.

“... cuántos de los becarios regresan y se incorporan a actividades de investigación en México, trae a colación el problema de la fuga de cerebros, que de acuerdo al propio Consejo representa el 5% del total de los estudiantes becarios en el extranjero. Los países que atraen este capital humano de exportación son, por supuesto, países desarrollados, siendo los Estados Unidos los líderes de este grupo, captando el 64% de este capital humano, seguido de España con 8%, el Reino Unido con el 7%, otros países europeos con el 6% y Francia y Canadá con el 5%”. (Félix, 2003)

c) Efectos en el desarrollo de modalidades educativas:

Es notable el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y su incorporación a todas las actividades humanas incluyendo proyectos para la virtualización de los procesos educativos, en ocasiones con la expectativa de ampliar la cobertura con menores costos. Las TIC hacen posible el surgimiento de nuevas modalidades educativas, presenciales, a distancia y mixtas, y favorecen también la ampliación de la influencia de los productores de conocimiento que van a la vanguardia (Sánchez-Saldaña, 2004). El desarrollo de modalidades de educación a distancia ha eliminado fronteras geográficas, pero también ha ahondado las brechas de inequidad entre las instituciones, afectando aún más a las tradicionalmente más rezagadas, lo que genera la necesidad de replantear los criterios de planeación, desarrollo, evaluación y certificación de estas nuevas modalidades.

Aunado a esto, la incorporación de la visión de la educación permanente, como un enfoque filosófico que transforma las interpretaciones sobre los fines de la educación y sobre la participación de los sujetos en los procesos educativos (Delors, 1996), abre la brecha para la

generación de nuevas modalidades educativas a lo largo de la vida, lo que implica desde luego la ampliación del concepto de educando, eliminando los límites de edad o condición social.

d) Efectos en las formas de organización del trabajo académico

Uno de los elementos más destacados es la integración de redes de investigación, como una nueva forma de interacción para la producción del conocimiento que, aunque supone la idea de consenso y equilibrio en la participación de los actores, genera "*diversas formas de distribución del poder, relaciones jerarquizadas y formas de gobernabilidad y coordinación*" (Casas, 2003, pág. 36) que modifican las relaciones entre los actores y plantea la necesidad de nuevas formas de organización del trabajo de los académicos y el desarrollo de nuevas reglas para su evaluación y promoción.

Todos estos elementos configuran nuevos escenarios para el desarrollo de la educación superior en general y del posgrado en particular.

4.1.1 Formulaciones desde la globalización

Tanto las propuestas del Banco Mundial, como las de la UNESCO (que dan cuenta de una visión más integral de la función de la educación superior que la que plantea el propio Banco) están presentes en los objetivos del Plan Nacional de Educación 2000 – 2006 que sirvió de base para el desarrollo del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN). En particular destacan los aspectos relacionados con la visión sobre la calidad, con el papel de la evaluación y la rendición de cuentas en la dinámica del sistema y su relación con los mecanismos y criterios para el financiamiento

Si bien en el discurso oficial, presente en los documentos en los que se plasma la política educativa³⁰ en nuestro país, se sigue considerando a la educación, fundamentalmente a la de

³⁰ Según el *Plan Nacional de Educación 2001 – 2006*, "La educación superior es un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación, y la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos; para enriquecer la cultura con las aportaciones de las humanidades, las artes, las ciencias y las tecnologías; y para

nivel superior, como un factor de desarrollo social y económico, ya que impulsa la producción de conocimiento, la innovación, el desarrollo tecnológico y la competitividad nacional, cabe señalar que hay un giro importante en la interpretación sobre su función social, pues a la luz del pensamiento neoliberal, deja de verse sólo como un asunto de política pública para ser considerada también como un bien de consumo, que se rige con criterios de mercado y que se ubica en la esfera de los beneficios privados de alcance personal (Vázquez Mateos, 2003). La educación superior pasa de ser un instrumento de política cultural del estado, orientada al beneficio colectivo, a ser un “servicio”, visto como “mercancía” que es ofrecida por las instituciones de educación superior (IES) públicas y privadas, las cuales compiten entre sí por los recursos y los estudiantes en función de su calidad y su prestigio. (De la Torre Gamboa, 2004); (Sánchez-Saldaña, 2010)

En el marco del proyecto neoliberal, se espera que la educación superior desempeñe un papel fundamental en el desarrollo nacional, en función de su eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos académicos y de gestión. Estos objetivos se plantean, a su vez, a partir de cambios o reorientaciones en la interpretación sobre los fines de la educación superior y sobre la naturaleza de las instituciones responsables de ofrecerla.

La reinterpretación de los fines de la educación superior se manifiesta en diversos factores tales como:

contribuir al aumento de la competitividad y el empleo requeridos en la economía basada en el conocimiento. También es un factor para impulsar el crecimiento del producto nacional, la cohesión y la justicia sociales, la consolidación de la democracia y de la identidad nacional basada en nuestra diversidad cultural, así como para mejorar la distribución del ingreso de la población”. (Pág. 183)

Según el **Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012**: “En la sociedad del conocimiento, la competitividad de los países depende, en buena medida, de la fortaleza de sus sistemas educativos y de su capacidad de generar y aplicar nuevos conocimientos. México debe hacer de la educación, la ciencia y la tecnología los puntales de su desarrollo. En ellas está la solución de los más acuciantes problemas nacionales; de ellas depende el incremento de la calidad de vida de la población.” (pág. 10)

- a) *El papel asignado a las universidades en el marco del desarrollo económico*, en el que se privilegia la formación de los profesionales que el país necesite en el marco de un modelo de producción organizado con base en criterios de mercado en el contexto internacional.
- b) *La responsabilidad social de las IES como generadoras de condiciones de competitividad*. Se plantea como función fundamental de la educación superior el desarrollo de profesionales que garanticen la competitividad, en el marco de un “modelo ideal” de sociedad vista como sociedad competitiva, centrada en valores que privilegian los objetivos individualistas antes que comunitarios. Las otras funciones sustantivas de las universidades (investigación y difusión) se subordinan también al criterio de la competitividad.
- c) *Los nuevos criterios de planeación de la oferta educativa*. El estudio de necesidades del mercado para las diversas áreas de conocimiento y campos profesionales se convierte en este contexto en un insumo fundamental para la toma de decisiones sobre la apertura y fortalecimiento de programas académicos. La planeación se realiza desde un enfoque de estimación de recursos humanos.
- d) *El acceso a la educación*: Aun cuando en el discurso de la política de educación superior se menciona el propósito de ampliar la cobertura y garantizar la equidad, en la práctica se considera la necesidad de seleccionar a los estudiantes candidatos en función de sus méritos académicos y capacidades, con base en criterios e instrumentos estandarizados. El argumento para esta decisión se basa en el objetivo central de garantizar la calidad, que en gran medida sustituye al propósito de ampliación de la cobertura que predominó en la década de los setenta.
- e) *Las interpretaciones de la relación de los estudiantes con las IES*. Los estudiantes son vistos como usuarios o clientes de un servicio con valor económico, que se convierte en un bien de consumo que el sujeto adquiere y posee a partir de una elección personal.
- f) *La naturaleza de la producción científica y académica*. Se le asigna al conocimiento el valor de “capital cultural” y a las comunidades científicas el deber de ser altamente productivas. Esta visión ha generado que el trabajo científico sea continuamente evaluado con base en criterios y parámetros de eficiencia y “excelencia” que se aplican para verificar en cantidad y calidad, los resultados de investigación y docencia.

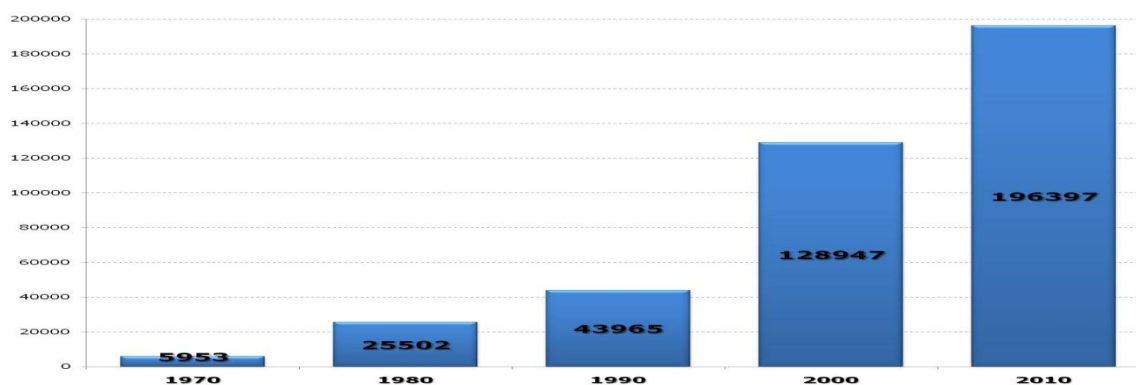
- g) *La tendencia a la disminución de subsidios y al adelgazamiento de la administración pública.* Las instituciones se enfrentan a la necesidad creciente de inversión (como condición para ampliar la cobertura y garantizar la calidad) en un ambiente político hostil a los subsidios públicos. Esto marca como consecuencia una tendencia hacia la descentralización e incluso hasta la privatización del servicio educativo como forma de flexibilización y mejora de la calidad.
- h) *El surgimiento de la rendición de cuentas* como medio para garantizar el uso eficiente de los recursos para el logro de objetivos de productividad académica. La evaluación de la calidad rebasa su naturaleza académica y atiende, de manera explícita, este propósito. (McLendon, Hearn, & Deaton, 2006).

Todos estos cambios han configurado una nueva dinámica de los estudios de posgrado y han fundamentado las estrategias de acción para fortalecerlo.

4.2 Ejes de la política de posgrado: de la expansión de la matrícula a la calidad de los programas

La creación de programas y la expansión de la matrícula fueron durante muchos años el eje de la política de posgrado en México. Durante la década de los setenta, esta expansión se realizó de manera desarticulada, fundamentalmente con base en intereses individuales o grupales de los investigadores más que en una visión compartida sobre el desarrollo nacional de la ciencia y la tecnología. Esto trajo como consecuencia un crecimiento desigual y descontextualizado de los programas y contribuyó poco a la consolidación de las instituciones de educación superior.; (Valenti Nigrini, 2002); (Sánchez-Saldaña, 2010). La matrícula ha continuado creciendo aceleradamente hasta el momento, como puede observarse en la Gráfica 1.

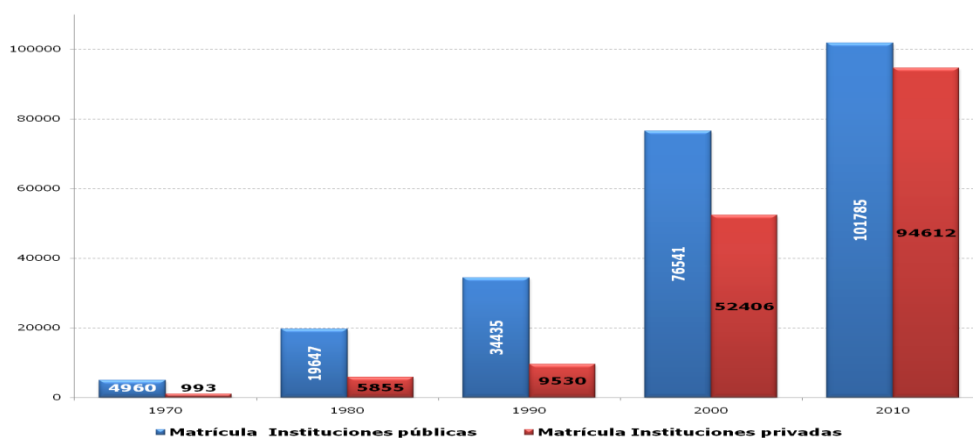
GRÁFICA 1. CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA DE POSGRADO 1970 - 2010



FUENTE: Elaboración propia con datos de ANUIES y SEP

Este crecimiento de la matrícula no ha sido uniforme en las instituciones de educación superior. El incremento proporcional del número de estudiantes de posgrado inscritos en instituciones particulares es notable (Gráfica 2) y ha sido motivo de reflexiones sobre los efectos de las políticas de posgrado en la composición de la oferta educativa.

GRÁFICA 2. CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA DE POSGRADO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PARTICULARES 1970 – 2010.



FUENTE: Elaboración Propia con datos de ANUIES y SEP

Además de esta oferta en las instituciones nacionales, durante la década de los setenta e inicios de los ochenta, se apoyó con becas a un buen número de estudiantes mexicanos para que realizaran estudios de posgrado en universidades extranjeras. La crisis económica de los años ochenta ocasionó la restricción de recursos destinados a las becas para estudios en el

extranjero, lo que hizo necesario enfocar los esfuerzos hacia el desarrollo y la consolidación del posgrado nacional.

En este contexto de crisis, el CONACyT creó en 1984 el Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional³¹ en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico 1984 – 1988. Su estrategia se basó en la asignación de recursos complementarios a las instituciones de educación superior, aplicables a los programas de posgrado, en rubros tales como infraestructura, física, acervos bibliográficos y bancos de información, intercambio de académicos y contratación de ex-becarios del CONACyT. El propio Consejo convocó a grupos de académicos reconocidos en su campo con el fin de establecer los lineamientos para la realización de diagnósticos por áreas de conocimiento. Los resultados de esos diagnósticos fueron publicados en números especiales de la Revista Ciencia y Desarrollo en 1987 y 1989³². (CONACyT, 1987); (Aguado, Guerrero, & Hicks, 1989). Los criterios para la asignación de los recursos se basaron en los resultados de los diagnósticos sobre los alcances y limitaciones, condiciones de operación y resultados inmediatos de los programas, más que en estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo. (Valenti Nigrini, 2002).

Todavía en la década de los noventa, el énfasis de la política de educación superior señalaba como deseable la creación de programas de posgrado, como signo del desarrollo de las IES. Inclusive la ANUIES consideraba como un criterio para la clasificación de las instituciones la complejidad académica institucional en términos de la existencia de programas de posgrado, en particular los doctorados vinculados con la investigación, tal como se acordó en la XXIX Asamblea Ordinaria de la Asociación, en septiembre de 1998. (Tabla 9).

³¹ Nótese que el nombre actual del programa se utilizó desde 1984, aunque en la década de los noventa se sustituyó por el "Padrón de Excelencia, creado en 1991.

³² Esta es aparentemente la referencia más antigua de una publicación que intenta sistematizar la situación del posgrado en el país.

TABLA 9. RESUMEN DE LAS MODIFICACIONES A LOS TIPOS PRESENTADOS EN LA XXIX SESIÓN ORDINARIA DE LA ASAMBLEA GENERAL³³

TIPO ANTERIOR	PERFIL INSTITUCIONAL	DESCRIPCIÓN
No había	IDUT	Instituciones de educación superior cuya misión establece como principal función la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas exclusivamente en el nivel de técnico universitario superior.
I	IDEL	Instituciones de educación superior cuya misión establece como principal función la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas exclusiva o mayoritariamente en el nivel de licenciatura.
II	IDLM	Instituciones de educación superior cuya misión establece como principal función la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y de posgrado hasta el nivel de maestría.
III	IDILM	Instituciones de educación superior cuya misión establece como funciones principales la transmisión, generación y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado (preponderantemente en el nivel de maestría; eventualmente cuentan con algún programa de doctorado).
IV	IDILD	Instituciones de educación superior cuya misión establece como funciones principales la transmisión, generación y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado hasta el nivel de doctorado.
V	IIDP	Instituciones de educación superior cuya misión establece como funciones principales la generación y aplicación del conocimiento, y que ofrecen programas académicos casi exclusivamente en el nivel de maestría y doctorado.

Fuente: ANUIES. (ANUIES, 1999)

Esta visión sobre la tipología de instituciones propició que en las IES se estimulara la creación de programas de posgrado:

"en la década de los noventa, como tu bien sabes, hubo una política nacional, federal, a nivel federal, que impulsaba, bueno no sé si impulsaba pero si apoyaba a las universidades con recursos extraordinarios en función del número de posgrados que se tuviera y entonces muchas si no es que todas las universidades decidieron abrir posgrados a diestra y siniestra yo diría, entonces empezó un "boom" tremendo" (A, 194)...

"me parece que es determinante que había una exigencia en ese tiempo por parte de ANUIES de que todas las universidades en el país con (...) características como las de la B, debían de contar ya en ese año con programas de posgrado". (B, 455)

³³ Tomado de (Fresán O. & Taborga T., 1999)

La hipótesis que justificó la expansión de la educación superior en América Latina planteaba que la inversión para ampliar la cobertura de la educación superior generaría desarrollo de los países de la región, al formar científicos y tecnólogos que contribuirían al desarrollo del conocimiento, de la tecnología y de las estrategias productivas que generarían riqueza y bienestar social.

Esta hipótesis se vino abajo cuando, ya en la década de los 90, los análisis revelaron que no bastaba la cobertura si no se aseguraba que los procesos educativos efectivamente estuvieran produciendo los resultados esperados en el contexto de las necesidades sociales y el desarrollo nacional.

Aunado a esto, el desarrollo tecnológico, así como el establecimiento de nuevas reglas de intercambio comercial internacional, generaron un marco interpretativo diferente, en el que la educación en general y en particular la educación superior, adquirió un valor distinto, pues ya no solamente era un fenómeno de interés nacional, sino que se convertiría en un factor de competitividad internacional.

Justamente desde la perspectiva de la competitividad internacional, la calidad de la formación profesional pasó a ser una preocupación central que generaría una nueva visión en las políticas educativas y la necesidad de evaluar y acreditar instituciones y programas académicos, con el fin de garantizar que los profesionales tendrían niveles de preparación y desempeño semejantes. Las instituciones de educación superior cambiaron su énfasis de la evaluación (como retroalimentación para la mejora de las prácticas educativas) a la acreditación, con propósitos de control académico y legitimación social.

En el ámbito nacional se buscaba asegurar mínimos de calidad en un contexto heterogéneo, en el que las instituciones se planteaban la cuestión del reconocimiento mutuo de estudios y la transferencia de créditos. Esta situación era aún más compleja en el ámbito internacional,

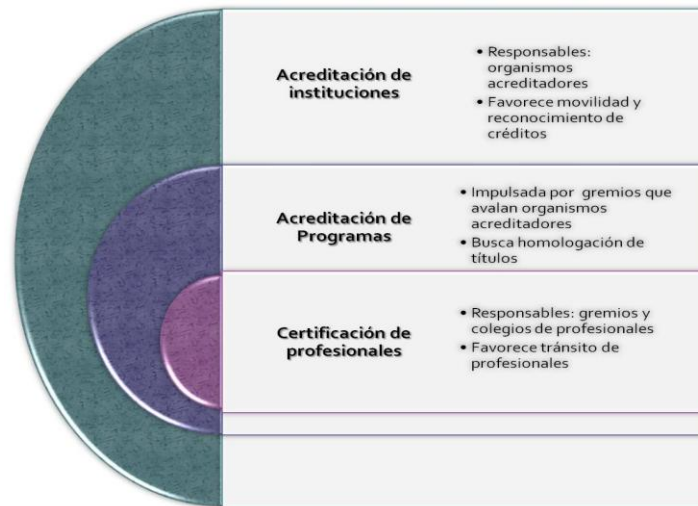
debido a la ausencia de referentes de desempeño que fueran comunes en países con niveles desiguales de desarrollo educativo.

La heterogeneidad se manifestaba en diversos ámbitos y niveles: entre los profesionales, entre las instituciones de educación superior y entre los sistemas educativos. La complejidad se incrementaba por el hecho de que existen diferencias interorganizacionales e intraorganizacionales en la orientación y características de los egresados.

Esto hizo necesario el desarrollo de criterios y procesos de acreditación a partir del reconocimiento de tres hechos relevantes: (Figura 9)

- a) Las instituciones de educación superior tienen niveles y criterios de calidad heterogéneos y enfoques de formación profesional diferentes, lo que hace necesario el establecimiento de reglas y parámetros para la acreditación de programas académicos de carreras, impulsados principalmente por los colegios de profesionales.
- b) La movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, deseada en el marco de la globalización, se enfrentaba a las limitaciones derivadas de la rigidez normativa para la transferencia de créditos y títulos entre diversas instituciones, por lo que se impulsaron procesos de acreditación institucional, a través de la creación de organismos acreditadores.
- c) La movilidad generada por los acuerdos de libre tránsito de profesionales requería el reconocimiento de títulos otorgados, no sólo en otras instituciones, sino en otros países, lo que dio lugar a los procesos de certificación profesional.

FIGURA 9. ÁMBITOS DE ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR



FUENTE: Elaboración propia

En este contexto, el foco de la política de educación superior pasa de la expansión del sistema, al énfasis en las características de su funcionamiento; los indicadores de calidad, fundamentalmente cuantitativos, dejan de centrarse exclusivamente en la cobertura o en parámetros nacionales y regionales tales como rezago educativo, deserción, reprobación, eficiencia terminal o absorción de la demanda, y se orientan hacia factores relacionados con los resultados educativos esperados, a partir de visiones de perfiles profesionales deseables y estandarizados.

El desarrollo de nuevas formas de evaluación de la calidad de la educación partió del establecimiento de hipótesis acerca de los factores que son relevantes en el logro de resultados esperados; estos factores podían ser relacionados con los recursos materiales que se ponen al servicio de las tareas educativas (infraestructura, equipamiento, laboratorios, bibliotecas, relación de estudiantes por profesor, estudiantes por grupo, entre otros) o con la organización de los procesos educativos (interacción maestro – alumno, procesos de tutoría, organización de las actividades de campo o de laboratorio y otros criterios semejantes). (Sánchez-Saldaña, 2010).

Los orígenes, fundamentos y características de los modelos de calidad de la educación superior, las tendencias sobre evaluación de la calidad de la educación y su relación con los procesos de internacionalización y globalización del posgrado han sido estudiados intensamente desde los inicios del Siglo XXI. (Brunner, 2005); (Díaz Barriga, 2005); (Didou, 2002); (McLendon, Hearn, & Deaton, 2006).

El discurso sobre las prioridades de la educación cambió sustancialmente. Mientras en el Siglo XX la inversión en educación se justificaba con las premisas de la Teoría del Capital Humano, (Becker, 1983); (Muñoz Izquierdo, 2009), los argumentos actuales se centran en la preeminencia de la sociedad del conocimiento (Crovi, 2002), la calidad total y las bondades de la formación flexible y polivalente, basada en el desarrollo de competencias. La dinámica internacional, encabezada por organismos internacionales del ámbito económico, trae como consecuencia un cambio fundamental en el papel del Estado en el campo de la educación.

...“el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial (BM), (...) a partir de los ochenta habían alcanzado un papel protagónico frente a la crisis latinoamericana por el pago de la deuda externa, desatada en esa década. Como sabemos, ante la amenaza que esta crisis representaba para los Estados Unidos y su sistema financiero, aparecen los programas de ajuste, según los cuales la población asume el mayor costo. En este contexto surge un nuevo tipo de sociedad y también, un Estado de nuevo cuño: se pasa de un Estado de bienestar preocupado por la protección del empleo, la industria nacional y el mercado interno, a un “Estado mínimo”, que cede sin más al mercado sus responsabilidades como regulador del orden social. (Crovi, 2002, pág. 14)

El papel del Estado se transforma de “estado educador” a “estado evaluador”, que tiende a disminuir su participación en el financiamiento de la educación superior, al transferir a las IES la responsabilidad de la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Frigotto denomina a este cambio en el eje del discurso “metamorfosis conceptual del campo educativo” (Frigotto, 2004).

Estos cambios en los argumentos y en la orientación de las estrategias de política no implican transformación en los efectos sociales de la educación, ya que en su lógica no se incluyen cambios estructurales que eliminen la exclusión y la inequidad. Los procesos de evaluación y

acreditación basados en modelos y en criterios globalizados y estandarizados no toman en cuenta los puntos de partida de instituciones, programas o países que operan en circunstancias de desventaja. Contrario a los propósitos declarados en el discurso neoliberal, una consecuencia indeseable de las acciones basadas en estas interpretaciones es que tienden a provocar el ensanchamiento de las brechas de desigualdad entre los sujetos (estudiantes, académicos) y entre las instituciones educativas debido a los cada vez más exigentes procesos de selectividad, y se profundiza la exclusión de aquellos grupos históricamente marginados que desde el principio se encontraban en desventaja, (fenómeno que fue descrito por Merton como “el efecto Mateo”) (Merton, 1968); (Sánchez-Saldaña, 2008), o bien se incorporan a esta condición nuevos grupos de población que, quizá, anteriormente no habían sido afectados. (Merton, 1968); (Crovi, 2002); (De Vries & Álvarez, 2005); (Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens, 2006)

No obstante esta limitación, la búsqueda de la calidad y la competitividad son propósitos que organizan la propuesta actual de política de posgrado en nuestro país.

4.2.1 El discurso se traduce en estrategias y programas

Los planteamientos sobre la calidad de la educación superior se transformaron en programas que articulan cursos de acción. Estos programas, cuyo argumento central era el logro de la calidad de la educación han marcado el desarrollo de este nivel educativo en las últimas dos décadas. La interpretación sobre la calidad generó modelos que sirven como marco para estructurar criterios de evaluación a partir de hipótesis de los elementos que condicionan la calidad de la educación. De esta manera han surgido programas para evaluar a las instituciones de educación superior³⁴, a los propios programas de formación,³⁵ a los actores académicos en

³⁴ Con programas como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI

³⁵ Por medio de evaluación externa de pares realizada por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, CIEES y de acreditación de programas por parte de los organismos de los Consejos para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES, para el caso de las licenciaturas, y del CONACyT para los posgrados.

sus funciones docentes³⁶ y de investigación³⁷ y a los estudiantes en funciones o como candidatos y egresados³⁸.

La idea de “fortalecer el posgrado nacional” ha evolucionado en los últimos años: a finales de la década de los ochenta, el centro de operación de las políticas educativas se ubicaba en la planeación (Rodríguez & Casanova, 2005). A partir de los años noventa, las propuestas de política educativa se centran fundamentalmente en la búsqueda de la calidad y la eficiencia y en la promoción de procesos de cambio en las IES. En el sexenio 1994 – 2000, se impulsaron acciones para mejorar la vinculación entre la educación superior y el mercado profesional, favorecer la calidad académica, promover la innovación, compartir la responsabilidad y diversificar las fuentes del financiamiento y retribuir a los docentes en función de sus méritos y su capacidad de desarrollo.

La política educativa del periodo 2000 – 2006 se plasmó en el *Programa Nacional de Educación 2001 – 2006* (PRONAE) que señala específicamente la necesidad de contar con un sistema de educación superior en el que se logre aumentar la cobertura con calidad, garantizando equidad en el acceso y en la distribución territorial. (SEP, 2001)

Un elemento relevante del PRONAE es su planteamiento de la Visión de la Educación Superior para el año 2025:

“La educación superior será la palanca impulsora del desarrollo social, de la democracia, de la convivencia multicultural, y del desarrollo sustentable del país. Proporcionará a los mexicanos los elementos para su desarrollo integral y formará científicos, humanistas y profesionales cultos, en todas las áreas del saber, portadores de conocimientos de vanguardia y comprometidos con las necesidades del país.

Se contará con un sistema de educación superior abierto, flexible y de buena calidad, que gozará de reconocimiento nacional e internacional.

Estará caracterizado por el aprecio social a sus egresados, una cobertura suficiente y su coordinación con los otros tipos educativos, así como con la ciencia, la tecnología, el arte y la cultura.

³⁶ Por medio de programas institucionales o del Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP)

³⁷ Función que realiza el Sistema Nacional de Investigadores, SNI

³⁸ Con los instrumentos diseñados por el CENEVAL para la selección de candidatos (EXANI) y para la evaluación de egresados (EGEL)

Las instituciones de educación superior tendrán una alta capacidad de respuesta para atender las necesidades académicas de sus estudiantes cada vez más diversos por su origen social y étnico, y formarán parte de redes nacionales e internacionales de cooperación e intercambio académico, que sustentarán los programas de movilidad de profesores y alumnos. Las IES estarán integradas a su entorno y serán fuente de consulta para la sociedad y sus representantes en virtud de su reconocida autoridad moral y académica.

El sistema de educación superior estará conformado por 32 sistemas estatales, contará con un amplio respaldo por parte de la sociedad y atenderá a más de la mitad de la población entre 19 y 23 años con una oferta amplia, flexible y diversificada de programas educativos en instituciones de diversos perfiles tipológicos. Además, ofrecerá oportunidades de actualización a todos sus egresados y contará con una oferta variada y modalidades adecuadas de educación continua para satisfacer necesidades educativas de los adultos.

La sociedad estará plenamente informada del desempeño académico y del uso de los recursos de todas las instituciones de educación superior, con sustento en procesos consolidados de evaluación y acreditación" (SEP, 2001, págs. 198-199).

Esta visión hace referencia a los **finés** de la educación superior (palanca impulsora del desarrollo social, democracia, convivencia y desarrollo sustentable), a los **objetivos de formación** personal y profesional de los egresados, a las **características de la organización del sistema** (abierto, flexible, de buena calidad, reconocido nacional e internacionalmente, integrado por 32 sistemas estatales); a las **características de las instituciones** de educación superior (integradas a su entorno y reconocidas por su autoridad moral y académica); a la **cobertura deseada** (más de la mitad de la población de 19 a 23 años) a la permanencia de su compromiso a través de la educación continua y a la **rendición de cuentas** a través de procesos de **evaluación y acreditación**.

En este contexto, los objetivos estratégicos que propone son:

- a) Ampliación de la cobertura con equidad
- b) Educación superior de buena calidad
- c) Integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior

Para el objetivo de cobertura con equidad el PRONAE proponía como líneas de acción vinculadas con el posgrado, equilibrar la cobertura geográfica y atender áreas de interés para el desarrollo del país, apoyando proyectos que busquen la ampliación de la matrícula de educación superior pública en:

- Programas de posgrado en los que se encuentren integrados el nivel de especialidad y los grados de maestría y doctorado para facilitar el tránsito de los estudiantes entre ellos.
- Programas de doctorado que atiendan prioridades del desarrollo científico, social y tecnológico a nivel estatal, regional o nacional.
- Programas de posgrado (en particular especialidades tecnológicas) cuyo objetivo sea la formación de especialistas para el desarrollo del sector productivo.

Según el PRONAE, al inicio del nuevo milenio el posgrado representaba sólo el 7% de la matrícula de la educación superior, y de ese 7%, el 21% corresponde a la especialidad, el 71% a la maestría y sólo el 7% al doctorado. Esta matrícula estaba fundamentalmente concentrada en el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco, Puebla y Estado de México. En el caso del doctorado, más de la mitad de la matrícula se concentraba en el D.F., por lo que uno de los retos consistía en ampliar y fortalecer la oferta de posgrados en las instituciones de educación superior situadas fuera del D.F.

Desde el punto de vista de la calidad de la oferta del posgrado, el programa exponía en su diagnóstico que se había incrementado la oferta de programas de posgrado en los últimos años, sin que ello implicara que todos satisficieran las condiciones mínimas de calidad de su infraestructura, recursos y plantas académicas que garantizaran una formación de calidad. El reto era

"mejorar la calidad de los programas de posgrado, fortaleciendo los cuerpos académicos que les dan sustento y la infraestructura requerida para su operación, e incrementar la matrícula de este nivel, en particular, en las áreas de las ciencias exactas, ingeniería y tecnología para ampliar la base de recursos humanos de alto nivel que impulsen el desarrollo sustentable del país y del sistema de educación superior" (SEP, 2001, pág. 194).

También hacía referencia al desarrollo de los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior y a la necesidad de fortalecer sus acciones con el fin de contar con un sistema de evaluación y acreditación consolidado, sustentado en pares académicos solventes que contribuya a la mejora continua y al aseguramiento de la calidad de los programas educativos y "coadyuve con la rendición de cuentas de las IES a la sociedad".

Presentaba como un problema el hecho de que existen pocas oportunidades de colaboración interinstitucional, debido por una parte a la rigidez de los programas y por otra a la heterogeneidad de las condiciones institucionales, lo que representaba un obstáculo en la creación de sinergias para el mejor aprovechamiento de las condiciones y fortalezas de los distintos tipos de instituciones (IES y centros SEP – CONACYT) que conforman el sistema.

Finalmente identificaba dos temas de gran relevancia: la normatividad y el financiamiento. Sobre el primero, presentaba la necesidad de realizar modificaciones a la normatividad con el fin de garantizar la flexibilidad que responda a las exigencias de las dinámicas institucionales del cambio académico y organizacional. En cuanto al problema de la insuficiencia de recursos financieros y de mecanismos idóneos de asignación presupuestal y subsidio que “tome en cuenta el desempeño institucional”, proponía

"buscar fuentes alternas de financiamiento y establecer un nuevo modelo de subsidio simple, multivariado y equitativo, que considere las diferencias de costo por alumno en los diferentes niveles educativos y por áreas del conocimiento, y que tome en consideración criterios de desempeño institucional" (SEP, 2001, pág. 198)

Aunque se mantuvo el objetivo de la cobertura, el discurso fundamental se centraba en la calidad como el atributo principal del proyecto educativo.

La ampliación de la cobertura debería basarse en planes estatales de desarrollo e incluir a grupos de población que a lo largo de la historia no han tenido acceso pleno a este nivel educativo, así como equilibrar la oferta geográfica.

En el caso del posgrado se planteaba ampliar la cobertura a través de programas integrados (especialidad – maestría- doctorado), vinculados con las necesidades de desarrollo científico y social nacional o regional, y en especial con el desarrollo de programas para el desarrollo del sector productivo.

El PRONAE proponía como estrategia para el logro de la buena calidad de la educación el fortalecimiento de las instituciones. Con esta visión surgió el *Programa Integral de*

Fortalecimiento Institucional (PIFI) que impulsó en las IES públicas el desarrollo de planes de acción construidos a través de procesos participativos en los que se planteara una visión y metas alcanzables en el año 2006 y que incluyeran acciones para el mejoramiento de la planta académica, de los procesos educativos, de mejoramiento de las tasas de retención y titulación, actualización y flexibilización de planes de estudio, uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, fortalecimiento de la capacidad de investigación, adecuación de la normatividad, entre otros elementos. Los "PIFI" se convirtieron en poco tiempo en instrumentos importantes para que las IES tuvieran acceso a recursos que en muchas ocasiones se convirtieron en una parte muy significativa de su presupuesto, pero que transformaron radicalmente la organización, la dinámica de trabajo y los criterios para establecer prioridades institucionales. (Díaz Barriga, Barrón T., & Díaz Barriga A., 2008)

En cuanto a la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior, el documento planteaba, entre otras acciones, impulsar el desarrollo de redes de colaboración, mecanismos para la rendición de cuentas, mejoramiento de la vinculación entre las IES y la sociedad, fortalecimiento de la planeación, así como la diversificación de las fuentes, mecanismos y condiciones de financiamiento.

En 2007, con el inicio de un nuevo sexenio presidencial, se publicó el Plan Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE), que integra las propuestas y estrategias de política educativa de periodo. A diferencia del PRONAE, el PSE carece de un diagnóstico de la situación de los distintos niveles y en particular, de propuestas específicas para el posgrado. Las pocas alusiones que se hacen a este nivel educativo están siempre subordinadas a los objetivos de los otros niveles. De los cinco objetivos del PSE, solamente en tres se menciona al posgrado, siempre de manera indirecta y vicaria. (SEP, 2007)

OBJETIVO	ESTRATEGIA GENERAL	ACCIÓN
OBJETIVO 1 Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.	1.16. Contribuir a extender y arraigar una cultura de la planeación, de la evaluación y de la mejora continua de la calidad educativa en las instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares	Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas dirigidos a mejorar la calidad y pertinencia de los programas de posgrado.
COMENTARIO: El objetivo alude a la cobertura de los programas entendidos como mecanismos para la mejora de la calidad del posgrado, pero no menciona cuáles son los programas, ni define la situación problemática que es el punto de partida para la acción. No hay reflexión sobre el alcance de los programas para mejorar la calidad del posgrado, ni tampoco sobre el concepto de calidad que subyace.		

OBJETIVO	ESTRATEGIA GENERAL	ACCIÓN
OBJETIVO 2 Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.	2.13. Impulsar una distribución más equitativa de las oportunidades educativas, entre regiones, grupos sociales y étnicos, con perspectiva de género	Contribuir a aumentar el número de becas para apoyar a los estudiantes matriculados en posgrados de buena calidad.
COMENTARIO: Si bien el aumento de becas es una estrategia que contribuye a ampliar las oportunidades educativas para la población en desventaja, el objetivo solamente toma en cuenta la asignación de becas, pero no la creación de condiciones estructurales que generen equidad en el acceso.		

OBJETIVO	ESTRATEGIA GENERAL	ACCIÓN
OBJETIVO 5 Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.	5.13. Ampliar las capacidades del personal académico de las instituciones de educación superior para impulsar la generación y aplicación innovadora de conocimientos.	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a fortalecer la capacidad de investigación de esas instituciones en áreas estratégicas del conocimiento y fomentar la cooperación y el intercambio académico. • Fortalecer los mecanismos para financiar proyectos de investigación de mediano plazo y flexibilizar los lineamientos para el otorgamiento de recursos en periodos mayores a un año. • Alentar la participación del personal académico de las instituciones de educación superior en el Sistema Nacional de Investigadores.
COMENTARIO: Aún cuando en ningún momento se menciona al posgrado en este objetivo, puede considerarse como el más vinculado a este nivel educativo, por la naturaleza de las acciones propuestas. La limitación que se identifica es precisamente que el fortalecimiento del posgrado es visto como un efecto colateral de otras acciones y no como un objetivo explícitamente buscado.		

En forma paralela, con el fin de impulsar el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, se han formulado en los últimos años dos programas: el Programa Especial de Ciencia y Tecnología

2001 – 2006 (PECYT) (CONACYT, 2002) y el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 (PECiTI) (CONACYT, 2008). El primero de ellos planteaba como sus objetivos estratégicos:

- I. *"Disponer de una Política de Estado en Ciencia y Tecnología"*
 1. *Estructurar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*
 2. *Adecuar la Ley Orgánica del CONACYT para que pueda cumplir con las atribuciones que le asigna la LFICYT.*
 3. *Impulsar las áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo del país.*
 4. *Descentralizar las actividades científicas y tecnológicas.*
 5. *Acrecentar la cultura científico-tecnológica de la sociedad mexicana.*
 6. *Incrementar el presupuesto nacional para actividades científicas y tecnológicas.*
 7. *Aumentar el personal técnico medio y superior, y el científico y tecnológico con posgrado.*
- II. *Incrementar la Capacidad Científica y Tecnológica del País*
 8. *Promover la investigación científica y tecnológica:*
 - 8a. *Promover el desarrollo y el fortalecimiento de la investigación básica*
 - 8b. *Promover el desarrollo y el fortalecimiento de la investigación aplicada y tecnológica*
 9. *Ampliar la infraestructura científica y tecnológica nacional, incluyendo la educativa básica, media y superior.*
 10. *Fortalecer la cooperación internacional en ciencia y tecnología.*
 11. *Incrementar la inversión del sector privado en investigación y desarrollo.*
 12. *Promover la gestión tecnológica en las empresas.*
- III. *Elevar la Competitividad y la Innovación de las Empresas*
 13. *Promover la incorporación de personal científico-tecnológico de alto nivel en las empresas.*
 14. *Fortalecer la infraestructura orientada a apoyar la competitividad y la innovación de las empresas" (CONACYT, 2002, pág. 45)*

La fundamentación del PECYT se basaba, por una parte en el diagnóstico de la situación del sistema de ciencia y tecnología frente a los indicadores internacionales, y por otra, en la búsqueda de concordancia con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo de ese sexenio.

El segundo objetivo del PECYT se relaciona directamente con el posgrado nacional. Parte del diagnóstico de la cantidad de posgraduados en las áreas científicas y tecnológicas existentes y la estimación de los que serían necesarios para alcanzar las metas de competitividad deseables en el contexto internacional, junto con el número de plazas de investigadores que sería necesario crear, las becas que se tienen que otorgar y el incremento deseado de investigadores incorporados al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). (Tabla 10)

TABLA 10. METAS DEL PECYT 2001 – 2006

OBJETIVOS	INDICADORES	
	Año 2001	Año 2006
Número de investigadores y tecnólogos	25,000	80,000
Miembros del SNI (científicos y tecnólogos)	8,000	25,000
Plazas nuevas para investigadores en centros públicos de investigación	60	12,500
Plazas nuevas para investigadores en instituciones de educación superior	120	15,500
Becarios del CONACyT por año (becas vigentes)	12,600	32,500
Becas nuevas del CONACyT por año	6,000	22,400
Incremento del acervo de doctores por año	1,100	2,300

Fuente: (CONACyT, 2002, pág. 94)

Como puede observarse, el incremento esperado en cada uno de estos rubros era muy ambicioso y requería esfuerzos de diversos actores de los ámbitos federal, estatal e institucional.

El programa planteaba no sólo el incremento cuantitativo de los indicadores, sino también la reorientación de las acciones. Se buscaba sobre todo, contribuir a la solución de los problemas nacionales a través de la identificación de áreas estratégicas de alto impacto que se consideraron prioritarias en el documento original del PECYT:

1. *“la información y las comunicaciones*
2. *la biotecnología*
3. *los materiales*
4. *el diseño y los procesos de manufactura*
5. *la infraestructura y el desarrollo urbano y rural, incluyendo sus aspectos sociales y económicos” (CONACyT, 2002, pág. 49)*

Además, se incluyeron en las prioridades proyectos cuyas aplicaciones

“contribuyan a la satisfacción de necesidades en las microrregiones y en las pequeñas, y medianas empresas. Recibirán también especial atención en los programas sectoriales las referencias específicas a acciones relacionadas con la atención a Mujeres, Personas con Discapacidad, Grupos Indígenas y Migrantes.” (CONACyT, 2002, pág. 49)

Para el logro de estos objetivos, el PECYT planteó tres programas sustantivos:

1. *Apoyos para el fomento, la formación el desarrollo y la consolidación de científicos y tecnólogos y de recursos humanos de alto nivel.*
2. *Fomento a la investigación científica*
3. *Fomento a la innovación y al desarrollo tecnológico. (CONACYT, 2003)*

La idea general del programa de “Apoyos para el fomento, la formación el desarrollo y la consolidación de científicos y tecnólogos y de recursos humanos de alto nivel” es garantizar la suficiencia (en cantidad y calidad) de personal de alto nivel orientado a la investigación para la innovación, el desarrollo científico y tecnológico y la solución de los problemas nacionales.

De este modo, en el periodo 2000 – 2006, tanto el PRONAE como el PECYT plantearon entre sus objetivos el fortalecimiento del posgrado como estrategia para impulsar la formación de científicos y tecnólogos.

En el periodo 2006 – 2012, la política para el desarrollo científico y tecnológico se articuló en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008 – 2012 (PECiTI), que se relaciona con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND), en particular con el eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos”, cuyo objetivo 5 anuncia:

“Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos”. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012)

La educación superior y el posgrado aparecen en el PECiTI de manera adjetiva, como medios más que como fines. En particular, la alusión a la educación se hace en el Objetivo 1:

Establecer políticas de Estado a corto, mediano y largo plazo que permitan fortalecer la cadena educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación, buscando generar condiciones para un desarrollo constante y una mejora en las condiciones de vida de los mexicanos. Un componente esencial es la articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, estableciendo un vínculo más estrecho entre los centros educativos y de investigación con el sector productivo, de forma que los recursos tengan el mayor impacto posible sobre la competitividad de la economía. Ello también contribuirá a definir de manera más clara las prioridades en materia de investigación. (CONACYT, 2008, pág. 42)

Si bien la formulación del objetivo es ambiciosa y denota una intención integradora, los indicadores para verificar el logro de esta vinculación entre educación, investigación e innovación se limitan a aspectos cuantitativos que no permiten explorar la naturaleza de los vínculos, ni su impacto. Un ejemplo de estos indicadores se presenta en la Tabla 11:

TABLA 11. INDICADORES PARA EL OBJETIVO 1 DEL PECiTI.

INDICADOR	FÓRMULA	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA BASE (2006)	META
Cooperación para la innovación entre empresas e institutos de investigación	(Número de empresas e institutos de investigación con convenios de colaboración / total de empresas)*100	Porcentaje	1.52	2.00
Cooperación para la innovación entre empresas	(Número empresas y universidades con convenios de colaboración / total de y universidades empresas)*100	Porcentaje	0.65	1
Patentes solicitadas en México por mexicanos	Número de patentes solicitadas en México por mexicanos en el año "t"	Número de patentes	574	796
Graduados de programas de doctorado	Número de graduados de programas de doctorado por año	Número	2,112	3,638
Graduados de doctorado en ciencias e ingeniería como porcentaje del total de graduados de doctorado	(Graduados de doctorado en ciencias e ingeniería/total de graduados de doctorado)*100	Porcentaje	62.2	63.9

FUENTE: (CONACYT, 2008)

Los objetivos 2,3 y 4 del PECiTI no tienen una relación explícita con las actividades de formación de científicos y tecnólogos:

2. *Descentralizar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación con el objeto de contribuir al desarrollo regional, al estudio de las necesidades locales, y al desarrollo y diseño de tecnologías adecuadas para potenciar la producción en las diferentes regiones del país.*

3. *Fomentar un mayor financiamiento de la ciencia básica y aplicada, la tecnología y la innovación. Para ello, es fundamental identificar mecanismos de financiamiento adicionales a los que hacen el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y las entidades federativas, incluyendo mayores recursos provenientes de las empresas.*

4. *Aumentar la inversión en infraestructura científica, tecnológica y de innovación. Para ello, es necesario diversificar las fuentes de financiamiento. (CONACYT, 2008, pág. 42)*

El quinto objetivo se enfoca a la evaluación de la aplicación de los recursos públicos y alude al impacto social y económico que se espera.

5. Evaluar la aplicación de los recursos públicos que se invertirán en la formación de recursos humanos de alta calidad (científicos y tecnólogos), y en las tareas de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, de tal manera que se canalicen a áreas prioritarias para el país, con el objetivo de que tengan el mayor impacto social y económico posible. (CONACYT, 2008, pág. 43)

Sin embargo, los indicadores planteados para este objetivo dejan de lado la posibilidad de evaluar el impacto de los recursos que se asignan a estas actividades, ya que se limitan a verificar que los centros públicos de investigación cuenten con convenios de administración por resultados y que las entidades federativas se encuentren incorporadas a la Cuenta Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación. (CONACYT, 2008).

Algunas de las estrategias para alcanzar los objetivos se relacionan directamente con el fortalecimiento del posgrado:

"Estrategia 1.2

Incrementar y consolidar el acervo de recursos humanos de alto nivel.

Líneas de acción:

1.2.1. Apoyar la formación de recursos humanos que atienda las necesidades específicas de los diversos sectores de las entidades federativas y las regiones.

1.2.2. Incrementar la inversión en el fortalecimiento del sistema del posgrado nacional de calidad, con el fin de que se abran más Programas de Excelencia en IES y en los centros e instituciones de investigación públicos y privados, para formar mayor capital humano.

1.2.3. Fortalecer los recursos y la promoción del programa de estancias de investigadores en las empresas.

1.2.4. Incrementar la inversión de los programas de repatriación de investigadores mexicanos en el extranjero, y de estancias sabáticas y posdoctorados.

1.2.5. Apoyar la consolidación de cuerpos académicos de calidad para la investigación científica básica, aplicada y tecnológica" (CONACYT, 2008, pág. 50)

Como veremos en seguida, las estrategias del PECYT y del PECiTI se reflejan en las propuestas del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional y posteriormente en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

4.2.2 Programas para el fortalecimiento del posgrado en México

Las estrategias para el fortalecimiento del posgrado han tenido cierta continuidad desde la década de los años noventa. Esta continuidad es más clara a partir de 2001 y se mantiene al menos hasta el próximo 2012, por medio del *Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional* (PFPN) de 2000 a 2006 y de *Programa Nacional de Posgrados de Calidad* (PNPC) de 2007 a 2012, ambos propuestos de manera conjunta por la SEP y el CONACyT, “con el propósito de impulsar la mejora continua de la calidad de los programas de posgrado que se ofrecen en las instituciones (mejora del perfil del personal académico, pertinencia de la oferta, tasas de graduación, infraestructura de apoyo, etc.)” (SEP-CONACYT, 2001), con especial énfasis en los programas de doctorado.

La estrategia propuesta y declarada para lograr el objetivo fundamental de este programa era impulsar la mejora continua de la calidad de los programas de posgrado que ofrecen las IES, (mejora del perfil del personal académico, pertinencia de la oferta, tasas de graduación, infraestructura de apoyo, etc.), así como reconocer la buena calidad de los programas de posgrado del país, con atención especial al fortalecimiento de los programas en el nivel de doctorado.

El PFPN se basó en dos programas:

- El *Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado* (**PIFOP**) orientado a impulsar el desarrollo de programas de posgrado en proceso de consolidación, que en un plazo razonable podrían alcanzar los parámetros establecidos como evidencia de su calidad
- El *Padrón Nacional de Posgrado* (**PNP**) enfocado fundamentalmente a registrar los programas de posgrado que cumplieran con los requisitos establecidos en un modelo de calidad, denominado “*Paradigma del Posgrado de Calidad*” y de esta manera convertirse en la única opción de acreditación de programas de Posgrado en nuestro país.

La operación del PFPN consistía en convocar a las IES a participar en un proceso de autoevaluación y evaluación externa por pares, de programas de posgrado (especialización, maestría o doctorado), a partir de un modelo de posgrado de calidad definido previamente.

A partir del diagnóstico resultado de la autoevaluación, los responsables de los programas en las IES debían proponer un plan de mejora que hiciera posible que el programa alcanzara, en un plazo establecido, los valores de los indicadores de calidad, o bien que conservara esos parámetros si ya cumplía con ellos. Los programas que lograran resultados de calidad obtenían la acreditación y se registraban en el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), en dos posibles categorías: "Alto Nivel" y "Competente a nivel Internacional", que luego, a partir de 2007, se redefinieron como "Consolidado" y de "Competencia Internacional" en la vertiente del Padrón Nacional de Posgrado, y como de "Reciente Creación" y "En Desarrollo" en la vertiente de Fomento a la calidad del posgrado, que es el programa que sustituyó en parte al PIFOP.

En la práctica, primero el PFPN y luego el PNPC constituyen la única opción existente en nuestro país para acreditar programas de posgrado. Si bien se declara que el programa es administrado por la SEP y el CONACyT de manera conjunta, en los hechos es el CONACyT quien tiene a su cargo la operación, lo que genera que en la percepción de los actores, el programa sea una acción del propio Consejo. Esto trae como consecuencia que la política de este nivel educativo sea percibida fuera del ámbito institucional del organismo responsable de la educación en el país.

No hay duda de que tanto el PFPN como el PNPC han tenido una expansión exitosa y han aumentado su cobertura. En su primera convocatoria, obtuvieron la acreditación 576 programas, de los cuales sólo 272 estaban acreditados en el Padrón Nacional de Posgrado, mientras que en 2011, los programas registrados ascienden a 1322.

Toda la estrategia para el fortalecimiento del posgrado se basa en una interpretación acerca de la calidad de la educación, que ha generado una serie de indicadores para la evaluación y acreditación de los programas de posgrado, como veremos en seguida.

4.2.3 El modelo de calidad del posgrado.

... "es como si los méritos de una pieza musical fueran atribuidos a la cantidad de notas de uno u otro tipo que contiene, o se juzgara una novela según su porcentaje de verbos, sustantivos, etcétera, o se fundara la calidad de un vino en su fracción de alcohol etílico y otros ingredientes". (Laing)³⁹

El concepto de calidad y las formas de evaluarlo han sufrido transformaciones a lo largo de los últimos años.

Aún cuando Casassús ubica por primera vez en 1983 la preocupación por la calidad en la política educativa, (Casassús, 1999), existen registros previos de la aparición de la noción de calidad de la educación en documentos de política educativa en México y América Latina:

- el documento "Programas y metas del sector educativo 1979 - 1982" de la Secretaría de Educación Pública en México, el cual establecía las líneas de acción de la política educativa del sexenio 1976 – 1982 y que señalaba como uno de sus cinco objetivos estratégicos "Elevar la calidad de la educación" a través de estrategias tales como el fortalecimiento de la formación de los docentes y el desarrollo de mejores contenidos y métodos educativos. (SEP, 1979)
- el "Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe", resultado de la reunión intergubernamental convocada por la UNESCO y celebrada en Quito en 1981, que planteaba tres objetivos estratégicos, uno de los cuales era "Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias." (UNESCO, 1981, pág. 5)

En los años noventa, la OCDE hace explícita su preocupación de transformar la calidad de la educación básica en una tarea prioritaria para los países miembros. A partir de ese momento, la calidad de la educación pasó a ser un componente fundamental de las políticas educativas nacionales, en todos sus niveles, partiendo del supuesto de que la educación es un instrumento privilegiado de política pública para resolver problemas sociales relacionados con el crecimiento económico y la integración social.

³⁹ Citado por (Ibarra Colado, 1998, pág. 352)

Este cambio en la visión de la calidad generó la necesidad de definir nuevamente los criterios, indicadores y parámetros que servirían como base para la evaluación de la calidad de la educación. Por supuesto, esto trajo como consecuencia desequilibrios en las prácticas tradicionales de evaluación y en las reglas del juego de las instituciones educativas de todos los niveles de los sistemas educativos. (Sánchez-Saldaña, 2010)

En todos los programas de acción mencionados como articuladores de la política educativa de esta primera década del siglo, la evaluación juega un papel decisivo; en particular, la evaluación externa se presenta como condición de permanencia, acceso a recursos y reconocimiento en el universo de las instituciones. En el caso del posgrado, en los procesos de mejora y aseguramiento de la calidad de la oferta educativa, el documento del PFPN asigna un papel importante a la planeación y autoevaluación institucionales y a la participación de organismos orientados a promover y evaluar la calidad, (tales como los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o a acreditar a los programas que reúnan las condiciones de calidad establecidas.

Díaz Barriga afirma que hay cuatro rasgos que caracterizan el sistema de evaluación de la educación superior en México:

"a) su estrecha vinculación a prácticas de financiamiento, b) una desarticulación entre cada programa, c) la ausencia de una dimensión conceptual con el predominio de la dimensión técnica centrada en un significativo número de indicadores y d) una cancelación de su dimensión pedagógica, y por lo tanto de su carácter formativo". (Díaz Barriga, Barrón T., & Díaz Barriga A., 2008, pág. 31)

Los modelos de evaluación de la calidad parten de una visión de calidad que se construye en un contexto histórico, poniendo en juego un conjunto de valores y creencias acerca de la educación. El concepto de calidad se define desde la perspectiva de cada grupo que desde una posición de poder, ha tenido la capacidad de establecer los atributos que lo constituyen, en un contexto específico. Los indicadores más frecuentemente utilizados para hacer visible la calidad, se basan en hipótesis acerca de los factores "materiales" (insumos, recursos) e

“inmateriales” (procesos, interacciones) que determinan los resultados esperados. Un tercer grupo de indicadores lo constituyen los resultados en términos de logro de objetivos.

El “*Paradigma del Posgrado de Calidad*” (CONACYT, 2002) que sirvió como eje articulador de todo el programa y que es la fuente de los indicadores de evaluación, se basa en una visión unívoca de la calidad; parte del supuesto de que los programas de posgrado, las instituciones de educación superior, las disciplinas y los campos profesionales son homogéneos y que la calidad es un asunto de gestión y toma de decisiones planeadas con una visión estratégica en un plazo establecido de manera externa y no en función de la naturaleza del contexto, de la problemática y de las circunstancias particulares en cada programa, institución o región.

El modelo de evaluación incluye criterios relacionados con la visión estratégica del posgrado en la institución, el plan de estudios, los procesos educativos, los estudiantes, la planta académica, la producción académica articulada en líneas de investigación, la infraestructura, la eficiencia terminal y las fuentes de financiamiento. Se centra particularmente en indicadores sobre recursos y sólo sobre un tipo de resultado (eficiencia terminal). No contempla la evaluación de contexto, ni la del impacto del posgrado en el desarrollo institucional, regional, nacional o de la ciencia y la tecnología en un horizonte más amplio. En cuanto a la evaluación de la política, se centra en el incremento de indicadores tales como número de programas acreditados. (Sánchez-Saldaña, 2010)

Tomemos como referente el modelo de evaluación “Contexto – Insumos – Procesos – Productos” (CIPP) de Stufflebeam (Stufflebeam & Shinkfield, 1989), uno de los más difundidos en el ámbito educativo. Desde su perspectiva, se plantea que es posible evaluar la calidad de la educación ubicando el proceso en su contexto (C) y analizando los recursos o insumos (I) con los que se realizan las acciones educativas, la manera en que se realizan los procesos, (P) y los productos que se obtienen como resultado (P). Este modelo ha servido como base para el desarrollo de múltiples esquemas de organismos evaluadores y acreditadores. Aún cuando el

modelo CIPP de Stufflebeam incluye el contexto como elemento de análisis, deja de lado las características culturales de dicho contexto.

De manera genérica, un modelo de calidad de la educación tiene al menos los siguientes cinco componentes: (Sánchez-Saldaña, 2010)

- contexto histórico en el que se construye
- componente filosófico, en el que se explicita un sistema de creencias y valores acerca de la educación, sus fines y objetivos y función social.
- componente metodológico, en el que se establecen tanto los criterios, indicadores y estándares que determinan la calidad, como la forma de medirlos
- componente político, que establece la finalidad de la evaluación y el uso de la información derivada del proceso
- actores que desempeñan diversos roles en el proceso de evaluación y determinación de la calidad. (Figura 10)

FIGURA 10. COMPONENTES DE LOS MODELOS DE CALIDAD



FUENTE: (Sánchez-Saldaña, 2010)

En trabajos previos (Sánchez-Saldaña, 2007 y 2010) hemos reflexionado sobre los elementos que estructuran un marco de análisis para el modelo de evaluación del posgrado con una visión integral y sistémica:

- las expectativas y necesidades sociales que se pretenden atender a través de la formación de posgraduados y el desarrollo del conocimiento;
- las metas institucionales propuestas en el discurso sobre la misión institucional de cada una de las IES, es decir, la manera en que cada institución visualiza su contribución a la sociedad y al desarrollo del conocimiento y la forma en que estas metas se traducen en una estrategia para el fortalecimiento del posgrado
- las entradas y recursos que hacen posible el desarrollo de las actividades de posgrado: pertinencia y suficiencia de la planta docente, características de los estudiantes que se integran en comunidades académicas; la organización institucional académico - administrativa que se requiere para lograr mayor eficiencia en la gestión del posgrado; los planes y programas de estudio; las líneas y programas de investigación que alimentan el posgrado; las acciones y convenios, contratos e instrumentos de vinculación y de cooperación académica interinstitucional, nacional e internacional, que es necesario impulsar para potenciar el desarrollo académico; las características y pertinencia de la infraestructura y equipamiento; los recursos bibliográficos y documentales; las fuentes y montos de financiamiento y los sistemas de información
- los **procesos** académicos y de gestión del posgrado
- los **productos universitarios** derivados del desarrollo de cada programa de posgrado: producción académica, resultados de aprendizaje y egresados titulados,
- los **resultados traducidos en impacto**, entendidos como la contribución social de la universidad a través de sus egresados y de los proyectos encabezados por sus académicos: mejoramiento de las condiciones de vida, aportaciones para la solución de problemas sociales, de la práctica profesional y del desarrollo del conocimiento.

Resultado de las relaciones entre estos elementos, se plantean como **criterios de calidad**: pertinencia, viabilidad, eficiencia, eficacia, efectividad y sostenibilidad:

- **PERTINENCIA**: Congruencia entre de las expectativas y necesidades sociales y las metas y objetivos institucionales y propósitos del programa de posgrado.

- **VIABILIDAD:** Congruencia entre las necesidades inherentes a las metas y objetivos institucionales y del programa y las entradas y recursos asignados para lograrlos.
- **EFICIENCIA:** Congruencia entre los productos obtenidos por el programa de posgrado y el monto y características de las entradas y los recursos y estrategias empleados. Es la capacidad y disposición del programa académico para transformar las acciones en resultados con el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles utilizados.
- **EFICACIA:** Congruencia de los productos y resultados con las metas y objetivos del programa.
- **EFFECTIVIDAD:** Impacto de los resultados obtenidos por el programa de posgrado frente a las expectativas y necesidades sociales que le dieron origen.
- **SOSTENIBILIDAD:** Capacidad del programa educativo para que las acciones transformadas en resultados se mantengan en su beneficio.

Las relaciones entre estos elementos se ilustran en la Figura 11.

FIGURA 11. CALIDAD DEL POSGRADO



Fuente: (Sánchez-Saldaña, 2010)

Si bien formalmente el modelo de evaluación del posgrado propuesto por el CONACyT incluye todos estos elementos, en la práctica se privilegian tres aspectos, que han sido determinantes en la evaluación de los programas y que implican por sí solos, la exclusión de algunos programas del Padrón Nacional de Posgrado:

- la integración de la planta académica, con un enfoque tanto de suficiencia cuantitativa (un número mínimo de profesores de tiempo completo como núcleo académico básico, en una proporción determinada de estudiantes por profesor) como de habilitación cualitativa (grados académicos, participación en el SNI, etc.)
- las tasas de eficiencia terminal, entendida como proporción de estudiantes por cohorte generacional, graduados en un tiempo específico
- la existencia de mecanismos y fuentes alternas de financiamiento del programa, que disminuyeran la presión del erario en el financiamiento del posgrado.

Estos tres indicadores pueden considerarse muestra de la influencia del pensamiento neoliberal en la visión de calidad y fortalecimiento del posgrado, pues suponen que la calidad es un problema de gestión e insumos, que la eficiencia es un indicador prioritario para juzgar y clasificar a un programa, independientemente de su naturaleza académica, institucional o disciplinar, y que sólo las instituciones capaces de articular programas de procuración de fondos podrán sobrevivir en un escenario de adelgazamiento del financiamiento público del posgrado y de la investigación científica y humanística.

Las interpretaciones sobre la calidad que subyacen en el planteamiento del PFPN y del PNPC se han convertido en poco tiempo, en un elemento importante en la formación de las representaciones sociales de algunos de los actores responsables del diseño de las estrategias, políticas y normas institucionales que orientan las actividades del posgrado en nuestro país. La aplicación de esos modelos de calidad ha propiciado cambios en las prioridades y dinámicas institucionales del posgrado y en las relaciones entre los actores involucrados.

4.2.4 Algunas limitaciones del modelo

En el discurso que plantea el impulso del posgrado como elemento para el desarrollo, no se contempló inicialmente de manera expresa la existencia de los programas orientados al perfeccionamiento profesional. Se ensalza el papel de la generación de conocimiento científico y tecnológico, pero se deja de lado la vinculación de dos mundos aparentemente inconexos: por una parte, el de la academia y su lógica de producción de conocimiento, con sus respectivos criterios de evaluación de la productividad, basados fundamentalmente en las publicaciones en revistas especializadas y arbitradas; por otra, el del sector productivo, que en el caso de los países “en desarrollo”, no incorporan en sus filas a los científicos, sino a quienes son capaces de resolver los problemas cotidianos de asimilación y adopción de las tecnologías que se transfieren desde otros ámbitos.

En la estrategia del PECyT y del PECiTI se plantea como deseable la vinculación entre el sector educativo y el sector productivo; sin embargo, un elemento que limita la posibilidad de ese vínculo es que no existe un puente entre la lógica del posgrado y la lógica de la empresa. Se le exige a las IES la realización de estrategias para lograr la vinculación, y en ese tenor, la articulación entre la academia y la industria se convierte en un elemento de evaluación de la calidad de la educación, pero nunca en una prioridad del sector productivo. Esto hace que la relación sea asimétrica.

En los países que concentran la mayor riqueza, los posgrados de mayor calidad están directamente vinculados a la capacidad de producción de conocimiento científico-tecnológico, como lo señalan algunos documentos del Banco Mundial, BID y la OECD. Paradójicamente en América Latina, la explosión de los posgrados –que no pocas veces se asocia a un debilitamiento evidente de la enseñanza de grado– ha carecido del impacto esperado respecto a la producción de conocimiento innovador y la capacitación de quienes se dedican a la ciencia y la tecnología. (Mollis, 2010, pág. 16)

Además, esta asimetría genera también el fenómeno de la pérdida de cerebros (*brain loss*) (cuando los egresados se dedican a actividades no relacionadas con el área de sus estudios) o la fuga de cerebros (*brain drain*).

Las estrategias de fortalecimiento del posgrado vigentes en la actualidad se centran básicamente en la acreditación de los programas de posgrado, en el marco del citado paradigma de posgrado de calidad.

No existen en el PNPC propuestas específicas, ni cursos de acción encaminados a apoyar el desarrollo institucional de los centros de formación de posgrado; esto implicaría establecer estrategias para mejorar la capacidad de las IES, con el fin de que puedan ofrecer mejores oportunidades de posgrado. El programa de los posgrados de excelencia que se impulsó en los noventa tenía esta cualidad: aportaciones financieras a las instituciones para que fortalecieran sus bibliotecas, centros de cómputo, infraestructura, etc., además de la becas para los estudiantes.

Actualmente, los recursos derivados de la acreditación de programas en el PNPC se traducen en un apoyo indirecto, que consiste en otorgar becas sólo a los estudiantes de los programas acreditados. No hay soporte a los programas, sólo becas a los estudiantes. El fortalecimiento y la creación de condiciones de calidad es responsabilidad de las IES.

El programa cuyo propósito es fortalecer al posgrado no cuenta con recursos financieros para realizar su objetivo. Ante tal situación, la estrategia que ha seguido el CONACyT ha sido articularse con otros programas que si cuentan con fondos para impulsar el desarrollo: el PIFI, el PROMEP, el SNI y el programa de becas, por citar los más significativos.

Por otra parte, los datos oficiales revelan el crecimiento expansivo de la matrícula de posgrado en las IES particulares, principalmente en programas cuyo propósito no es la formación de científicos, sino el perfeccionamiento profesional.

El crecimiento notable de las universidades privadas no trae consigo un crecimiento significativo de las capacidades de investigación y formación de alto nivel. Una de las características de los postgrados en la región y especialmente los del sector privado es su baja relación con la investigación. Es dominante la orientación profesionalizante y la tendencia a importar paquetes tecnológicos. (Núñez, 2010, pág. 65)

Las IES particulares atienden con sus programas profesionalizantes a cerca de la mitad de la matrícula de posgrado del país. Ni las instituciones ni los programas reciben ningún tipo de recursos por medio de los programas oficiales citados, lo que pone en desventaja a una parte muy importante de los estudiantes y egresados del posgrado en nuestro país.

En síntesis, el propósito de fortalecer el posgrado nacional no está siendo suficientemente atendido con la estrategia planteada por el PNPC, debido fundamentalmente a dos limitaciones del modelo:

- La estrategia carece de recursos para impulsar acciones efectivas de fortalecimiento de los programas de posgrado que históricamente se encuentran en desventaja, y se limita a canalizar recursos de otros programas que surgieron con propósitos distintos al del PNPC
- No se contemplaron inicialmente programas de posgrado no tradicionales, ya sea por su orientación hacia el perfeccionamiento de la práctica profesional y no hacia la formación de investigadores, o bien por las modalidades curriculares innovadoras sobre las cuales se estructuran.

5 TRANSFERENCIA DE LAS POLÍTICAS DE POSGRADO EN LAS IES: PROCESOS Y ACTORES.

El éxito o fracaso en la implantación de las políticas depende de un complejo entramado de factores. La implantación de las políticas no es un proceso unidireccional; es posible identificar trayectorias entre diversos actores y niveles del sistema, originadas por motivaciones que no siempre son semejantes. En este capítulo se analizan los procesos de transferencia de la política en los casos estudiados. El análisis incluye las motivaciones, las trayectorias y las formas de participación de los actores que intervienen en el proceso.

5.1 La participación de las IES en el PFPN: pioneras, seguidoras o adaptadoras.

Como hemos establecido previamente, la política de posgrado (*politic*) se manifiesta en nuestro país, desde el año 2000, mediante el Programa de Fortalecimiento el Posgrado Nacional (PFPN), (*policy*), cuyo antecedente inmediato es el Padrón de Excelencia (PE), con el que en 1991, se inicia una nueva etapa en la dinámica del posgrado, en el marco de la política de modernización de la educación. El énfasis de la estrategia era lograr no sólo la cobertura, sino asegurar la calidad y la pertinencia a través de mecanismos de evaluación. (Casanova Cardiel, 2006).

Al sustituir al PE en 2001, el PFPN se lanzó con dos programas: el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), que acredita a los posgrados de calidad, y el Programa Institucional de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP), orientado a apoyar a aquéllos programas en proceso de alcanzar los indicadores de calidad en el marco de la estrategia de sus instituciones.

El PFPN continuó con la dinámica de acreditación y con la misma limitación de su antecesor: basar la evaluación en un modelo unívoco de posgrado, que considera principalmente los insumos y resultados inmediatos de los programas, sin tomar en cuenta sus especificidades institucionales, disciplinares o académicas, sus propósitos y orientación y sin identificar tampoco las causas pedagógicas, institucionales y estructurales de lo que desde su perspectiva se considera baja calidad. Además, acorde con la lógica y la misión del CONACyT, el PFPN

establecía como prioridad fortalecer la formación de recursos humanos para las áreas científicas y tecnológicas, sin explicitar entre sus prioridades la formación en las áreas de humanidades y artes. (Arredondo Galván, 2003)

En la primera convocatoria, cuyo proceso de evaluación inició en 2002, no existía ninguna indicación de que las IES estuvieran obligadas a participar. Este hecho nos permite explorar los motivos diversos que llevaron a las IES a participar en este programa de política pública. El carácter voluntario dio lugar a que en esta ocasión respondieran principalmente instituciones consolidadas, en su mayoría públicas, muchas de las cuales ya habían tenido experiencias en el Padrón de Excelencia.

Tanto la estrategia como la estructura de los criterios de acreditación del PFPN se basaron en la lógica y necesidades de las instituciones públicas, primordialmente de las universidades autónomas estatales y federales y de los centros de investigación cuya creación habían apoyado la SEP y el CONACyT a partir de los años setenta. Dado que el modelo está centrado fundamentalmente en los insumos con los que debe contar un programa de posgrado, y en los procesos que presupone un modelo formativo presencial, basado en la investigación, las instituciones que tuvieran estructuras, recursos o formas de organización diferentes, o que pretendieran ofrecer estudios de posgrado con modelos alternativos, para poblaciones que no se ajustaban al perfil de estudiante preestablecido, tenían serias dificultades para cumplir con los parámetros requeridos. De hecho, un número considerable de IES no participó, en parte por considerar que no cumplía con los requisitos establecidos en el modelo.

Para las IES privadas, la evaluación y acreditación de los posgrados no fue prioritaria en ese momento, como puede observarse en la Tabla 12, que muestra el número de instituciones de cada tipo que participaron en 2002.

TABLA 12. INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARTICIPANTES EN LA PRIMERA CONVOCATORIA DEL PNPC (2001- 2002)

TIPOS DE IES	IES PARTICIPANTES EN PE	IES PARTICIPANTES EN PIFOP	IES PARTICIPANTES EN PNP
Centros CONACyT	6	21	14
Institutos Tecnológicos	0	22	3
Instituciones Públicas Federales	3	4	3
Universidades Públicas Estatales	6	28	9
Privadas	5	3	3
Otras	2	3	4
TOTAL	22	81	36

Fuente: Elaboración propia con datos de CONACyT

Si consideramos los datos de ANUIES para 2002, que establece que existían en el país 526 IES que ofrecían programas de posgrado, observamos que solamente el 4.18% de las IES tenían en ese año programas inscritos en el PE, el 15.4% registró alguno de sus programas en el PIFOP y el 6.84% acreditó algún programa en el PNP. En total, en ese periodo participaron en el PFPN 119 instituciones de educación superior, de las cuales sólo 7 eran instituciones particulares.

Esta débil respuesta a la primera convocatoria puede explicarse con varios argumentos:

1. El carácter institucional de la participación. Si bien la participación en el PE dependía de la decisión del responsable del programa, la participación en el PIFOP requería el respaldo de la institución. Mientras que en el PE el programa era postulado por el coordinador o en el mejor de los casos por el director de la dependencia, en el PIFOP la postulación tenía que venir del rector o su equivalente, máxima autoridad de la IES, con el fin de garantizar el respaldo institucional. El modelo de evaluación del PIFOP y del PNP partía de la planeación institucional como base para los esfuerzos de fortalecimiento de los programas. Esto implicaba también un compromiso institucional, que incluía la asignación de recursos presupuestales para la operación de la estrategia de mejora de los programas. No todas las instituciones tuvieron en ese momento el respaldo, la organización institucional o los recursos disponibles para garantizar una participación exitosa en el proceso de evaluación.

2. La vocación y capacidad institucional y de los académicos para incursionar en proyectos de riesgo. Someterse a la evaluación del PFPN, ya sea en el PIFOP o en el PNP, era visto en muchas instituciones como un proceso arriesgado. En ese momento, y quizá aún ahora, no todas las IES tenían la misma experiencia y capacidad de respuesta frente a programas o retos nuevos. Incluso dentro de la misma institución, diferentes grupos de académicos tenían posturas diversas frente a la perspectiva de participar en el proceso de evaluación. Esto se vincula con las diferentes culturas de la disciplina a la que pertenecen los académicos y con representaciones sociales sobre el significado de la evaluación.

Estas diferencias en las actitudes o capacidades para incursionar en experiencias nuevas es ilustrada por Karran, quien propone una tipología de instituciones, de acuerdo con su comportamiento frente escenarios de innovación, incertidumbre o riesgo, y las clasifica como innovadoras, seguidoras, imitadoras-adaptadoras o estáticas. (Karran, 2001). Cada uno de estos comportamientos se manifiesta en una táctica frente a los estímulos exteriores que detonan la innovación, e implica estrategias, niveles de riesgo y recompensas diferentes. (Tabla 13)

TABLA 13. TIPOLOGÍA DE IES EN EL CAMPO DE LA INNOVACIÓN SEGÚN KARRAN

	INNOVADORAS	SEGUIDORAS	ADAPTADORAS	ESTÁTICAS
TÁCTICA	Compite	Colabora	Espera consolidación de resultados de otras	No participa
Oportunidad de la acción (TIMING)	Líder	Seguidora cercana	Seguidora lejana	Se abstiene
PAPEL INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Desarrolladora ☞ Rompe esquemas tradicionales ☞ Usuaría 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Rompe esquemas ☞ Usuaría 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Usuaría 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Espectadora
RIESGO	Alto	Moderado	Bajo	Alto
RECOMPENSA	Alta	Moderada	Moderada a baja	Ninguna

Fuente: traducción libre de (Karran, 2001)

Esta tipología es aplicable también para clasificar a las IES de acuerdo con su actitud frente a las propuestas de participación en los procesos de evaluación y acreditación planteados por el

PFPN, sobre todo si asumimos que este proceso genera incertidumbre y desequilibrios en las dinámicas institucionales.

Si bien la tipología de Karran contribuye a la descripción de los comportamientos de las IES, no proporciona suficientes elementos para explicarlos. ¿Qué es lo que hace que una universidad afronte la incertidumbre y encabece procesos de innovación académica, curricular o de organización institucional? ¿Qué variables influyen en las decisiones de las IES para ubicarse como pioneras, seguidoras o estáticas? ¿Cuáles son sus motivaciones o sus obstáculos?

Por lo menos existen dos factores relevantes que inciden en el comportamiento de las IES y son catalizadores de su actitud frente a la incertidumbre: por una parte, su fortaleza académica o económica, es decir, la cantidad y calidad de sus recursos, y por otra, su capacidad de innovación, vista como la manera en la que la institución es capaz de movilizar esos recursos para proponer, tanto soluciones diferentes a problemas viejos, como formas de actuar frente a las situaciones complejas que se generan en escenarios nuevos.(Figura 12).

FIGURA 12. CLASIFICACIÓN DE IES FRENTE A LA INNOVACIÓN

Perspectivas organizacionales de innovación



Fuente: Elaboración propia a partir de la tipología de Karran

Desde esta perspectiva, las instituciones pioneras en la innovación o en la participación en proyectos de riesgo, son aquellas que conjugan alta fortaleza académica (experiencia, trayectoria, solidez académica) y económica (suficiencia de infraestructura y equipamiento,

solvencia presupuestal, plazas académicas, recursos de información, etc.) con su amplia capacidad de innovación (flexibilidad organizacional, autonomía, liderazgo, cultura de innovación).

En el escenario de la educación superior podemos encontrar también instituciones que ponen en juego sus fortalezas académicas y económicas, pero que por la naturaleza de su organización, o porque su decisión de acción no fue temprana, controlan el nivel de riesgo, convirtiéndose en seguidoras cercanas de las instituciones pioneras.

También existen instituciones que tienen márgenes de maniobra estrechos en cuanto a los recursos disponibles para la innovación, pero cuentan con una estructura que permite hacer cambios internos a la organización y adaptar a sus circunstancias las aportaciones de las instituciones pioneras, por medio de aprendizaje institucional, producto de procesos de transferencia de conocimiento y adaptación de experiencias.

Finalmente, las instituciones denominadas estáticas, son espectadoras de los procesos de innovación que generan otras instituciones, y en ocasiones intentan sobre vivir introduciendo algunos elementos parciales de la innovación en su discurso, pero no necesariamente en sus acciones. Tal es el caso de las instituciones de desarrollo muy incipiente que asumen el discurso de la calidad y la excelencia académica, pero no generan acciones que contribuyan a desarrollar proyectos que lo garanticen.

Según este esquema, las instituciones que participaron en la primera convocatoria o en el PE pueden considerarse "pioneras", ya que incursionan en terrenos poco explorados y corren riesgos. Y justamente, el riesgo fue muy grande. Del total de programas existentes en las IES mexicanas, sólo se presentaron a evaluación la mitad de los programas de IES públicas y el 3% de los programas de IES particulares. El resultado de la evaluación no fue más alentador: del total de programas existentes, quedaron registrados en alguno de los padrones del PFPN sólo el 26% de los programas de IES públicas y el 0.7% de los de IES particulares, lo que significa el

15% del total de programas (Tabla 14). Aunque en los últimos 10 años se ha incrementado el número de programas acreditados en el PFPN, la proporción no ha variado significativamente.

TABLA 14. PROGRAMAS EVALUADOS Y APROBADOS EN LA CONVOCATORIA 2001 DEL PFPN POR NIVEL Y TIPO DE INSTITUCIÓN

	NIVEL	PROGRAMAS	PROGRAMAS PARTICIPANTES	PROGRAMAS APROBADOS	% PARTICIPANTES	% APROBADOS	% APROBADOS / PARTICIPANTES
PÚBLICAS	ESPECIALIDAD	805	147	16	18%	2%	10.9%
	MAESTRÍA	1005	721	369	72%	37%	51.2%
	DOCTORADO	444	278	191	63%	43%	68.7%
	TOTAL	2254	1146	576	51%	26%	50.3%
PARTICULARES	ESPECIALIDAD	378	0	0	0%	0%	0.0%
	MAESTRÍA	1246	43	12	3%	1%	27.9%
	DOCTORADO	72	8	0	11%	0%	0.0%
	TOTAL	1696	51	12	3%	0.7%	23.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONACyT

5.1.1 Las universidades estudiadas.

Como se mencionó en la introducción, en este trabajo se analizan los casos de cinco universidades, tres públicas y dos particulares. Dos de las universidades públicas (BUAP y UNAM) son pioneras en los procesos de acreditación; la UAS es una seguidora cercana; en el caso de las particulares, la Ibero es pionera en tanto que inició su experiencia en acreditación de posgrados desde la época del PE, mientras que la ULSA es seguidora lejana o tardía.

El nivel de desarrollo de la oferta de posgrado en cada una de las cinco universidades estudiadas era diferente en el momento de iniciar su participación en el PNPC; algunas habían logrado consolidar la capacidad formativa de sus programas y habían integrado plantas académicas capaces de respaldar las trayectorias de los estudiantes; otras tenían debilidades ya sea en la cantidad y calidad de los recursos con los que soportaban los programas, o bien en la integración de dichos recursos a través de programas que generaran sinergias. Esta heterogeneidad no necesariamente se relacionaba con la antigüedad de los programas, sino

que también jugaba un papel muy importante la visión que en cada institución se tenía sobre la naturaleza, propósitos y dinámicas de los estudios de posgrado.

Sin embargo, todas coinciden en que, como en el resto del país, este nivel educativo creció de manera heterogénea, sin un plan rector, sino más bien motivado por las iniciativas de grupos de académicos o para el autoconsumo de sus profesores. (Tabla 15)

TABLA 15. NIVEL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL POSGRADO EN EL MOMENTO DEL INICIO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PNPC

	BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
Existencia de un plan institucional para el desarrollo del posgrado	NO	NO	NO	NO	NO
Necesidad identificada o propósito explícito de contar con un plan estratégico de posgrado	NO	SI	NO	SI	SI
Heterogeneidad intraorganizacional en la calidad de los programas	SI	SI	SI	SI	SI
Criterios para la creación de programas situados en visión de estrategia institucional	NO	NO	NO	NO	SI
Experiencia previa en el padrón de excelencia	SI	SI	NO	SI	NO

Los paradigmas de planeación institucional no habían sido un tema prioritario entre los responsables de los estudios de posgrado en las IES; hasta antes de la existencia de los padrones de CONACyT, en especial del PFPN, la decisión de abrir programas de posgrado tenía muchos argumentos, pero difícilmente podríamos encontrar entre ellos que el programa fuera resultado de un proceso de planeación estratégica, o de un diagnóstico integral en la institución. Los programas surgieron por circunstancias diversas en cada momento histórico dentro de las IES:

- Por iniciativa de grupos de destacados académicos que habían desarrollado líneas de investigación y se integraban como comunidades epistémicas que asumían la “posesión” de su área de conocimiento. (BUAP, UNAM, UIA)

- Como respuesta coyuntural a una necesidad institucional, que se interpretaba como un área de oportunidad. Es el caso de los programas denominados posgrados de autoconsumo, creados para satisfacer las necesidades de formación del personal académico que no contaba con estudios de posgrado, y que en el marco de las nuevas visiones sobre la calidad, la competitividad internacional y las evaluaciones institucionales, debían cumplir con ese requisito. (UAS; UNAM;UIA)
- Como reacción a demandas del exterior, vinculadas con la imagen institucional, tal como sucedió con la tipología de IES publicada por ANUIES, en la que se clasifica a las IES en función de la existencia de oferta de posgrado, como ya hemos descrito en el capítulo 1. (UAS)
- Como opción para satisfacer la demanda de actualización de profesionales, identificadas a partir de estudios de mercado. (ULSA, UIA)

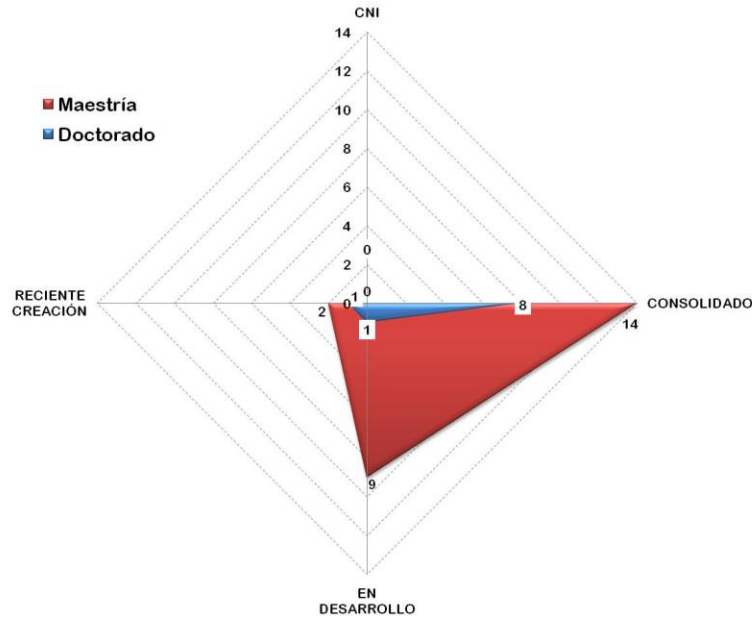
Esta diversidad de motivaciones es un elemento importante para entender la heterogeneidad en los enfoques, recursos, propósitos y desarrollo de los programas de posgrado, no sólo en el ámbito interinstitucional (al comparar programas de las distintas IES), sino también en la esfera intrainstitucional (al comparar diversos programas de una misma institución).

Los datos de programas que se encuentran acreditados en el año 2011 muestran las diferentes fisonomías de las cinco instituciones: las pioneras cuentan con una proporción mayor de programas acreditados en los niveles de competencia internacional o consolidado, mientras que en las seguidoras predominan los programas en desarrollo o de reciente creación.

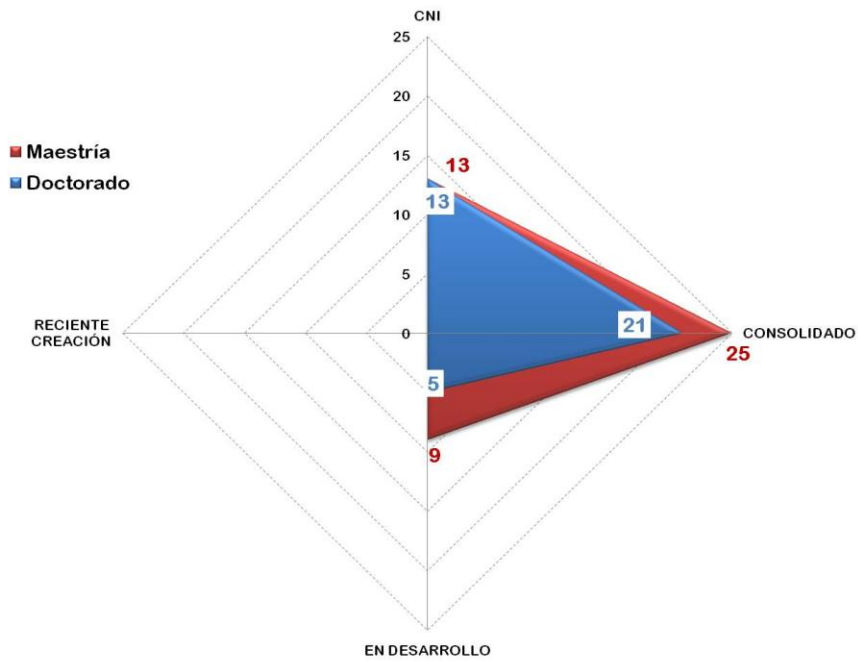
En la Figura 13 se muestra gráficamente la situación actual de acreditación de programas de las cinco instituciones. Se puede apreciar claramente el predominio de programas consolidados e internacionales en la UNAM, la BUAP e incluso en la Ibero, mientras que en los casos de la UAS y de la ULSA, los programas se acreditan preponderantemente en los niveles de desarrollo.

FIGURA 13. COMPARACIÓN DE LOS NIVELES DE ACREDITACIÓN DE LAS IES ESTUDIADAS.

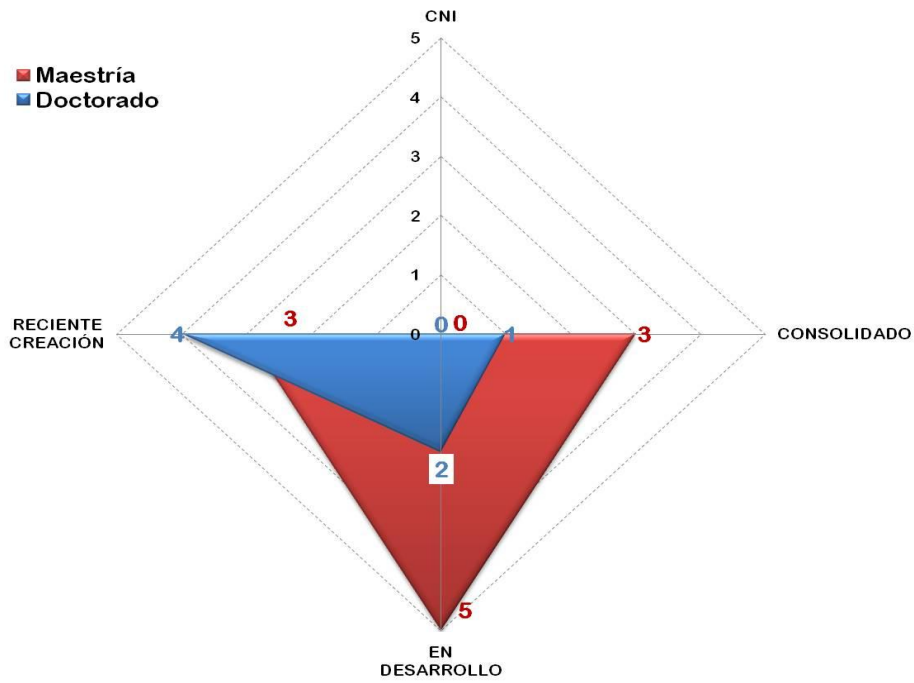
BUAP



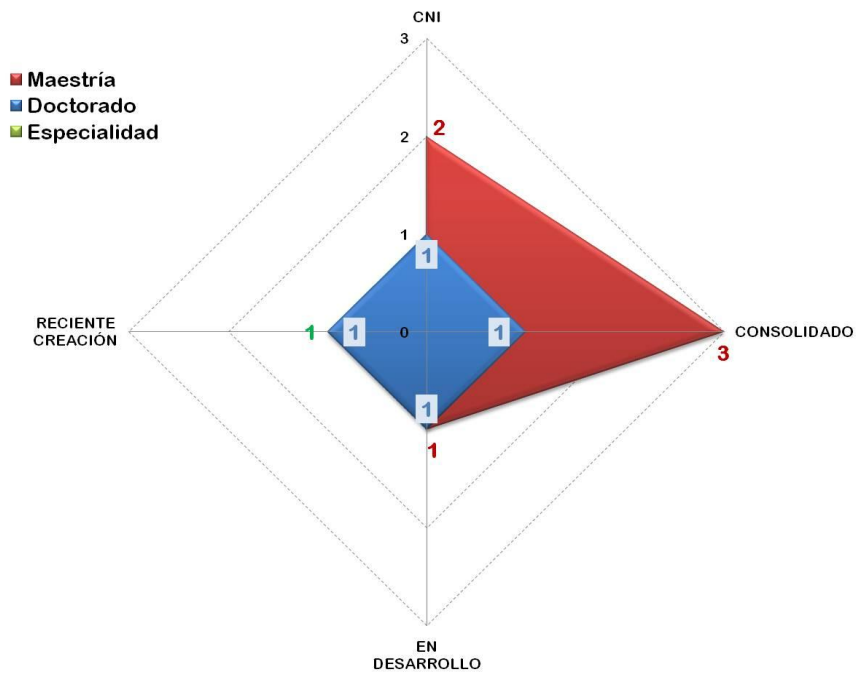
UNAM



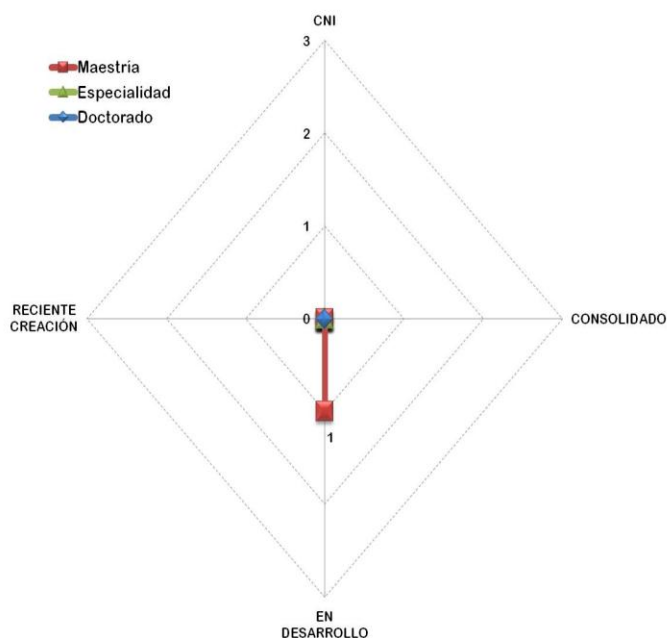
UAS



UIA



ULSA



FUENTE: elaboración propia con datos de CONACyT

Los requisitos planteados por el PFPN y el PNPC para considerar que un programa de posgrado cumple con los parámetros y requisitos planteados en el “paradigma de posgrado de calidad” han ubicado a la planeación como un elemento fundamental en la estrategia de fortalecimiento del posgrado, y la convierte en un elemento que se generaliza en las IES como resultado del proceso de implementación de este programa de política educativa.

5.1.2 Las motivaciones para la participación.

La heterogeneidad en el desarrollo del posgrado institucional es un elemento determinante en la dinámica de incorporación al PFPN. Las universidades que respondieron desde la primera convocatoria del PFPN, ya sea en la vertiente del PNP o en la del PIFOP, son en general, aquellas con mayor número de programas de posgrado y con mayor experiencia, sobre todo por haber participado en la década de los noventa en el PE. (Tabla 16).

TABLA 16. PROGRAMAS EVALUADOS Y ACREDITADOS EN LA CONVOCATORIA DEL PFPN 2001 - 2002

	PROGRAMAS SOMETIDOS A EVALUACIÓN	EVALUADOS EN PIFOP	APROBADOS EN PIFOP	EVALUADOS EN PNP	APROBADOS EN PNP
UNAM	69	20	12	49	45
BUAP	41	30	20	11	10
UAS	9	9	6	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos del CONACyT

En estos tres casos, correspondientes a instituciones públicas, la tasa de aprobación de programas en el PIFOP fue de 60% o más y mayor al 90% en el PNP para las dos que sometieron programas para su registro en este padrón. En esta primera convocatoria, las instituciones privadas estudiadas no participaron, aunque cabe señalar que en ese momento, la Universidad Iberoamericana tenía registrados cuatro programas en el Padrón de Excelencia.

Las acciones para iniciar la participación en el PNPC son detonadas por dos tipos de actores en las IES: en algunos casos, grupos de académicos que han tenido experiencias previas en el Padrón de Excelencia o en los procesos de diseño de los criterios de evaluación, o bien, por el propio rector, impulsado ya sea por las presiones de los grupos académicos o por los responsables del posgrado en la institución (BUAP, UIA, ULSA), o bien por necesidades institucionales vinculadas con el acceso a recursos extraordinarios (UAS) o al prestigio institucional (UNAM).(Tabla 17).

TABLA 17. DETONANTES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PFPN

	BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
Invitación externa del CONACyT a grupos de académicos para la integración del modelo de evaluación	SI	SI			
Decisión del Rector motivada por presiones de grupos académicos	SI			SI	
Decisión del Rector motivada por la estrategia de recuperación de la imagen institucional ⁴⁰		SÍ			
Decisión del Rector impulsada por la Dirección de Posgrado para aprovechar coyuntura					SÍ
Decisión del Rector como estrategia de obtención de recursos extraordinarios			SÍ		

La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) inició su participación en estos procesos en 1984, desde antes de la creación del PFPN e incluso del PE., como resultado de una invitación expresa del CONACyT a académicos del área de Física, para ser parte de una experiencia piloto de evaluación de programas. En esta experiencia participaron también académicos de la UNAM.

"empezó a ganar relevancia el programa de la Maestría en Estado Sólido, de hecho antes de que se iniciaran estos procesos de evaluación nosotros fuimos como que el piloto, junto con otras dos instituciones (...) por allá del 82, 83, antes de que empezará el padrón de excelencia, etcétera, a nosotros nos hicieron, según recuerdo junto con la UAM, la UNAM seguramente estuvo ahí, y el Politécnico, creo esas fueron las universidades, que primero evaluaron esta forma de grupos piloto y el programa quedo muy bien evaluado, es decir CONACyT mismo publicó esos resultados en la Revista Ciencia y Desarrollo".(A, 185)

El proceso incluyó investigadores de diversas universidades que en su mayoría provenían de las áreas de las ciencias naturales y exactas. Este hecho, aparentemente trivial, constituyó un elemento fundamental en los procesos posteriores de construcción de indicadores y de

⁴⁰ Es preciso recordar que la UNAM había pasado por una larga huelga durante 1999 que generó un grave deterioro de la imagen institucional, lo que hacía necesario realizar acciones que mostraran la calidad académica de los programas y permitiera reconstruir el liderazgo institucional.

evaluación de programas, ya que la cultura de la disciplina constituyó la base desde la cual se propusieron los elementos, criterios y parámetros del modelo de evaluación. La experiencia piloto resultó muy positiva para los participantes, ya que la visión de calidad inicialmente partió, en gran medida, de las propias interpretaciones de las comunidades científicas, que en ese momento funcionaron como una suerte de comunidades epistémicas, las cuales pueden definirse como

"agrupamientos de individuos que comparten un mismo lenguaje codificado no entendible para los que no pertenecen a él porque exigen un alto dominio en los conceptos que se comparten dentro de la comunidad ya que poseen ciertos matices de especialización"
(Castellanos D., Montañez F., & Jiménez H., 2006)

Según Maldonado, se puede identificar a las comunidades epistémicas por algunos rasgos característicos: comparten un sistema de creencias, principios y valores, gozan de prestigio y credenciales académicas, están integradas por relaciones informales y en redes y poseen una agenda política común. (Maldonado-Maldonado, 2005). Los grupos de académicos invitados por el CONACyT para participar en la configuración de criterios para el diagnóstico y en los procesos de evaluación, incipientes en su inicio, de los programas de posgrado, compartían una interpretación sobre las características deseables de los programas de posgrado; fueron invitados precisamente por su prestigio académico; se integraron en una red informal de trabajo que no suponía relaciones de subordinación, ni compromisos laborales, sino lazos horizontales de colaboración, y finalmente, compartían una agenda centrada en el desarrollo del posgrado nacional, por una parte, pero también, vinculada con la necesidad de garantizar la validez de su espacio académico institucional.

El papel de las comunidades epistémicas es relevante en los procesos de generación, difusión y adopción de las políticas públicas, tal como lo señalan Adler y Hass:

"un proceso por el que las innovaciones intelectuales (que las comunidades epistémicas ayudan a producir) están insertas en las organizaciones domésticas e internacionales (en las que es posible que residan las comunidades epistémicas) y son seleccionadas por procesos políticos para convertirse en la base de nuevos o transformados intereses nacionales. Del mismo modo, bajo ciertas condiciones, podemos ver la política (...) como el proceso por el cual las innovaciones de las comunidades epistémicas se difunden a nivel nacional, transnacional e internacional para convertirse en la base de prácticas e instituciones internacionales nuevas o

transformadas y en los atributos emergentes de un nuevo orden mundial (Adler & Hass, 2009, pág. 151)

La participación de estos grupos de académicos en el proceso de construcción del modelo de evaluación y acreditación sentó las bases para nuevas argumentaciones, relacionadas con el éxito o fracaso de los programas de diversas áreas de conocimiento en los procesos de acreditación.

Ya en el momento de la participación en la primera convocatoria del PFPN, la BUAP integró equipos de trabajo los cuales realizaron reuniones de diagnóstico, cuyos resultados sirvieron de base a su Dirección de Posgrado para decidir qué programas eran aptos para participar en la convocatoria.

La UNAM compartió con el CONACyT la preocupación por el desarrollo del posgrado. Además de la participación de sus académicos en los diagnósticos de 1986 y 1989, fue precisamente esta institución la que organizó por primera vez en nuestro país el Congreso Nacional de Posgrado en 1986, como un foro para discutir la problemática y las necesidades de los programas, las instituciones, los académicos y las políticas de desarrollo del posgrado. La revista OMNIA, ya mencionada, se convirtió en un referente de consulta obligada para los usuarios, actores y estudiosos de este nivel educativo. Sin embargo, hasta antes del 2001, la participación de la UNAM en los procesos de evaluación, en particular en el PE, era una decisión de los responsables directos de los programas en las facultades y no una acción articulada institucionalmente. Al momento de publicarse la convocatoria del PIFOP, la dinámica de participación cambió por completo:

...“si es una respuesta institucional, es una demanda a nivel de rectoría en donde efectivamente, todos los programas de la universidad tendrían que seguir el formato de acreditarse en el del PNP, por primera vez, entonces, dentro de la universidad se establece el seguimiento a la convocatoria, y entran en un número bastante amplio, la gran mayoría de los programas”... (E, 642)

La estrategia de la UNAM consistió en ese momento en someter a la evaluación para la acreditación a los programas de larga tradición, sobre todo a aquellos que habían participado durante mucho tiempo en el PE. Adicionalmente, se asignaron becas institucionales para los estudiantes de los programas que no estaban en condiciones de ser acreditados todavía, con el fin de impulsar el logro de los indicadores en plazos plausibles.

La Universidad Autónoma de Sinaloa empezó a ofrecer estudios de posgrado en 1974; si bien participó desde esta primera convocatoria, podemos clasificarla como una institución “seguidora”, ya que su trayectoria en el desarrollo de los programas de posgrado y su participación en procesos de evaluación y acreditación era todavía incipiente, y dependía de procesos de transferencia académica de otras instituciones:

...“lo que habría que destacar es que estos programas que se instalaron en la universidad fueron, por decirlo así, una réplica de los programas que en ese tiempo impartía también la Universidad Nacional Autónoma de México” (B, 453)

El desarrollo del posgrado no había sido un proceso planeado sistemáticamente, sino más bien una reacción a requerimientos externos:

(Los programas)... “estaban enfocados principalmente con dos propósitos, uno, habilitar a sus profesores que no tenían personal con estudios de posgrado, pero el otro que me parece que es determinante, es que había una exigencia en ese tiempo por parte de ANUIES de que todas las universidades en el país con esas características como las de la UAS debían de contar ya en ese año con programas de posgrado. Entonces el posgrado surge sin ninguna planeación, sin haber una política institucional que marcara de manera clara cuál iba a ser tanto el origen como el desarrollo del posgrado”. (B, 454 y 455)

La propuesta de un programa nacional orientó a las universidades hacia una nueva visión sobre el posgrado, que evitara la dispersión y la fragmentación dentro de las propias instituciones y que considerara la calidad como un factor fundamental para apoyar el desarrollo de nuevos programas. Para la UAS, la participación en el PNPC obedecía a dos razones fundamentales:

...“lograr el reconocimiento para los programas educativos a través de este estatus de programas de calidad, que de alguna manera eso generaba competencia, a través del reconocimiento; pero también otro factor determinante lo constituyó el financiamiento a los programas al menos en la parte del otorgamiento de becas a los estudiantes que resultaran

becados por estar en programas de posgrados de ese nivel. Entonces yo creo que esos dos factores contribuyeron en ello (B, 462 y 463)

A partir del análisis de experiencias de otras instituciones, y con el apoyo institucional desde la Rectoría, la UAS inició los procesos de autoevaluación que le permitieron registrar sus primeros programas en el PIFOP.

Las instituciones particulares tuvieron una participación marginal en la primera convocatoria, tal como se mostró tanto en la Tabla 12, referente a instituciones participantes, como en la Tabla 14, que corresponde a programas evaluados. Ninguna de las dos instituciones particulares que abordamos en este estudio participó en esta convocatoria. Si bien en el caso de la UIA existían antecedentes de acreditación en el PE, y se consideraba deseable la participación en el PIFOP, la estructura institucional no era acorde con las condiciones establecidas en las nuevas reglas del juego.

"Cuando se emitió la convocatoria del PIFOP 1.0 no había en la C ninguna instancia que pudiera incorporar e integrar la información y documentación necesaria para participar en el concurso, en la convocatoria, y entonces la universidad no participó, pues no había quien hiciera cabeza del proyecto, ya que cada uno de los programas funcionaba bajo la tutela del director del Departamento y del coordinador del propio programa, pero no había una instancia institucional. Entonces como no hubo un área institucional que se encargara de este proyecto, que requería un liderazgo institucional, pues no se entró al PIFOP". (C, 594)

Esta situación fue detonante de un cambio en la estructura de la organización en esta universidad, que se concretó con la creación de la Dirección de Posgrado en abril de 2002. La idea es que esta entidad se encargara de integrar los proyectos de evaluación y acreditación de los programas y encabezara las acciones de fortalecimiento del posgrado en el marco de la planeación estratégica institucional.⁴¹

⁴¹ Según lo publicado en la Comunicación Oficial 354 del 30 de abril de 2002: "El Sr. Rector designó a la Dra. Valentina Torres Septién Directora de Posgrado, con fecha 24 de abril de 2002. La nueva Dirección de Posgrado dependerá de la Vicerrectoría Académica y, junto con los objetivos propuestos al respecto en la Planeación Estratégica, retomará las funciones propias del posgrado asumidas por la Dirección de la División de Investigaciones Interdisciplinarias cuando se suprimió la anterior Dirección de Investigación y Posgrado. La creación de esta dirección modifica el organigrama general"...

Este cambio en la organización posibilitó la participación de la UIA en la segunda convocatoria del PFPN que se publicó a finales del 2003, después de haber realizado un diagnóstico preliminar integral para identificar programas susceptibles de acreditarse, en el marco de una estrategia de fortalecimiento institucional del posgrado que en el mediano plazo permitiera incluso nuevas acreditaciones con diversos organismos nacionales y extranjeros.

A partir de 2007, el cambio de sexenio trajo consigo algunas variaciones en el PFPN, entre ellas la desaparición del PIFOP y la reconfiguración de los padrones en dos vertientes: Padrón Nacional de Programas de Calidad (PNPC) y Programa de Fomento a la Calidad. En este último, se abría la posibilidad de evaluar programas de reciente creación, aún cuando no tuvieran todavía egresados.

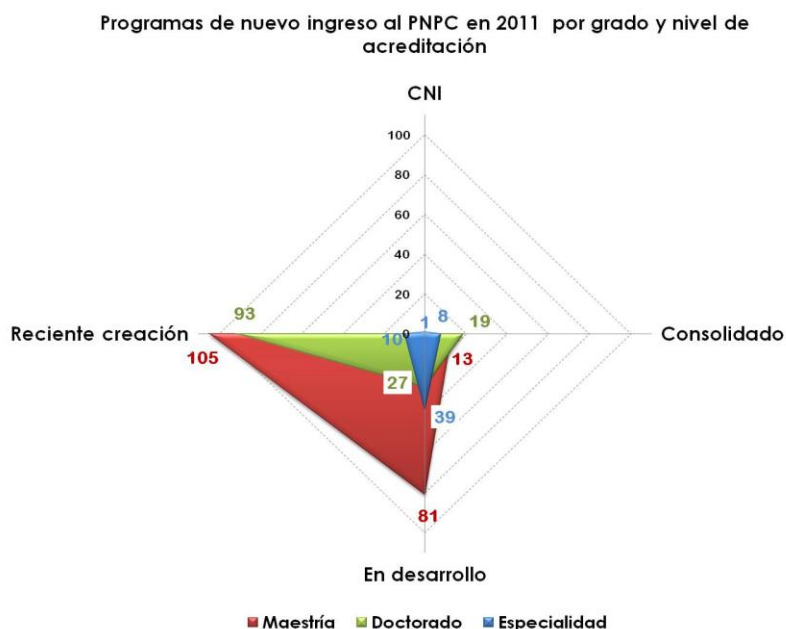
La participación de la ULSA, tardía con respecto a las otras instituciones estudiadas, aprovechó esta coyuntura y se benefició con la experiencia de personas vinculadas con la acreditación de instituciones o programas de otros niveles educativos, para diseñar un programa que cumpliera con los estándares de los programas de reciente creación.

...“en lugar de tomar el camino, un poco... a lo mejor más largo, de empezar a hacer un autodiagnóstico o empezar a identificar si estábamos o no preparados, quisimos hacer realmente un avance a la mejor con un poco más de riesgo, pero dados los antecedentes que se tenían, creíamos que podíamos lograrlo y para nosotros, para lo que era la división de posgrado e investigación, considerábamos que era todo un reto y el alcanzarlo, era un plus dentro de las metas que nosotros teníamos comprometidas con la Rectoría” (D, 21)...

Esta afirmación ilustra una nueva tendencia, al principio incipiente, pero cada vez más fuerte, de diseñar los programas de posgrado a “imagen y semejanza” de las propuestas del “paradigma de posgrado” en el que se basa actualmente el PNPC.⁴² Los datos de los programas acreditados en 2011 muestran que el 53% de los programas de nuevo ingreso al padrón son programas de reciente creación, como puede apreciarse en la Gráfica 3.

⁴² Un tema muy relevante para investigaciones futuras será identificar en qué medida los programas de posgrado que a partir de 2007 se han creado y ofrecido por primera vez en las IES están basados en los parámetros del modelo de evaluación del PFPN. Parece ser que éste no es un caso único o aislado.

GRÁFICA 3. PROGRAMAS DE NUEVO INGRESO AL PNPC 2011



FUENTE: Elaboración propia con datos del CONACyT

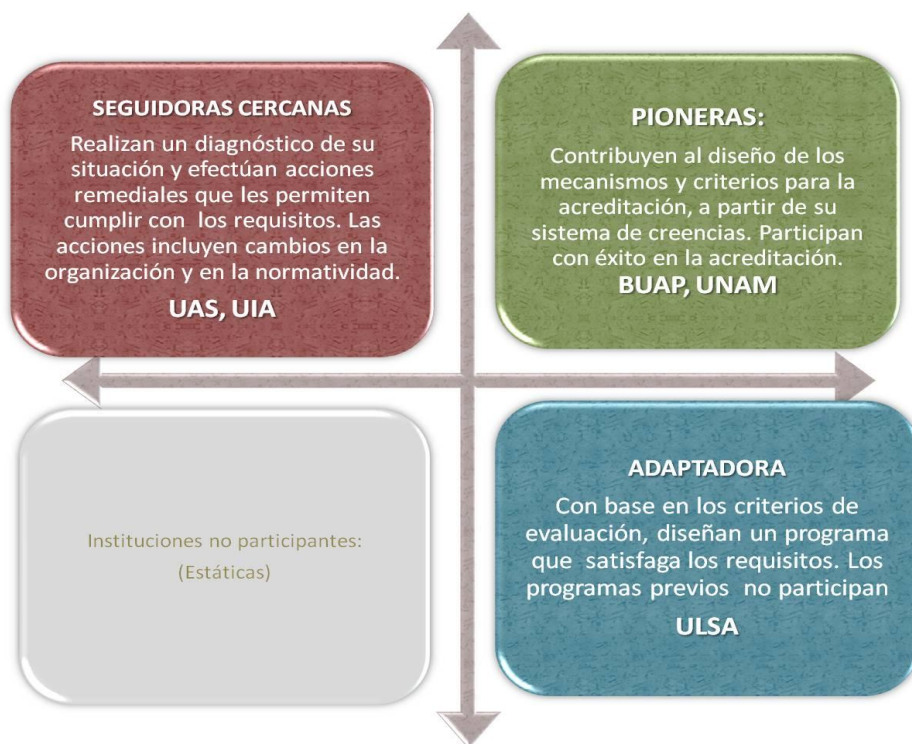
Esto es aún más notable en las entidades que en 2006 contaban con pocos o ninguno programas acreditados: en Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Tabasco y Yucatán, el 100% de los programas de nuevo ingreso al PNPC son programas de reciente creación.

En prácticamente todos los casos, los entrevistados manifiestan que la participación en el PNPC fue motivada por decisión del Rector. Los matices señalan distintos argumentos que impulsaron la decisión y la participación conjunta de otros actores en ello, pero es importante resaltar la relevancia del papel de este actor en el proceso.

Otro punto en común es la relevancia que toman en este contexto los procesos institucionales de planeación estratégica, en cuyo marco las IES inscriben las acciones de mejoramiento del posgrado.

Atendiendo a todas estas circunstancias detonantes de la participación en el PFPN, las universidades tuvieron comportamientos de pioneras, seguidoras o adaptadoras, tal como puede observarse en la Figura 14.

FIGURA 14. COMPORTAMIENTO DE LAS IES FRENTE A LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN DEL PFPN



Elaboración propia

5.2 Procesos de transferencia

Tal como lo plantearon Dolowitz y Marsh, una dimensión de análisis de las políticas es la identificación de los procesos y circunstancias en las cuales una política, un modelo o un objeto que surge o ha sido utilizado en un contexto, se transfiere a otro escenario distinto. Las políticas no se imponen unilateralmente ni linealmente, sino que siguen diferentes procesos y trayectorias de transferencia, con diversa motivación, propósito e intensidad, lo que origina efectos heterogéneos en sus áreas de influencia.

En la implementación de la política de posgrado es posible identificar procesos de transferencia en múltiples direcciones, con diferentes motivaciones y consecuencias.

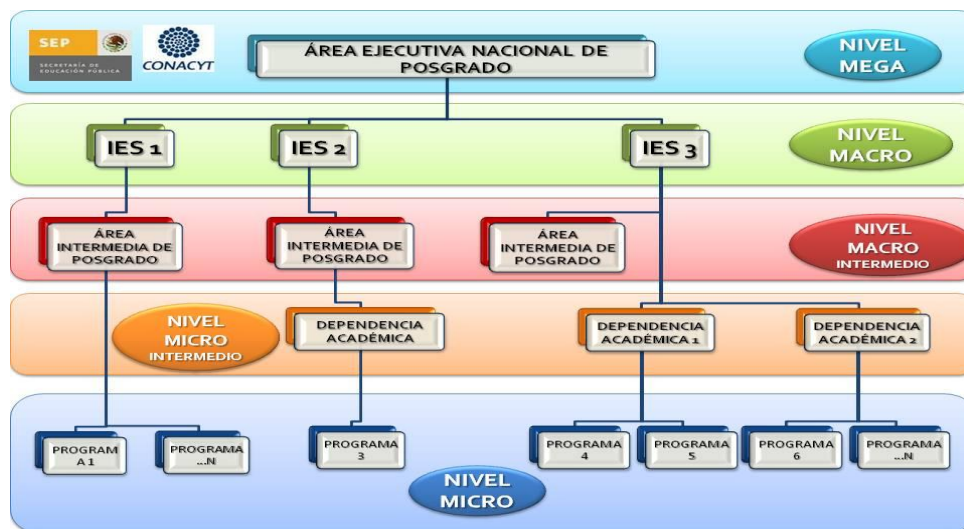
La dirección y forma de transferencia de políticas depende de la cultura organizacional de cada una de las IES y a su vez determina en gran medida la ocurrencia de cambios organizacionales.

5.2.1 Ámbitos, niveles y direccionalidad: las trayectorias de la transferencia

La transferencia de la política de posgrado no sucede manera homogénea en todas las instituciones. Es posible identificar los rastros multidireccionales de las trayectorias de la transferencia, lo que permite perfilar los ámbitos institucionales por los que transitan los objetos que se transfieren, los niveles que recorren y la direccionalidad del trayecto.

Para ilustrar la trayectoria de la transferencia de las políticas de posgrado, es preciso señalar la estructura general del posgrado en nuestro país. Existen al menos tres niveles organizacionales involucrados en la transferencia: el nivel MEGA, o ámbito nacional, representado por los organismos del Estado encargados de las políticas de posgrado: la Secretaría de Educación Pública (SEP) y en de manera muy destacada, el CONACyT. El segundo nivel, el MACRO, corresponde al ámbito institucional, y está representado por las autoridades de las IES, que toman decisiones en torno a la adopción de las políticas nacionales. En este nivel podemos encontrar también organizaciones intermedias dentro de las IES, que son responsables de la operación de las acciones de política tanto nacional como institucional. Finalmente, el tercer nivel, o nivel MICRO, corresponde a los programas de posgrado. Esta descripción de la estructura tiene leves variantes y en ocasiones subniveles, pero describe de manera bastante cercana la forma general en la que se organiza el posgrado mexicano. (Figura 15).

FIGURA 15. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL POSGRADO MEXICANO.



Elaboración propia

El primer recorrido involucra a dos tipos de actores: quien diseña o propone la política desde los ámbitos de decisión nacional o "MEGA" y quien se convierte en el primer destinatario en las instituciones. Este trayecto es vertical, lo podemos denominar transferencia internivel. Básicamente es la transferencia de los principios, valores y normas que se traducen en objetivos estratégicos de la política. Los directivos de las IES tienen contacto con funcionarios que comunican los objetivos, estrategias, beneficios y reglas de participación y operación de la política.

... "tiene que ver con esta cultura que se adquiere de forma mucho más cercana, de estar en contacto con ANUIES, con CONACyT, con todos estos organismos que de alguna forma van definiendo las políticas y que tú no te quieres quedar al margen, no te quieres quedar afuera ¿no?"... (D, 110)

Un ejemplo de este tipo de transferencia lo encontramos en la forma como las IES percibieron (y acataron) los propósitos federales de expansión del posgrado en nuestro país:

... "todo era movido por las políticas federales, que era una política de ir hacia la creación de los posgrados. Alrededor de (...) la década de los 90s más bien. Fue ahí donde nosotros quedamos inmersos en esa política y obviamente las presiones que la propia universidad tenía dejaron un poco al margen la toma de decisiones del propio consejo de investigación, entonces decisiones que si se pudieron controlar en la década de los 80s, se dejaron un poco de lado con esta política de incremento en la creación de programas." (A, 196 - 197)

... "me parece que es determinante; es que había una exigencia en ese tiempo por parte de ANUIES de que todas las universidades en el país con características como las de la B debían de contar ya en ese año con programas de posgrado". (B, 455)

El objetivo de fortalecer el posgrado mediante la planeación estratégica también ha sido objeto de transferencia internivel, al incidir en la reorientación de los criterios para la apertura de programas de posgrado en las IES:

"Yo creo que este programa nacional permitió de alguna manera orientar a las universidades bajo estos lineamientos de cómo ir fortaleciendo o delineando al interior de las propias instituciones una política que permitiera ir desarrollando el posgrado pero con mayor certidumbre y no tanto de manera dispersa como se venía haciendo. El posgrado surgía dentro de las facultades o institutos a raíz de la solicitud del propio grupo de académicos pero no había una reglamentación o un orden que permitiera sobre todo evaluar en qué condiciones deberían de surgir estos programas sobre todo en las universidades, en la universidad pública. Pienso que en ese sentido la estrategia de política nacional permitió orientar". (B, 460)

Con una trayectoria semejante, se identifica la difusión de la política de acreditación del posgrado, por medio de mecanismos vinculados con el financiamiento, como veremos más adelante.

Al segundo tipo de trayectoria la podemos denominar interinstitucional. Sucede cuando una organización usuaria o beneficiaria, (en este caso una IES) que ya ha puesto en marcha las acciones propuestas en la estrategia de política, transfiere esa experiencia, a través de cooperación académica, formación de personas o comunicación de “know how” hacia otra que se convierte en su seguidora o imitadora.

...“por ejemplo del área de investigación si tenemos gente que va un poco a comentarnos como hacen las cosas. En posgrado creo que ha sido un poco al revés, nos han pedido que vayamos a decirles como le hicimos para el PIFOP (...) varias universidades nos han invitado a que vayamos a decirles cómo fue que hicimos este proceso”. (A, 370 y 374)

Estas formas de transmisión en ocasiones se realizan a través del trabajo en redes de pares con características semejantes, pero con experiencias diversas:

... “Nos ocupamos de organizar el congreso de la CIF, que es el grupo de coordinadores de investigación de las instituciones que están en FIMPES; fueron aproximadamente tres días, dos días y medio de reuniones, en donde uno de los puntos importantes era que las personas de esas diferentes instituciones conocieran experiencias de acreditación por sus pares.(...) Fueron alrededor de treinta y seis instituciones yo creo, y de esas, posiblemente, un poco más del diez o quince por ciento, habían hecho ya un ejercicio. Entonces para esas instituciones, era muy importante el conocer las experiencias, aunque hubieran sido experiencias pequeñas”... (D, 75)

En estos procesos, las redes de colaboración entre pares están jugando un papel destacado. Específicamente, la creación y el fortalecimiento de redes de posgrado es uno de los efectos más notables que podemos identificar en los niveles Mega y Macro como consecuencia de la implantación de la política de evaluación y acreditación del posgrado.

La tercera trayectoria identificada sucede dentro de una misma organización, entre diversas áreas de la estructura con niveles de desarrollo o experiencias diferentes en el área de la implementación de la política. En este estudio la denominamos transferencia intrainstitucional.

En este nivel, la adopción de las políticas puede generar cambios de diferente magnitud en el resto de la institución, ya sea para que las acciones de política puedan ser implantadas, o como consecuencia de modificaciones en la dinámica institucional, que genera necesidad de reformas para restablecer los equilibrios institucionales, como puede apreciarse en el siguiente caso:

"Otro de los efectos que fue realmente muy pero muy significativo, es que una de las preguntas que se hacía en el PIFOP era ver si el programa había sido evaluado por alguna agencia externa u organismo evaluador externo, y por ese planteamiento que vino del posgrado, el posgrado se convirtió en el promotor de la evaluación externa de toda la universidad. Los programas de posgrado buscaron ser evaluados por los CIEES y se empezó por plantear la evaluación de los posgrados antes que la de las licenciaturas, cosa que en la mayor parte de las IES en México siempre sucedía al revés. Dado que en la institución había ya algunas licenciaturas que habían sido acreditadas por organismos de COPAES, no todas necesitaban (en este sentido de necesidad) la evaluación de los CIEES porque ya tenían una acreditación, pero otras licenciaturas que no habían sido acreditadas ni evaluadas, tenían que buscar esta evaluación. Pero la idea y el impulso para esto surgió del área de posgrado precisamente en este "darnos cuenta" que no lo habíamos hecho antes". (C, 613)

Una forma en que se realiza la transferencia intrainstitucional es por medio de la asesoría que realizan los actores de los programas con mayor experiencia en los procesos de acreditación, fundamentalmente porque tienen experiencias previas, positivas o no, en esos ámbitos.

La complejidad de los procesos de transferencia de política nos permite ver que los tres tipos de trayectorias pueden estar siguiéndose de manera casi simultánea, aunque existen diferentes énfasis en la trayectoria, en función de las características institucionales, tales como los antecedentes y experiencia en los procesos que implica la política, recursos con los que cuenta la institución, objetivos institucionales, lugar del posgrado en la estrategia institucional, etc. Es claro que en las instituciones pioneras predominan las trayectorias internivel, mientras que en las seguidoras y sobre todo en las adaptadoras, además de los procesos internivel, se observan con mayor frecuencia las trayectorias interinstitucionales, no sólo en los aspectos referentes a la evaluación y acreditación del posgrado, sino incluso en las visiones acerca de la orientación, modelos curriculares y contenidos de los programas que las IES ofrecen.

"Aquí, lo que habría que destacar es que estos programas que se instalaron en la universidad fueron, por decirlo así, una réplica de los programas que en ese tiempo impartía también la Universidad Nacional Autónoma de México". (B, 453)

Para comprender de mejor manera la complejidad del proceso, resulta útil explorar la direccionalidad de la trayectoria. No siempre la dirección va desde el diseñador de la política hacia el operador. También es posible identificar algunos casos en los que el empuje se realiza desde las instituciones y a través de esa presión, se generan cambios parciales en los criterios y las decisiones de los diseñadores de las políticas.

"Esto implicó una apertura al exterior y curiosamente esta solicitud que nuestra universidad hizo a los CIEES para que evaluaran los posgrados "conmocionó" a los CIEES, porque los CIEES habían hecho y tenían muchísima experiencia en la evaluación de programas de licenciatura de universidades públicas, pero no habían construido escalas y criterios de evaluación para posgrados y mucho menos en una universidad privada. Entonces para los CIEES, y así lo manifestaron ellos, esta era una oportunidad muy interesante de vivir esta experiencia de participar en la evaluación de programas de posgrado en una IES particular. Allí hay un efecto colateral que la Ibero propició en los CIEES, pero que se desencadena de los procesos de evaluación propios del PFPN". (C, 613)

Las trayectorias interinstitucionales son también multidireccionales, ya que los roles de las instituciones pueden ser intercambiables, de acuerdo con los contenidos que se transfieren y los niveles de experiencia que las IES tienen en cada uno de los elementos que se ponen en juego en el proceso. La Figura 16 ilustra, los ámbitos y niveles de las trayectorias de las políticas de posgrado en la estructura organizacional de este nivel educativo.

FIGURA 16. NIVELES Y DIRECCIONALIDAD DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS DE POSGRADO.



Elaboración propia

En síntesis, podemos afirmar que en todas las IES estudiadas se han realizado acciones de transferencia de elementos totales o parciales de asociados con las políticas de posgrado, en particular las relacionadas con el PFPN. Los procesos de transferencia no fueron simultáneos ni unidireccionales y dependían de las formas de relación de las instituciones, tanto con el órgano nacional, como con sus pares. Esta heterogeneidad nos permite también identificar la gran riqueza de procesos de intercambio, formas de solución de problemas y sinergias derivados como producto colateral de la complejidad del proceso.

TABLA 18. DIRECCIONALIDAD DE LA TRANSFERENCIA EN LAS IES

	BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
TRANSFERENCIA INTERINSTITUCIONAL					
Modelos de organización del posgrado (Recepción)	SI	SI	SI		
Modelos de organización del posgrado (Transmisión)		SI		SI	
Procesos académicos (tutoría)			SI	SI	
Estrategias de evaluación y acreditación del posgrado	SI	SI		SI	SI
TRANSFERENCIA INTRAINSTITUCIONAL					
Modelos de organización del posgrado	SÍ			SÍ	
Procesos y experiencias de evaluación y acreditación				SÍ	
Procesos académicos (tutoría)		SÍ		SÍ	
Estrategias de evaluación y acreditación del posgrado	SI			SI	

Elaboración propia

Aún cuando en todos los casos se identifica transferencia internivel en diferentes momentos, los ejemplos que se consignan en la Tabla 19 nos permiten observar que para los entrevistados, el relato de la transferencia interinstitucional fue mucho más detallado y relevante, lo que nos lleva a preguntarnos si acaso la colaboración académica entre pares es un mecanismo de transferencia de política mucho más efectivo que el que realiza el órgano que la diseña y busca implantarla.

TABLA 19. TRAYECTORIAS DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS

BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
<p>Transferencia interinstitucional en las formas de organización (fusión de programas), copiada a la UNAM.</p> <p>Transferencia intrainstitucional, en formas de operación provenientes de académicos que habían participado en acreditaciones.</p>	<p>Transferencia interinstitucional internacional proveniente de universidades españolas.</p> <p>Transferencia interinstitucional de know how y formas de organización y normatividad hacia IES nacionales (BUAP, UAS, UADY) y extranjeras (Panamá, Ecuador, Colombia...)</p>	<p>Transferencia interinstitucional de formas de organización de programas y tutoría provenientes de la UNAM, COMEPO y AUIP</p>	<p>Transferencia interinstitucional de la UIA hacia otras IES, públicas y privadas a través del COMEPO</p> <p>Transferencia intrainstitucional, en formas de operación provenientes de académicos que habían participado en acreditaciones.</p>	<p>Transferencia interinstitucional a través de personal que llega a trabajar en la ULSA proveniente de IES en las que desarrolló experiencia en acreditación</p>

Todos estos casos relatados por los entrevistados ilustran que estos procesos de transferencia interinstitucional no solamente fueron considerados relevantes, sino que la narración está cargada de interpretaciones positivas, en las que se describen acciones valoradas favorablemente, que son buscadas intencionalmente e incluso impulsadas por las autoridades de las IES, a través de acciones de cooperación académica, institucionalizadas o derivadas de las relaciones personales de los actores. En todos los casos, estas acciones de cooperación se traducen en una manifestación de liderazgo, de la calidad académica, de la capacidad institucional de innovar o de incidir en el desarrollo de otras instituciones.

5.2.2 Discurso, modelos, experiencias, personas: los objetos de la transferencia

La transferencia del discurso: los medios se convierten en fines y la forma en fondo.

En el marco de la estrategia de la política científica y tecnológica, el posgrado aparece como un factor crucial para formar los recursos humanos que mejoren la capacidad nacional de responder a la demandante sociedad del conocimiento en el contexto de la globalización y el cambio tecnológico y científico. El PFPN declara como propósito sustantivo el fortalecimiento del posgrado y equipara “fortalecimiento” con “calidad”. Todo el modelo reposa en una visión unívoca de calidad, que enfatiza la verificación de la viabilidad, (observable a través de la existencia de insumos y recursos) y de la eficiencia (principalmente la eficiencia terminal). La idea de “impulsar la calidad” se tradujo en “acreditar la calidad”. Siguiendo esta lógica, se completa la falacia: se genera la transformación semántica en la que la acreditación de programas (“ser aprobado en el PNPC”) sustituye al objeto que representa como sinónimo de fortalecimiento del posgrado nacional. El medio se convirtió en fin.

El PFPN, como dimensión técnica de la política de posgrado, está integrado por esta visión de la calidad del posgrado, por un conjunto de indicadores para su evaluación, y por un modelo de operación. Esto significa que no solamente describe las características de los posgrados de calidad con base en el “paradigma de posgrado” sino que también establece una hipótesis acerca de las acciones que las IES deben realizar para alcanzar los parámetros propuestos. Aunado a esto, las reglas de operación señalan la manera en la que la información tiene que ser presentada y las acciones de evaluación operadas. Si los lineamientos de operación y los formatos de presentación de la información no son seguidos fielmente, el resultado de la evaluación puede desembocar en un dictamen desfavorable, que equivale a no ser incluido en el conjunto de los programas de calidad.

La forma se convierte en fondo.

La primera transferencia es pues, la difusión de esta metonimia.

Los procesos de transferencia de políticas no se limitan a la transferencia del discurso, de los valores y las interpretaciones. Se transfieren diversos “objetos” como resultado de los procesos de interacción y comunicación entre los actores. Ya en la Tabla 19 hemos ejemplificado algunos objetos transferidos: modelos de organización del posgrado, procesos y experiencias de evaluación y acreditación, así como estrategias y procesos académicos.

Transferencia de modelos de calidad, organización y operación

Como ya se ha descrito, las universidades que hemos denominado pioneras participaron en la configuración del núcleo del PFPN, que es el paradigma de posgrado de calidad. A partir de esa participación, se convirtieron en agentes de transferencia en el proceso de implantación de las políticas.

El primer y principal objeto que se transfiere es el modelo de calidad del posgrado.

El “paradigma de posgrado de calidad” denominado así por el CONACyT, ha sido analizado por diversos autores desde su aparición. (Arredondo, 2003 y 2004) (Arredondo, Pérez, & Morán, 2006) (Abreu, 2003) (Díaz Barriga, 2005) (Kent, 2005) (Piña, 2004) (Reynaga, 2003) (Sánchez-Saldaña, 2006, 2007 y 2010). En general, todos estos trabajos realizan análisis sobre los indicadores propuestos en el modelo y su relación con otros modelos de calidad o bien sobre las implicaciones de estos criterios de calidad en el desarrollo de los programas.

Para ajustarse a lo establecido en el modelo de calidad era necesario hacer cambios en las formas de organización y operación de los programas de posgrado. Esto implicaba identificar los estilos de programa que se estaban privilegiando en el modelo. Una de las visiones que empezó a difundirse era precisamente la compactación de los programas con el fin de concentrar los recursos y orientarlos al logro de objetivos de eficiencia. Algunas IES comenzaron a reestructurar sus programas con esa visión, fusionando algunos de sus programas existentes de la misma manera como se había hecho ya en otras IES:

Fíjate que ahora también a tantos años nos damos cuenta que esto de fusionar programas no fue tan malo, o sea nos ayudó mucho en términos de que internamente y externamente se fijaran un poco en nosotros, por ejemplo logramos fusionar los programas de derecho, que imagínate derecho, seis programas en uno solo, o sea eso nos ayudó enormemente y eso no fue más que ir con la planta y discutir con ellos, nos encerramos también un día en Tlaxcala, fuimos, estuvimos, nos quedamos una noche, claro no decidieron de inmediato, pero si en dos, tres meses más nos dijeron si vamos; (A, 375)

Esta experiencia es referida tanto por la institución receptora de la transferencia, como por aquella que fungió como pionera y que instauró esta forma de organización previamente:

...“ no que lo hayan copiado, pero muchas veces se nos pidió, digamos, cuáles fueron los lineamientos, cómo se hizo, porque la finalidad de todo esto y me parece que fue y que para la E misma fue indispensable, es el haber concentrado, sus recursos académicos y financieros en el entendido de reducir el número de programas y poder entonces eficientar, que todas las instituciones, tanto facultades como institutos y centros participaran en los posgrados, es decir, ya ninguna facultad era la dueña de ningún posgrado y ningún instituto de investigación era el dueño, sino que, los centros, los institutos y las facultades, todas participan en los programas de posgrado, o sea es una participación inter institucional interna, pero interinstitucional (...), y entonces lo que se hizo, (...) fue llegar a menos del 50% y por tanto, tener entonces, un posgrado mucho más fortalecido, en todos los niveles y esto si fue una política interna muy acertada que surge simple y sencillamente, en la universidad, ¿si? ¿porqué?, porque la universidad analiza su problemática, analiza su situación y pues evidentemente lo que hace es definir todo esto ¿no? Y esa sí fue una política interna que tuvo impacto a nivel del resto de los programas de posgrado”... (E, 700)

Makse y Volden plantean la hipótesis de que existe mayor posibilidad de que una política sea adoptada cuando ya ha habido experiencias previas en otras instituciones que transfieren su aprendizaje por medio del diálogo entre pares, la comunicación en redes o grupos afines. (Makse & Volden, 2011)

La experiencia adquirida por las IES pioneras es valorada por otras instituciones. Estas instituciones, convertidas en agentes de transferencia, juegan un papel muy importante en la implantación del PNPC, y en alguna medida, sustituyen a la organización responsable de la difusión de la política, al comunicar sus aprendizajes y estrategias consideradas exitosas, están reforzando los objetivos de expansión de la “policy” y a la vez, están legitimando el modelo de calidad y acreditación.

En algunos casos, la transferencia de la experiencia no se realiza en el ámbito institucional, sino en el personal. La práctica cada vez más extendida de integrar comités evaluadores de programas, proyectos, instituciones o académicos ha incorporado en los actores visiones más homogéneas sobre la evaluación, lo que a su vez genera que ésta sea vista como un fenómeno inherente a la naturaleza de las instituciones.

...“se juntaron estos factores que ayudaron. Otra cosa que yo considero que fue... buena, que fue un factor positivo para que esto se diera y que tuviera éxito, fue que también se decidió conformar un grupo para llevar a cabo este ejercicio. Y dentro de este grupo, lo conformamos cuatro personas. De esas cuatro personas, dos personas estuvieron en el diseño original del programa; y de esas cuatro personas, tres personas teníamos la cultura o la formación relacionada con la acreditación de programas... que creo que también esto es, fue indispensable para que... pues pudiéramos tener éxito porque ya había... pues experiencia, a lo mejor no aquí dentro de la universidad, pero sí cada uno de tres de cuatro, tener experiencia en la acreditación de programas”(D 24)

La alta rotación de personal que existe entre los coordinadores de posgrado en las IES es otro factor que está influyendo considerablemente en la implantación de la política. La movilidad laboral se convierte también en un mecanismo y objeto de transferencia: la experiencia y el “Know How” se transfieren junto con las personas que pueden ocupar puestos operativos o de dirección de niveles intermedios, tal como se muestra en los dos ejemplos siguientes:

► Persona que ocupa puesto operativo:

...“es una muchachita que se me fue a trabajar a la UPAEP y en lo mismo prácticamente... Y fijate que llevó... ves que hace poco entraron un chorro [de programas] de la UPAEP... yo creo que fue ella... no me ha dicho... pero yo supongo... que si es parte ... porque trabajó excelentemente bien, o sea yo le decía... mira revisate este documento de esta área, no? Ella iba conmigo a todas las sesiones, nos sentábamos ahí a ver tenemos que reflexionar sobre esto, como le vamos hacer etc., etc., ya dejábamos punteado, ellos se encargaban de hacer el documento y ya me lo regresaban a mí para revisarlo, entonces yo le decía (...) ya viste como es esto... ya, ve la convocatoria, bueno ya se la sabía de memoria, nada más ve que haya congruencia en lo que se pide y en lo que te escribieron y veamos si hay congruencia en el resto... se ponía hacerlo y excelente, al otro día me entregaba”...(A 300-302)

► Persona que ocupa puesto de mando medio:

Sí, teníamos por ejemplo, estaba el que era en ese momento el coordinador del posgrado, tú lo conoces, (...) que él estaba, tenía pues mucha información, algunos ejercicios, hechos ya cuando él estuvo en la universidad del Estado de Hidalgo. Estaba la (otra) maestra, que ella fue

una parte de las personas que estuvieron dentro del diseño. Actualmente ella ya no trabaja en la dirección del posgrado e investigación, está ahora en el área de planeación de la universidad eh, pero ella ha estado muy relacionada con estos procesos a través de FIMPES, ella es evaluadora... y ha hecho varios ejercicios, no nada más con FIMPES, ha trabajado también con la Secretaría de Educación Pública en varios eh... comisiones relacionadas con este ejercicio de evaluación de programas o de acreditación. Y una servidora, bueno, yo formo todavía, inclusive ahorita, parte del Comité Directivo del CONAEC, que es el organismo que acredita los programas, claro, de Licenciatura, (D, 28)

Los casos de transferencia realizada a través de la movilidad laboral se sintetizan en la Tabla 20.

TABLA 20 TRANSFERENCIA BASADA EN LA MOVILIDAD LABORAL

TRANSFERENCIA DE PERSONAS	BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
Transferencia de experiencia a través de personas que se van a otras IES	SI	SÍ			
Transferencia de experiencia a través de personas que llegan de otras IES					SÍ

5.2.3 Incentivos y coerción: los motivos de la transferencia.

Tal como hemos establecido previamente, la transferencia de las políticas puede estar motivada por diversas razones. Es posible identificar procesos voluntarios, pero la coerción, ya sea directa o indirecta ha sido un mecanismo muy frecuente en estos casos.

Las acciones que las IES emprenden voluntariamente para adoptar una política generalmente se vinculan con el grado de complejidad de la política, principalmente con las dos primeras que plantean los anteriormente citados Makse y Volden (Makse & Volden, 2011): por una parte, las ventajas relativas de esta política respecto a las anteriores, es decir, cuáles son los beneficios que se perciben como resultado, ya sean éstos materiales o simbólicos, y por otra, el grado de compatibilidad que tiene la política con la naturaleza, valores, organización y trayectoria de las IES. La tipología de políticas de Lowi permite afinar el análisis al hacer posible identificar más fácilmente los beneficios que la estrategia en sí misma conlleva para distintos actores.

En la Tabla 21 se muestra la relación entre la potencial aceptación de una política, según esta tipología.

TABLA 21. POTENCIAL DE ACEPTACIÓN POR TIPO DE POLÍTICA

	DISTRIBUTIVA	REGULATORIA	REDISTRIBUTIVA
VENTAJA RELATIVA	++	+/-	-
COMPATIBILIDAD	++	+/-	+/-
COMPLEJIDAD			--
VISIBILIDAD DE LOS BENEFICIOS	++	+/-	-/+
CAPACIDAD DE SER EXPERIMENTADA EN FASE PREVIA	++		--

Elaboración propia

Las políticas distributivas propician mayor aceptación entre los actores, porque el beneficio es visible y directo. En este tipo de políticas es frecuente la transferencia voluntaria. En el caso de las políticas regulatorias y redistributivas, el beneficio no se visualiza de manera directa, por lo que la participación de los actores requiere en ocasiones coerción indirecta o directa.

Con base en este esquema de clasificación de las políticas, podemos afirmar que se han realizado cambios en el enfoque del planteamiento de la política de fortalecimiento del posgrado a lo largo de sus distintas etapas:

- Cambio de política distributiva a política regulatoria, pues pasó de ser un mecanismo de distribución de recursos en la época del PE, a una norma que los posgrados deben observar para “figurar” en el firmamento de los programas de calidad que tienen acceso a beneficios, a manera de incentivos, o a las bolsas de financiamiento que complementan el presupuesto de las IES.
- Cambio en el tipo de participación, de voluntaria a obligatoria para las IES públicas (aunque no todavía de las particulares), ya que la acreditación de los programas de posgrado se

convierte en un criterio de evaluación institucional en los procesos de asignación de recursos y financiamiento extraordinario.

El discurso de los funcionarios entrevistados revela la existencia de procesos de transferencia coercitiva directa e indirecta, realizada por medio de copia e hibridación. El diseño de la política, que vincula la evaluación y acreditación de la calidad del posgrado al financiamiento convierte en coerción lo que en el discurso de la SEP y el CONACyT se manifiesta como invitación a la participación voluntaria.

Los tipos de transferencia identificados en los casos estudiados se sintetizan en la Tabla 22.

TABLA 22. TIPOS DE TRANSFERENCIA IDENTIFICADOS EN LAS IES ESTUDIADAS.

TIPOS TRANSFERENCIA	BUAP	UAS	UIA	ULSA	UNAM
COPIA		X	X	X	
HIBRIDACIÓN	X			X	X
EXPERIENCIA DE PERSONAS	X			X	
VOLUNTARIA		X		X	
COERCITIVA DIRECTA	X	X	X	X	
COERCITIVA INDIRECTA		X		X	X

Transferencia coercitiva directa:

En los procesos de coerción directa, la trayectoria de la transferencia se realiza principalmente del nivel Mega hacia el nivel Macro. La coerción viene directamente de la dotación de recursos, por lo que las autoridades de las universidades se ven obligadas a acatar las reglas del juego:

Yo creo que sí hay un lineamiento muy específico que no te deja margen para hacer muchas interpretaciones y que tienes que atender; si el organismo que te otorga los recursos pone las reglas del juego, pues si quieres entrar a ese juego tienes que aceptarlas (B, 580)

...“la forma en cómo se han incorporado estos lineamientos en las instituciones te da poco margen para poder hacer cambios sustanciales en ellos”. (B, 578)

... "tiene ya más de una década atendiendo toda esta política de homologación salarial a través de la evaluación que inició con estos programas de estímulos de productividad académica y esto propició que muchos académicos que habían cubierto los créditos de un posgrado y que no lo habían concluido con la presentación de su tesis lo hayan hecho ahora precisamente por esta coerción a través de la política para poder acceder a estos estímulos". (B, 498)

Claro, tienes que cambiar la estrategia y estar adecuándote a las otras condiciones que no necesariamente defines tú. Eso también tiene que ver con los parámetros que define una institución externa a la propia universidad y que hay que estar muy atentos hacia dónde van estas políticas ¿no?... ¿Que nos van a impactar? Pues sí, claro que te van a impactar, van a impactar a todas las instituciones que quieren ir por este camino, que se vislumbra un buen camino desde el punto de vista académico. (D, 109)

... "es un riesgo que tienes que correr con esto de que tienes la zanahoria adelante...O sea la acreditación o la evaluación ligada a la remuneración o al financiamiento o de alguna forma al reconocimiento ¿no? (A, 411)

... "la universidad en la que yo laboro es una universidad que atiende toda estrategia de política nacional que está muy centrada en los aspectos de la evaluación y de la acreditación, pero nosotros por necesidad, tuvimos que fortalecer y atender esta política, porque de ella dependía mucho el financiamiento hacia a la universidad". (B, 480)

Aún en instituciones que participan voluntariamente, la coerción se realiza también de manera intraorganizacional, a través de las líneas de autoridad de las IES, como una instrucción directa de la Rectoría, con una trayectoria del nivel macro al micro.

"La decisión de participar en el proceso, en el caso concreto de la C, vino de las autoridades hacia los académicos; y los académicos y los coordinadores de los programas pues la acataron, porque había una instrucción directa de la Rectoría y de la Vicerrectoría de participar en el PIFOP y pues eso había que acatarlo".(C,606)

Transferencia coercitiva indirecta:

También vinculados con los temas de financiamiento de la educación, se realizan procesos de transferencia coercitiva indirecta.

... "las instituciones tampoco tenían un presupuesto definido para el apoyo del posgrado, entonces el posgrado desde el surgimiento ha quedado a expensas de que los apoyos tienen

que provenir de fuera y principalmente de CONACyT y entonces como que las instituciones se han desatendido de apoyar, financiar, de definir un presupuesto específico para el fortalecimiento del posgrado en las instituciones, entonces yo creo que otro factor que permitía que los académicos se animaran a concursar en la evaluación, tenía que ver también con esta situación de que las instituciones no tenían una política clara de financiamiento para el posgrado".(B, 467)

Factores de aceptación de la transferencia:

En algunas instituciones, la capacidad académica y de innovación se convierte en un elemento que impulsa la incursión en nuevas experiencias. La vocación pionera de algunas IES es un factor decisivo en la participación. Esto puede apreciarse en el hecho de que las instituciones que fueron invitadas a diseñar los criterios de evaluación de los programas de posgrado tuvieron desde el principio actitudes de mayor apertura frente a la propuesta de fortalecimiento del posgrado.

En otros casos, la aceptación se vinculaba con visiones más amplias que algunos actores tenían sobre la naturaleza del posgrado nacional y sobre la importancia de impulsar acciones que generaran beneficios para todos.

...“yo visualizaba mucho que al pasar a la atención de una dependencia como ésta, no era solo la intención de querer hacer cosas, sino que todas estas propuestas tenían que estar enmarcadas en una política no solamente institucional sino nacional, porque la lógica indicaba que si avanzábamos hacia allá obteníamos el reconocimiento y teníamos recursos también".(B, 545)

Aunque en todos los casos se encontraron elementos de coerción, en algunas afirmaciones se vislumbra la voluntad institucional de participar en las acciones de evaluación y acreditación. Esto es más visible en instituciones seguidoras, que buscaban copiar o emular las estrategias de instituciones que hubieran tenido éxito en la acreditación de sus programas. El modelo de acreditación de la calidad del posgrado ha permeado a las instituciones seguidoras de tal manera, que la creación y apertura de nuevos programas de posgrado está signada por los criterios de evaluación que lo estructuran:

Bueno, la participación de la Universidad creo que ha sido un acierto... eh... el caso es particular porque el programa que se acreditó es un programa que desde su diseño pretendía ser acreditado. Creo que esta parte fue lo que también permitió que en un primer momento tuviéramos éxito ¿no? Había una concepción clara al crear el programa que se debería ir en ese, en ese sentido. La universidad, bueno, es una institución que tiene mucha tradición en toda la función de docencia y eh... la trayectoria en investigación, yo considero que se ha dado eh... posterior a esta función de docencia, que tenía en ese momento e inclusive algunos asuntos discordantes eh porque no necesariamente todos los grupos o las personas de investigación estaban muy relacionadas con los programas académicos. (D, 5)

La asignación de recursos ha sido un mecanismo sin duda exitoso en la transferencia de políticas. Ha cambiado el objeto de transferencia, pero el mecanismo se ha conservado. Esto también ha generado contradicciones en las estrategias institucionales, que han tenido que adaptarse a nuevas directrices. Un caso claro de esto es el hecho de que en los noventa, la intención era incrementar la oferta de posgrado, lo que se tradujo en la creación de numerosos programas:

...“porque en la década de los 90s como tu bien sabes, hubo una política nacional, federal, a nivel federal, que, digamos que impulsaba, bueno no sé si impulsaba pero si apoyaba a las universidades con recursos extraordinarios en función del número de posgrados que se tuviera y entonces muchas si no es que todas las universidades decidieron abrir posgrados a diestra y siniestra yo diría, entonces empezó un “boom” tremendo de programas”... (A, 194)

Con el cambio en la orientación de la política de posgrado, las instituciones han dado un giro en la dirección de sus estrategias, emulando a otras IES que se consideran exitosas en el logro de los objetivos de acreditación:

Por su misma naturaleza de universidad privada, la C no necesariamente tiene un modelo al cual seguir, porque como ya dijimos antes, el programa fue diseñado para universidades públicas. Sin embargo, se puede identificar que en algunos casos las IES han hecho transformaciones en su organización, en sus proyectos de desarrollo del posgrado, en función de los planteamientos de los indicadores del PNP, entonces esto ha traído algunas repercusiones... (C, 422)

Como conclusión podemos afirmar que la transferencia de la política de posgrado no es lineal, ni unidireccional. Existen motivaciones diferentes, de acuerdo con el tipo de institución, sus necesidades, historia y trayectoria académica. Además, el proceso es complicado debido a que

hay diversos objetos que se transfieren, y la mayor parte de ellos inciden en el sistema de creencias y en la cultura institucional y de la disciplina.

Esta complejidad del proceso es un elemento que debe ser entendido por quienes promueven la implantación de estas estrategias de política, ya que son factores críticos de éxito.

6 ACTORES, ROLES Y COALICIONES EN LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE POSGRADO

En el proceso de implantación de las políticas públicas los actores que intervienen desempeñan diferentes roles que potencian o limitan el alcance de los resultados de las políticas y generan nuevas formas de interacción dentro de las organizaciones. Podría pensarse que en este proceso, el rol más importante es el de quienes diseñan las políticas, o toman las decisiones de implantarlas, pero sin duda, los actores que se encuentran en la práctica cotidiana de la gestión de los programas tienen un papel decisivo.

En este capítulo se aborda el análisis del papel que juegan los actores que intervienen en el proceso de implantación de las políticas de posgrado en las instituciones, y la manera en la que se integran en redes y coaliciones que impulsan o se resisten a los cambios que la puesta en marcha de las acciones de la política genera en sus organizaciones.

6.1 Nuevos roles en la gestión de las IES.

Los cambios en las formas de organización de las IES derivadas del pensamiento eficientista y de la preeminencia de la rendición de cuentas como criterio rector en la operación, ha generado la aparición de nuevos roles en estas instituciones.

La tradición de las IES valora la formación académica, la experiencia en las actividades de docencia, así como la productividad y trayectoria en la investigación; los académicos que destacan en el marco de esta lógica, en ocasiones reciben como reconocimiento un nombramiento en puestos directivos en su institución. Para los recién llegados a esos cargos no siempre existe una formación sistemática que los habilite para afrontar las exigencias de esta actividad.

La puesta en marcha del PFPN y del PNPC con todas sus vertientes y criterios de calidad ha generado nuevas reglas de actuación y configurado nuevas relaciones de poder entre los

actores del posgrado. Los perfiles de los responsables de los programas de posgrado se redefinen implícitamente en función, no sólo de sus capacidades académicas, su solidez en la docencia o la investigación, sino también de su capacidad para la gestión de lo académico, y para instrumentar las acciones planteadas por los programas gubernamentales, tales como propuestas de mejora, rendición de cuentas, evaluación y planeación institucional.

La gestión de la educación superior y por ende del posgrado, se valora en función de los logros en los indicadores, establecidos desde fuera de las propias instituciones. Los indicadores son uniformes, no consideran las diferencias en los contextos institucionales, regionales o locales; tampoco toman en cuenta las características de las distintas disciplinas, la multiplicidad de dinámicas y formas de organización de los grupos académicos y las diferentes fuentes de financiamiento a que tienen acceso, entre otros factores.

Aunque los procesos de evaluación y acreditación institucionales se basan en elementos relacionados con los recursos, la infraestructura, las condiciones institucionales y la eficiencia de los resultados, el logro de los indicadores se relaciona en gran medida con las capacidades personales que los actores responsables de estos procesos tienen en el campo de la gestión, de la comunicación intra e interorganizacional de los propósitos y los resultados, del liderazgo y la organización de grupos, así como de su habilidad para convencer a los colegas de las bondades de lograr las acreditaciones y reconocimientos institucionales para su programa.

"La acumulación de prestigio y poder institucional de las rectorías universitarias tiene una de sus fuentes más poderosas en los reconocimientos y recompensas incorporadas en la instrumentación de las políticas públicas federales de las últimas dos décadas. Dicho de otra manera, el capital político de los máximos dirigentes tiene su origen en la acumulación de los logros institucionales, monto de recursos extraordinarios, presencia continua en los medios de comunicación, cantidad de programas de estudio acreditados, número de profesores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) o del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), o de evaluaciones de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) o de la cantidad de posgrados reconocidos por CONACyT, que se constituyen en fuentes preciosas y quizá inevitables de personalización de la vida institucional." (Acosta Silva, 2009, pág. 18)

La gestión, las habilidades de dirección, los procesos de planeación y evaluación institucional y los criterios para la toma de decisiones en la gestión de instituciones académicas, se aprenden en la mayor parte de los casos, sobre la marcha, a veces por ensayo y error, por el acompañamiento informal de un mentor o por las experiencias previas y en algunos pocos casos, por la participación en cursos aislados, ocasionales, que no necesariamente forman parte de un programa integral de formación de directivos o coordinadores, responsables de la gestión del posgrado⁴³.

"En ese sentido el impacto para mí sí fue fuerte porque yo no tenía esa experiencia de tener una responsabilidad donde tenía que desempeñar ese rol. Yo tuve que aprender esa parte de cómo atender y creo que aprendí muchas cosas pero también me sentí mucho muy deficiente en otras y el saldo que yo saco de ahí es que yo no rendí lo que podía haber rendido si hubiera tenido una experiencia para tener este rol o esta responsabilidad en la parte de la función". (B 552)

La selección de las personas que tienen la responsabilidad de la gestión de lo académico no necesariamente se realiza con base en la evaluación de sus habilidades y competencias para el cargo. La intensificación de las actividades vinculadas con la evaluación; las nuevas reglas para la asignación de recursos, basadas en criterios de eficiencia y eficacia de los resultados en el marco de la rendición de cuentas; la exigencia de cumplir con parámetros académicos y administrativos prescritos desde el exterior de las IES; los procesos de internacionalización de la educación superior, en síntesis, los cambios en las reglas del juego derivadas de la implementación de las políticas de educación superior, han generado en los últimos veinte años cambios en los roles de los actores, en los criterios de integración de equipos de trabajo, en las actividades y en las competencias del personal académico y administrativo responsable de la gestión de los programas de posgrado y por lo tanto, también en las necesidades de formación y actualización para el ejercicio de las nuevas funciones. Los liderazgos se han reconfigurado; nuevos saberes sobre la gestión se revaloran.

[...] "Entonces esa parte yo siento que me faltó fortalecerla un poco más y creo que cuando se dice... "nosotros necesitamos perfiles para atender las diferentes áreas de la universidad"... , yo entendí que no solo deben ser perfiles académicos que pueden tener capacidad para desarrollar

⁴³ La visión de los nuevos roles que se les demandan a los funcionarios de las IES ha sido ampliamente estudiado por Acosta, al establecer paralelismos con personajes tales como príncipes, burócratas y gerentes. (Acosta Silva, 2009)

esto, sino que también tengan experiencia de la gestión y del manejo de la administración, entonces esa parte creo que también hace falta mucho, porque de ello depende sobre todo en la gestión, es importante para poder establecer muchas cosas, puentes para lograr colaboraciones, como también la posibilidad de atraer otros recursos y si eso tú no lo tienes bien controlado pues los resultados son totalmente diferentes". (B 559)

La inserción de las IES en este nuevo escenario genera tensiones entre lo que los académicos interpretan como su función tradicional y las actividades, competencias y formas de relación que demandan los nuevos roles. La exigencia de cumplir con estos roles dentro de las instituciones de educación superior es una fuente de incertidumbre que confronta a los académicos con su propia imagen y que se convierte en el factor estructurante de los nuevos sujetos – actores. Los académicos han tenido que reconstruir su identidad, en relación con los roles que se les asignan externamente (y que los mismos académicos aceptan o se auto asignan). La ambigüedad de las demandas implícitas inmersas en los requerimientos explícitos genera una suerte de conflicto de roles porque cada uno de los individuos tienen sus propias definiciones de las características deseables y constitutivas de los papeles que se espera desempeñen.

Estos nuevos escenarios han sido el sustrato propicio para el desarrollo de nuevos grupos de expertos y consultores versados en las exigencias de la gestión universitaria, incluyendo la planeación estratégica, el aseguramiento y evaluación de la calidad y la procuración de fondos. Los trabajos de Kent muestran que estos grupos constituyen nuevos campos de actividad profesional, que se estructuran a partir de la asignación de valor simbólico, profesional y laboral a saberes técnicos, lingüísticos y procedimentales específicos relacionados con las particularidades de la política de educación superior: normatividad, reglas de operación, procedimientos, códigos y terminología especializada, etc. (Kent, 2009)

Al enfrentarse a nuevas exigencias laborales, los académicos se convierten en actores de un proceso que los obliga a diseñar estrategias para asumir el nuevo rol. Una de estas estrategias consiste en la integración de nuevos equipos de trabajo en los que se puedan aprovechar las distintas habilidades, experiencias previas y competencias de los integrantes:

...“Otra cosa que yo considero que fue buena, que fue un factor positivo para que esto se diera y que tuviera éxito, fue que también se decidió conformar un grupo para llevar a cabo este ejercicio. Y (...) este grupo, lo conformamos cuatro personas. De esas cuatro personas, dos personas estuvieron en el diseño original del programa; y de esas cuatro personas, tres personas teníamos la cultura o la formación relacionada con la acreditación de programas... que creo que también esto es, fue indispensable para que... pues pudiéramos tener éxito porque ya había... pues experiencia, a lo mejor no aquí dentro de la universidad, pero sí cada uno de tres de cuatro, tener experiencia en la acreditación de programas (D, 24)⁴⁴

Entre los nuevos roles que se configuran en las IES en torno a la implantación de las políticas de posgrado podemos identificar al menos dos grandes grupos:

- El de los impulsores de la política, es decir el que desempeñan quienes favorecen la implantación desde distintos niveles de la estructura organizacional, ya sea a través de la toma de decisiones, o bien en el campo de la ejecución de las acciones.
- El de los actores que se oponen a la implantación, a través de resistencia pasiva o activa, en acciones individuales o colectivas que se instrumentan desde distintos niveles de la organización.

La emergencia de estos roles no necesariamente se relaciona con los niveles jerárquicos, sino más bien con la interpretación que, desde sus sistemas de creencias, los actores elaboran sobre la orientación, propósitos, riesgos y limitaciones de las políticas que se pretende implantar.

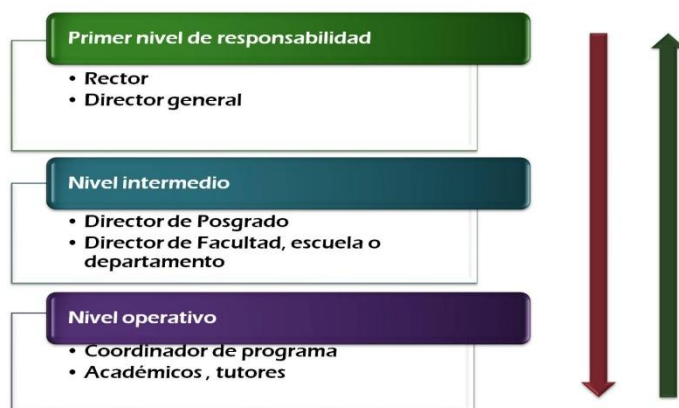
6.1.1 Los actores impulsores

En el proceso de implantación de la política, algunos actores son los impulsores de la inserción de las nuevas reglas, códigos y acciones en la institución. Los impulsores pueden ser individuos o grupos. Pueden localizarse en cualquiera de los niveles de la organización: autoridades responsables de la toma de decisiones, coordinadores de programa o equivalentes ubicados en el nivel de los mandos intermedios, académicos con liderazgo en su campo disciplinario o

⁴⁴ Tres de los actores habían tenido experiencia directiva en la acreditación de posgrados (en la UAM y la UAEH) o como evaluadores en FIMPES o en organismos de COAPES (D, 28)

profesional. Desde su nivel, realizan acciones que empujan la adopción de los criterios, modelos y formas de priorizar las acciones. (Figura 17).

FIGURA 17. UBICACIÓN DE LOS ACTORES EN LOS NIVELES DE LA ORGANIZACIÓN



FUENTE: Elaboración propia

En el caso de las universidades pioneras, los actores impulsores intervinieron desde el principio del proceso, inclusive en etapas embrionarias de la configuración de los modelos que estructuran las políticas. Los grupos de académicos que fueron invitados por el CONACyT para participar en las evaluaciones piloto para la integración de los indicadores de calidad pertenecían a comunidades académicas de las ciencias naturales y exactas, y desde su perspectiva epistémica, diseñaron lo que se convertiría posteriormente en el “paradigma del posgrado de calidad” al que ya hemos aludido anteriormente:

"quien empezó a ganar relevancia fue el programa este de la Maestría en Estado Sólido⁴⁵, de hecho antes de que se iniciaran estos procesos de evaluación nosotros fuimos como que el piloto, junto con otras dos instituciones (...) por allá del 82, 83, antes de que empezara el padrón de excelencia, a nosotros nos hicieron, según recuerdo junto con la UAM, bueno la UNAM seguramente estuvo ahí, y el Politécnico, creo esas fueron las universidades, que primero evaluaron esta forma de grupos piloto y el programa quedó muy bien evaluado, es decir CONACyT mismo publicó esos resultados en la Revista Ciencia y Desarrollo⁴⁶. (A, 185)

⁴⁵ Este programa después se convertiría en la Maestría en Física de la BUAP, que fue la primera que esta institución registró en el Padrón de Excelencia. Su acreditación, fincada en los indicadores que los académicos del programa ayudaron a configurar, es un ejemplo de la profecía autocumplida

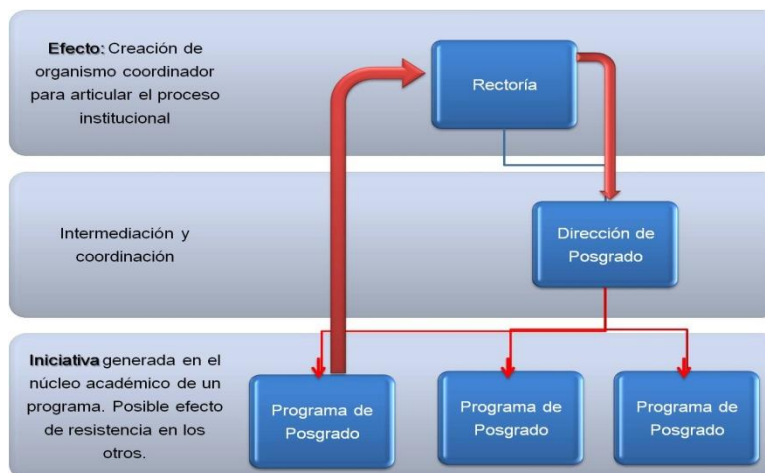
⁴⁶ Se refiere a la primera publicación realizada por el CONACyT sobre un diagnóstico del posgrado nacional. (CONACyT, 1987)

Al ser parte del proceso, estos académicos se convirtieron en los primeros impulsores de la transferencia de la estrategia de política, pues vieron reflejados sus enfoques, perspectivas e interpretaciones. Esta actitud favorable se vio reforzada por el hecho de que lograron acreditar sus programas tempranamente, al cumplir un paradigma que ellos mismos contribuyeron a generar.

...“conocemos a muchos de ellos, y creo que eso ha ayudado mucho, ha ayudado mucho en el convencimiento interno (...) por ejemplo en el caso de física, que muy a sus inicios fuimos también un poco escépticos a esto de las evaluaciones, pero los miembros que en aquel entonces participaron en los comités, (dijeron) <<miren se trata de esto y esto, y es bueno, hay que hacerlo>>, y así fue como fuimos entrando realmente... se nos hizo ya cotidiano pues, ... porque precisamente alguien en el que tu confías viene y te dice: pues mira es así y así, esto hay que hacer y a la universidad fulana le dieron tanto por esto y etcétera, es decir es un poco esta socialización lo que ha ayudado” (A, 359)

La dinámica que se genera en la institución cuando los académicos de los programas son los impulsores de la participación tiene efectos diversos en la institución: en ocasiones, el efecto es la modificación de la organización para crear un órgano coordinador de las acciones (caso UIA), o bien el ensanchamiento del área de influencia institucional del propio grupo académico, que se convierte en caso paradigmático de funcionamiento exitoso. (Figura 18)

FIGURA 18. LOS ACADÉMICOS DE LOS PROGRAMAS COMO IMPULSORES DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS.



Elaboración propia

Quienes impulsan las acciones de la política no necesariamente ocupan puestos directivos o de coordinación dentro de la organización, pero ciertamente gozan de prestigio o reconocimiento en su campo, lo que les confiere autoridad para proponer o encabezar las acciones vinculadas con la política en cuestión.

... "efectivamente nació el proyecto del diseño de un grupo de colaboradores de la universidad del área de ingeniería, que tenían dentro de sus metas, efectivamente ser parte de este proyecto y llevar a la universidad a tener programas que pudieran ser catalogados de muy buena calidad comparativamente con cualquier otra institución, fuera particular o pública. Entonces esto empieza, yo digo que empieza bien. El grupo que generó este trabajo en un momento en que yo no estaba aquí dentro del área de posgrado de investigación, también fue modificándose, pero en el momento de llegar al punto de que este programa pudiera ser acreditado, bueno, existían más de cuatro personas que efectivamente habían formado parte de este grupo (D, 6)

En estos casos en los que los impulsores son los propios académicos interesados en el reconocimiento de sus programas, es claro que el factor aglutinante es su sistema de creencias, la cultura de su disciplina o profesión, la forma como se perciben a sí mismos en el contexto de su campo de conocimiento y frente a las exigencias que la implantación de las acciones de política les demandan.

Ubicados en el nivel micro, los académicos que actúan como impulsores tienen identificados los beneficios de la implantación de la política, y se convierten en un vector que empuja de abajo hacia arriba, para que los responsables de los niveles de decisión apoyen su iniciativa. Los argumentos que esgrimen se configuran en el campo del lenguaje académico, pero para prosperar, deben incorporar siempre las razones del beneficio institucional. Los académicos impulsores cuentan con autoridad derivada de su liderazgo académico dentro o fuera de la institución, y aunque en el momento no ocupen cargos de decisión, ejercen presión sobre quienes deben respaldar las acciones de implantación de la política.

La presión de los actores con liderazgo académico sólo es efectiva cuando hay algún punto de coincidencia en los sistemas de creencias de todos los involucrados. El nivel de coincidencia puede estar vinculado con el paradigma del campo disciplinar; Becher afirma que las

comunidades de académicos que se estructuran en torno a disciplinas “maduras” pueden compartir un paradigma de manera clara e inequívoca, mientras que en las comunidades en las que existe desacuerdo interno, los paradigmas entran en competencia y el grupo se debilita (Becher, 2001). En los casos estudiados, los grupos de académico que impulsaron en sus instituciones la participación en el PFPN o en el PNPC estaban integrados en torno a un paradigma disciplinar reconocido dentro y fuera de su organización.

En las instituciones estudiadas se encontraron también otros actores impulsores: en algunas ocasiones, eran las propias autoridades de la institución, es decir, actores ubicados en el primer nivel de responsabilidad, por lo general el Rector de la institución o bien el funcionario de más alto rango vinculado con los estudios de posgrado⁴⁷. (Figura 19).

Por lo general, la motivación de estos funcionarios en el caso de las IES públicas, es cumplir con requisitos de calidad que les permitan el acceso a los fondos concursables que complementan su presupuesto; en el caso de las IES particulares, que no tienen acceso a estas fuentes de financiamiento, la motivación se relaciona con el prestigio derivado de la acreditación y el acceso a las becas para estudiantes, factores que hacen a los programas más competitivos para atraer estudiantes.

FIGURA 19. LA RECTORÍA COMO IMPULSORA DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS



Elaboración propia

⁴⁷ En las instituciones grandes, por lo general es un Vicerrector responsable del área académica o específicamente de Investigación y Posgrado.

En estos casos en los que el impulso se da de manera vertical, de arriba hacia abajo, el liderazgo de los coordinadores de los programas, que son actores del nivel intermedio de la organización, es un factor crucial en el éxito de la implantación de la política. Los coordinadores se convierten en bisagras que articulan los objetivos estratégicos institucionales vinculados con la acreditación, con los objetivos de los grupos de académicos que han desarrollado formas de organización y de interpretación del propio trabajo basadas en argumentos que no necesariamente responden a la lógica de los modelos de evaluación de la calidad vigentes.

"El liderazgo del coordinador, es importantísimo porque por ejemplo los otros programas de Ingeniería que son seis más, pues no hay liderazgo, el coordinador, pues digamos no tiene la aceptación en el resto y entonces no hay forma de que logre que se integren, que le entren, entonces, y si internamente no tienes un aliado, tú como administración, pues es muy difícil, es mucho más difícil que un administrador central pueda...(lograr el objetivo)... puedes llegar a dar órdenes probablemente, pero no puedes hacer que trabajen día a día" (A, 350)

La organización intermedia, que puede ser una dirección o una coordinación cuya función sustantiva se centra primordialmente en el ámbito del posgrado institucional, juega un papel crucial en la implantación de la política, no sólo como articuladora de acciones, sino también como traductora de los lenguajes y objetivos en conflicto de los niveles macro y micro de la organización.

..."eso es fundamental ¿no? Yo digo de parte de la administración central la confianza que tengas y que te puedan dar y la otra es que tengas el líder que sea el que se haga cargo de llevar a cabo lo más difícil, que es la coordinación efectiva del programa ¿no? Es decir que convenza a sus profesores de: que tienen que graduar, de que tienen que publicar, etcétera, etcétera, eso es lo difícil, que tengas una buena coordinación. (A, 352)

En casos como los ejemplificados, los coordinadores de posgrado, o el responsable de la organización intermedia realizan la función de agente, en una dinámica principal-agente, presente en todas las IES.

Existen también situaciones en las que es justamente esta organización intermedia la que genera la iniciativa de la participación institucional, sobre todo cuando está integrada por actores que forman parte de los grupos con liderazgo académico que se han vinculado anteriormente con los procesos de evaluación y acreditación. (Figura 20).

En estos casos, la organización intermedia se vuelve más un órgano de asesoría para las autoridades que sólo de ejecución o intermediación. Esta función le permite identificar áreas de oportunidad, amenazas externas y otros tipos de información para la toma de decisiones sobre las tendencias nacionales e internacionales en materia de posgrado, calidad y acreditación.

FIGURA 20. LA ORGANIZACIÓN INTERMEDIA COMO IMPULSORA DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS



Elaboración propia

El hecho de que existan actores promotores en prácticamente todos los niveles de la estructura organizacional de las IES revela que la implantación de la política depende más del sistema de creencias compartido por los actores, que de la estructura organizacional que les confiere formalmente el mando. Los sistemas de creencias que estructuran las relaciones entre los actores se basan en la manera en que se identifican con la cultura de su disciplina, lo que implica entre otras cosas, diversas interpretaciones sobre la ciencia, el conocimiento, la investigación y la calidad de la educación y sobre el valor simbólico de su función académica.

6.1.2 Los actores que se resisten:

La complejidad de las estructuras de las IES se manifiesta en la existencia de grupos que se encuentran en pugna, debido en gran medida a sus sistemas de creencias contradictorios. Las distintas interpretaciones sobre la calidad, la evaluación y la naturaleza y propósitos del

posgrado se convierten en el sustrato de la resistencia de actores que defienden sus posiciones frente a las políticas de evaluación de instituciones, programas y personal académico.

La resistencia tiene relación también con las concepciones que prevalecen en la institución, o con conceptos consagrados en la legislación educativa, tales como la autonomía universitaria o la libertad de cátedra o de investigación, elementos todos que suelen estar presentes en los sistemas de creencias de los académicos involucrados en los programas de posgrado de mayor tradición en las instituciones.

"Entonces pues uno de los efectos complejos y no deseados tuvo que ver con la desigualdad de la respuesta de los coordinadores, porque si bien hubo coordinadores muy entusiastas muy activos y participativos en todas las tareas de diagnóstico y plan de trabajo para entrar al PIFOP, pues también hubo algunos otros que no le encontraban mucho sentido a la participación, que pensaban que someterse a una evaluación externa era justamente eso, un sometimiento, y que no se sentían suficientemente cómodos al participar en esto".(C, 603)

La resistencia de los actores está relacionada con la existencia de amenazas, explícitas o implícitas, que atentan contra la estabilidad de los sujetos o de los grupos, o contra la cultura de la organización y de la disciplina. En tres de las cinco instituciones estudiadas, se encontró resistencia en académicos pertenecientes a disciplinas con paradigmas no suficientemente unificados, según los ya citados planteamientos de Becher; como es el caso de las humanidades y de algunas ciencias sociales. Las actitudes de aceptación, promoción o resistencia de las políticas se vinculan con los valores e interpretaciones que subyacen en las comunidades académicas de las distintas disciplinas. En algunas disciplinas, las relaciones entre los miembros son jerárquicas, por lo que la estrategia de implantación consiste en establecer la "cadena de mando" que moviliza recursos y actividades para el logro del objetivo:

... "por ejemplo en el área de la salud es un área muy interesante, porque es un área muy jerárquica eh, pero extremadamente jerárquica y ahí mira con que yo le diga al secretario de investigación: oye mira tenemos que cumplir esto para tal fecha, pues él va y les dice a sus profesores y para tal fecha esta, no sé cómo le hagan pero para tal fecha está".... (A, 344)

En contraste, las comunidades de otras disciplinas tienen comportamientos diferentes, que se traducen en acciones explícitas de resistencia e incluso negación a participar.

"Los de economía por ejemplo, como nos costó trabajo economía, economía son muy críticos, extremadamente críticos, pero muy lentos para reaccionar. Ahí por ejemplo ellos entraron al PIFOP, salieron y estuvimos trabajando con ellos dos años... si dos años sin que tuvieran becas (...) y hasta ahorita se acaban de incorporar, pero si fueron mucho más lentos en responder. (A, 347)

Incluso en instituciones en las que la participación en la evaluación para la acreditación se decretó como obligatoria desde el nivel macro, la resistencia de grupos generaba preocupación en los actores operativos, responsables institucionales de los procesos:

"Las humanidades, bueno, no, no, no, es una resistencia permanente a "no quiero ser calificado", los procesos humanísticos, filosóficos e históricos, este, no son cuantitativos, son simplemente cualitativos y por tanto yo no tengo porqué darles resultados de números a nadie. Entonces, es así como hablar del blanco y el negro, el agua y el aceite, entre los procedimientos. (...) las áreas de las ciencias duras sí están más estructurados a tener un orden, una cuantificación de sus procesos, cosa que para el área de las humanidades pues es casi una ofensa, que tu les pidas "por favor puedes llenar este cuadrito con números", no aquí eso no se usa así, aquí solo pensamos y el pensamiento no se pone en ningún cuadro". Entonces (...) siempre cuando decía "y a ti te va a tocar el área fulana", "no por favor, yo me voy con los otros, porque así es muy complejo" (E, 681)

Esta situación de resistencia es explicable si consideramos que fueron precisamente académicos de las áreas de las ciencias llamadas "duras" los que integraron el paradigma del posgrado de calidad y no los expertos en educación y evaluación.

Un tema recurrente de resistencia tiene relación con las formas de organización del trabajo académico. La exigencia de integrar cuerpos académicos como garantía de viabilidad y calidad del trabajo docente es un ejemplo claro de ello. Este requisito, proveniente de otro programa de promoción de la calidad de la educación superior, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)⁴⁸ se incorpora también en los criterios del PNPC. Las resistencias

⁴⁸ Un cuerpo académico es "un grupo de profesores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de generación o aplicación innovadora del conocimiento – investigación o estudio – en temas disciplinares o multidisciplinares y un conjunto de objetivos y metas académicas... deben contar – todos – con doctorado y desarrollan de manera equilibrada sus funciones... además de cumplir, cuando se trata de un cuerpo académico consolidado, con el perfil PROMEP... sostienen contactos con redes nacionales e internacionales de su especialidad... y forman un espacio colegiado desde el cual fortalecer a sus instituciones, elevar el nivel de la docencia y actuar como base de la planeación en sus establecimientos" Citado por (Gil Antón, 2006). Para mayor detalle sobre la conformación de los cuerpos académicos, Cfr. Acuerdo 568 de la SEP, publicado en el DF del 31 de

propias de la implantación de este programa se transfieren a la implantación de las políticas del posgrado.

"Hay resistencia que se expresa sobre todo en aquellos núcleos de académicos que han decidido ya no continuar más con su habilitación y además no entrar en esta lógica de la evaluación de su perfil académico o de la participación colegiada, que ahora se está impulsando mucho a través de los cuerpos académicos, entonces estos compañeros no están de acuerdo"... (B, 498)

Es factible encontrar los vínculos entre la resistencia de los actores y la coerción, directa o indirecta, como motivación de la transferencia de la política.

La manifestación de reacciones de aceptación o resistencia muestra que la transferencia de políticas que tienden a modificar las dinámicas de trabajo, organización y reconocimiento de los académicos no es un proceso terso, automático ni unidireccional. Este juego de fuerzas en pugna da lugar al surgimiento de redes y coaliciones que promueven agendas de política en las instituciones.

La Tabla 23 sintetiza el tipo de actores impulsores identificados en las IES analizadas, así como la existencia de casos de actores cuya resistencia se vincula con la cultura de la disciplina.

TABLA 23 ACTORES IMPULSORES OPOSITORES A LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

	BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
Actores impulsores en el nivel macro, (Rectoría, Vicerrectoría)		SI		SI	
Actores impulsores en el nivel intermedio (Dirección de Posgrado ó equivalente)	SI		SI		
Actores impulsores en el nivel micro; impulso basado en liderazgo académico	SI			SI	SI
Resistencia de actores vinculada con la cultura de la disciplina	SI	SI	SI	SI	

diciembre de 2010. El tema ha sido estudiado por numerosos investigadores en México: (Acosta, 2006), (Gil Antón, 1994), (Díaz Barriga & Mendoza Rojas, 2005), entre otros.

6.2 Redes y coaliciones

El proceso de política de posgrado se realiza en un contexto de conflicto e incertidumbre, cuyo análisis permite identificar sus posibles alcances, viabilidad y potencial efectividad.

Los actores del proceso pertenecen a diversos grupos dentro y fuera de las IES: por una parte, políticos, funcionarios gubernamentales; por otra, comunidades académicas, estudiantes, autoridades de las IES, todos compitiendo por incorporar sus preocupaciones e intereses en lo que se denomina la "agenda pública".

Como hemos establecido anteriormente, la capacidad de acción de los actores está determinada en gran medida por su ubicación en el lugar simbólico y jerárquico que los constituye como tales y desde el cual operan y establecen relaciones.

Las relaciones establecidas por los actores con objetivos comunes, o al menos compatibles, constituyen redes de política, que según Rhodes⁴⁹, son un conjunto de relaciones institucionales, formales e informales, compartidas y continuas, entre actores gubernamentales y otros, estructurados en torno a un sistema de creencias e intereses en la hechura e implementación de las políticas públicas.

Los nodos-actores se vinculan en relaciones de intercambio de información, asesoría y colaboración para el logro de objetivos compartidos. Las redes orientadas a impulsar o detener la implantación de políticas se basan en coaliciones de actores que comparten valores, creencias y objetivos. La formulación de la agenda de política y su implementación requieren de agentes que vigilen y acuerden de qué manera, en qué momento y circunstancia se implementan las políticas, a través de coaliciones de políticas.

El componente de confianza que aglutina la coalición es fundamental, como puede observarse en los casos de coaliciones entre académicos y organización intermedia⁵⁰, entre organización

⁴⁹ Citado por Acosta (Acosta Silva, 2009, pág. 27)

⁵⁰ Y bueno entonces, a partir de ahí es que hemos mantenido ya, pues una comunicación mucho más directa con los coordinadores, que a partir de ahí fijate que nos han brindado toda la confianza... toda... pero absoluta confianza. Y ya me estoy refiriendo a la figura de la Dirección de Posgrado.(A, 283)

intermedia y rectoría⁵¹, entre los académicos de un programa⁵², o entre los académicos de distintos programas dentro de la misma institución, para apoyarse en los procesos y compartir las experiencias.⁵³

Las coaliciones iniciales entre los actores se orientaron a difundir los objetivos de la acreditación de programas de posgrado en las instituciones, con lo que se empezó a generar un lenguaje común, a establecer prioridades y a eliminar resistencias. La negociación para la implantación de las estrategias fue cediendo poco a poco el lugar a la deliberación para decidir cuál sería el camino más efectivo para lograr los objetivos. En esta transición, dejó de verse la acreditación como una acción voluntaria y se convirtió en un requisito institucional.

A pesar de que existe una alta rotación de coordinadores de posgrado en todas las instituciones, cada vez es menos necesario recurrir a un actor que funcione como traductor de los lenguajes y conceptos que se han convertido en parte integral del repertorio de los académicos del posgrado.

Según Sabatier, la instrumentación de toda política requiere coaliciones. Las coaliciones son redes efímeras, que se integran para el logro de un objetivo; en todas las IES analizadas, ese objetivo era eliminar las resistencias en la implantación de los procesos de acreditación.

La morfología de estas redes – coaliciones variaba en función de la naturaleza de la institución y de la fuerza de las coaliciones opositoras. En las instituciones de estructura vertical, las coaliciones estaban determinadas por la estructura jerárquica:

⁵¹ Yo en este caso por ejemplo, fui con el objetivo de recuperar la credibilidad de los investigadores en la investidura rectoral que se había perdido, después de muchas promesas, de un discurso siempre de la excelencia de la academia pero que eso no se traducía en ninguna acción que beneficiara el sector de los investigadores. (B, 566)

⁵² En cambio, el caso del programa de cibernética... efectivamente nació el proyecto del diseño de un grupo de colaboradores de la universidad del área de ingeniería, que tenían dentro de sus metas, efectivamente ser parte de este proyecto y llevar a la universidad a tener programas, pues que pudieran ser catalogados de muy buena calidad comparativamente con cualquier otra institución, fuera particular o pública. Entonces esto empieza, yo digo que empieza bien. (D, 6)

⁵³ creo que eso dio mucha confianza a que uno pudiera ya cuestionar, me entiendes, o sea abrió las puertas para que tú pudieras comentar... "a ver: ¿hicieron esto? ¿Cómo lo hicieron? ¿Por qué no hacen esto y esto más no? (A, 232)

...“lo que pasa es que, ahí es toda una decisión institucional que en un momento dado la Rectoría tendrá que tomar. Todos estos programas son programas a los que los propios académicos tienen que dedicar mucho tiempo. No es un programa más, o sea a lo mejor es muy fácil sacar un programa más ¿sí?, pero un programa más que quieres acreditar, es un programa al que tienes que dedicarle una gran cantidad de tiempo. O sea, recursos y todo, de infraestructura, de personal; o sea, porque el programa así lo demanda y si lo quieres tener bien, eso es lo que demanda... (...) porque al final de cuentas, sí se requieren muchos recursos para estar en estas condiciones y yo creo que es una decisión del más alto nivel seguir en este camino ¿no? (D 88)

Por otra parte, en instituciones de tradición democrática, se establecieron coaliciones en distintos niveles de la organización, no necesariamente integradas por miembros del mismo nivel jerárquico, sino por quienes tenían autoridad o prestigio académico, capacidad negociadora o liderazgo dentro de la comunidad.

“Aquí la opinión de la comunidad es muy importante, tú sabes que en las comunidades universitaria siempre hay elementos que tienen por sí mismos una trayectoria y una acreditación dentro de la comunidad y una autoridad para hablar sobre determinados aspectos”. (B, 564)

“Entonces eso es también lo que ha venido marcando y considerándose en estos casos, toda esta situación te obliga a que tú no tengas que tomar decisiones en lo individual, sino que cuando tú las tomas ya de alguna manera han generado cierto consenso, determinada consulta, y atiendes determinadas necesidades, entonces lo que hace falta impulsar más ahí es el trabajo colegiado, que en donde todas estas decisiones sean precisamente sustentadas en las reflexión de muchas cabezas que tienen autoridad para hablar y conocimiento para hacerlo”...(B, 565)

Adicionalmente, se han integrado redes interinstitucionales, nacionales como el Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado (COMEPO), o internacionales como la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP), que han jugado un papel relevante en los procesos de acreditación del posgrado. Destaca el caso del COMEPO, creado en 2001, con la finalidad de impulsar el desarrollo del posgrado nacional. La participación de los actores de las IES en COMEPO es vista como un factor relevante que ha coadyuvado al desarrollo de la calidad de los programas y ha permitido mirar el entorno nacional y no sólo la dinámica institucional.

“Yo creo que la participación misma, inclusive en COMEPO, que de alguna forma te sensibiliza hacia el entorno externo de los programas”. ... (D, 15)

Los actores integrados en redes de homólogos se apoyan en los procesos de asimilación y adaptación de las políticas, a través de procesos de aprendizaje institucional.

En el caso del posgrado, a partir de la experiencia del COMEPO y de la AUIP utilizamos mucho los indicadores para generar un proceso de autoevaluación, planteamos un modelo de integración del posgrado, creamos un programa de formación de doctores jóvenes con ingreso a posgrados de alta calidad tanto en el país como en el extranjero con la idea de incorporarlos a la universidad como trabajadores de tiempo completo pero con el compromiso de regresar con el doctorado. (B 541)

Además del aprendizaje institucional sobre los procesos de acreditación, la participación en redes interinstitucionales tiene otros beneficios, tales como la “polinización cruzada”, es decir la hibridación que se genera al intercambiar experiencias sobre la manera de instrumentar estrategias, resolver problemas o generar nuevos proyectos en la institución:

"En fin yo creo que la participación ha sido considerable en los comités de evaluación, bueno la participación en COMEPO nos ha ayudado mucho como institución o sea, el que Pedro estuviera ahí, nos ayudó también a ver las cosas desde una perspectiva distinta, la perspectiva que teníamos antes de entrar a COMEPO era otra, nos dio también creo la posibilidad de ver... por ejemplo programas de las universidades privadas que nosotros desconocíamos muchísimo y nos dio esa oportunidad de conocer también que están haciendo en otros niveles no? A mí por ejemplo me ha dado la posibilidad de... inclusive incursionar en otras áreas que ni siquiera sabía cómo se hacían, en esto de la educación a distancia ¿no? Los programas a distancia y yo ni idea tenía. Entonces te ayuda mucho, te ayuda mucho y obviamente eso pues vas y lo platicas, lo comentas, creo que ayuda mucho a que vayas haciendo, pues si vayas haciendo que la gente piense en eso también ¿no?"(A, 366)

La participación en redes permite que la implementación genere también procesos de retroalimentación, en la que los modelos pueden modificarse a partir de las visiones y códigos de los grupos participantes. Los integrantes del COMEPO forman una coalición que se ha convertido en un interlocutor de la estructura macro, diseñadora de la política⁵⁴:

"Sí, y se nos ha dado esa oportunidad. Yo creo que cuando existen instancias como ésta en la que estamos del COMEPO, pues es otra posibilidad que se tiene para ser interlocutores o para hacer también recomendaciones o sugerencias en toda esta política de evaluación que se está implementando en el país, entonces así, los modelos han venido cambiando, adaptando, pero estos cambios o adaptaciones creo que no solo se han dado de manera unilateral sino surgen y se dan a partir de la consulta con las comunidades que están involucradas en esos procesos.

⁵⁴ En los últimos dos años los miembros del Consejo Directivo de COMEPO, se han organizado en coalición y se han reunido con las autoridades del CONACyT para discutir los criterios e indicadores del modelo del PNPC.

Eso es lo importante de la política nacional, que le da participación a estas comunidades para poder retomar mucho de estos planteamientos y modificar y mejorar esos modelos". (B, 588)

Las aportaciones del COMEPO como coalición de IES se han centrado en el análisis de las características, repercusiones institucionales y la pertinencia de los indicadores de evaluación propuestos por el CONACyT en sus convocatorias para el PNPC. Esta coalición ha generado procesos de negociación y deliberación orientados a promover ajustes y cambios en los criterios e indicadores del PNPC en función de las características y necesidades de las IES que representa. Si bien el proceso ha sido complejo, la coalición ha hecho contribuciones significativas para ajustar los indicadores. Sin embargo, las áreas en las que se han generado cambios están lejos del núcleo duro de las creencias de los diseñadores de las políticas, puesto que el propósito final de condicionar los recursos a la acreditación no ha desaparecido; tampoco se ha modificado el modelo global de evaluación, centrado fundamentalmente en la verificación de los recursos con los que cuenta el programa y en la eficiencia en los resultados, pero muy poco en la efectividad y en la eficacia. Los resultados de estos procesos de negociación se concretan básicamente en la modificación de algunos parámetros, o de algunos procedimientos y formas de operación. Estos elementos modificados, forman parte de los aspectos secundarios del sistema de creencias de ambos interlocutores⁵⁵.

La información recopilada en las entrevistas nos permite afirmar que en las IES se integran coaliciones promotoras para impulsar o resistirse a la implantación de las políticas de posgrado; sin embargo, la coerción que se realiza por medio del condicionamiento en el acceso al financiamiento hace que a fin de cuentas las coaliciones de resistencia se debiliten y que se centren en la negociación de los aspectos secundarios y procedimentales y no en los pertenecientes al núcleo duro de sus sistemas de creencias.

⁵⁵ En el inicio de 2011 el CONACyT propuso modificar los porcentajes de miembros del SNI de cada nivel que deben integrar el núcleo académico básico de un programa, así como los porcentajes de eficiencia terminal para cada tipo de posgrado. Como resultado de la negociación del COMEPO con el CONACyT, se eliminó el cambio y se conservaron los parámetros del 2010, pero no se modificó la médula del modelo de acreditación ni la política de posgrado.

7 EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE POSGRADO

La implementación de la política de posgrado produce efectos, deseados o colaterales, que en ocasiones generan contradicciones entre los propósitos explícitos de la política y los resultados obtenidos. Los efectos son consecuencia de las estrategias de implementación o de las negociaciones entre las coaliciones promotoras que actúan sobre una estructura institucional y académica.

Los efectos no esperados de la implementación del PFPN y del PNPC se observan en diversos ámbitos: en las interpretaciones sobre calidad que tienen los distintos actores involucrados, en la normatividad de las IES; en las prioridades institucionales, reflejadas sobre todo en los criterios de distribución presupuestal; en la estructura de las organizaciones; en las relaciones jerárquicas y personales de los académicos, entre otros.

En este capítulo se profundizará en los efectos del PFPN y del PNPC, manifiestos en las formas en que las IES afrontan el cumplimiento de los requisitos de integración y formas de organización de la planta académica, selección de estudiantes de posgrado, organización de la tutoría, integración de líneas de investigación, índices de eficiencia terminal y otros más que implican cambios en las formas de organización del trabajo universitario.

7.1 Antecedentes de análisis sobre los efectos de la política de posgrado.

El discurso de la política de posgrado se centra en la búsqueda del desarrollo científico y tecnológico mediante la formación de “recursos humanos de alto nivel”. Sin embargo, la estrategia que se propone para lograrlo carece de acciones y recursos que promuevan directamente el impulso a la creación y consolidación de programas de posgrado vinculados con los objetivos del desarrollo nacional. Tampoco incluye el análisis de los procesos, ni el desarrollo de modelos educativos que puedan mejorar la calidad de la formación de posgrado. Se enfoca principalmente en la evaluación de la calidad del posgrado, con base en un modelo

construido a partir de un componente técnico – metodológico ideológicamente seleccionado; el modelo asume que la calidad de la educación se garantiza si se cuenta con los insumos necesarios, organizados de una determinada manera, que desemboca en un método único. El proceso se legitima con argumentos técnicos que se traducen en términos que han generado un lenguaje común específico.

Se establecieron estímulos a los que se tiene acceso en función de los resultados del proceso de evaluación (becas, acreditaciones, estímulos económicos, financiamiento). Sin embargo, tanto la estructura como la operación del modelo no toman en cuenta la heterogeneidad en las dinámicas organizacionales de las IES, ni la diversidad de expectativas y visiones sobre la calidad en el marco de su propio quehacer.

En un estudio previo (Sánchez-Saldaña, 2010) realizado con 40 coordinadores de posgrado de 30 IES se identificaron efectos favorables y desfavorables de la implementación del PFPN. Estos efectos tenían como sustrato los programas de posgrado, las instituciones de educación superior y el posgrado nacional. Los coordinadores encuestados en esa ocasión coincidieron en que la introducción de las prácticas sistemáticas de evaluación para la acreditación propició por una parte, una dinámica de reflexión académica y por otra, acciones de reordenamiento y de sistematización de información que no se daba anteriormente en sus instituciones. La reflexión y las acciones de reorganización generaron efectos de distinta relevancia e impacto en los programas y en las instituciones.

Entre los efectos positivos en los programas se citaban mejoras en los procesos de evaluación, revisión y actualización de planes de estudios con referentes externos; mayor control y seguimiento del proceso tutorial, así como la consolidación de redes y cuerpos académicos y estímulos para la mejora de las plantas académicas.

En el ámbito de las IES, los efectos favorables se percibían en la mejora de la vinculación de las líneas de investigación con los programas de posgrado, con la consiguiente reflexión sobre su

pertinencia frente a las necesidades del entorno; en la actualización de Reglamentos de Posgrado y de manuales de organización y procedimientos, en la habilitación de los responsables del posgrado para mejorar sus competencias de gestión; en la transformación de las plantas académicas, sobre todo al aumentar el número de investigadores en el SNI, y en algunos casos, en una mejora en la asignación de recursos para este nivel.

Al explorar los efectos en el ámbito del posgrado nacional, los coordinadores señalaron como positivo el hecho de que la implantación del PFPN hizo visible el debate sobre el posgrado nacional, que durante muchos años había estado subordinado a las preocupaciones de expansión de las licenciaturas, y aumentó la oferta de posgrados evaluados y acreditados.

En ese mismo ejercicio, fueron identificados algunos efectos negativos o no deseados, tales como la afectación de los procesos académicos y periodos formativos como resultado de la necesidad de ajustarse a tiempos establecidos para la eficiencia terminal, la exclusión de candidatos, grupos de académicos o líneas emergentes de investigación que no se ajustan a los requerimientos del modelo de acreditación, o la falta de equidad en la distribución de recursos institucionales, que afecta a los programas no acreditados, para asegurar el cumplimiento de los parámetros solicitados para la permanencia en el PNPC de los programas que ya han logrado esa condición.

7.2 Los efectos explícitos: de la heterogeneidad al isomorfismo.

7.2.1 Efectos en la normatividad institucional

Durante la exploración de información institucional de las IES incluidas en este trabajo, se identificó que en todos los casos, entre 2002 y 2009 se hicieron actualizaciones en la normatividad institucional, en particular la relacionada con las características de operación de los estudios de posgrado, con el fin de ajustarse a los criterios y parámetros que establece el modelo de calidad del posgrado en el que se basa el CONACyT para la acreditación de los

programas. En la revisión de los contenidos de los reglamentos de cuatro de las instituciones⁵⁶ (BUAP, 2002), (UAS, 2009), (UIA, 2006), (UNAM, 2006) se identificó la inclusión de temas vinculados con los parámetros de calidad del posgrado, o al menos, cambios o ajustes en los rubros que se describen en la Tabla 24:

TABLA 24. TEMAS DE LOS REGLAMENTOS DE POSGRADO VINCULADOS CON EL PNPC

	BUAP	UNAM	UAS	UIA
Fecha de modificación del Reglamento de Posgrado	22/11/2002	9/10/2006	10/03/2009	31/05/2006
Orientación de los posgrados (investigación o profesionalizantes)	X		X	X
Posgrados interdisciplinarios			X	X
Posgrados interinstitucionales	X	X	X	X
Modalidades de posgrado (escolarizada, abierta, a distancia, mixta, etc.)		X	X	X
Planeación institucional del posgrado	X	X	X	X
Órganos colegiados de posgrado	X	X	X	X
Tamaño e integración de la planta académica	X	X		X
Inclusión de la tutoría		X	X	X
Integración y funcionamiento del Comité Tutorial	X	X	X	X
Estructura de los planes de estudio	X			X
Créditos de los planes de estudio	X	X	X	X
Periodicidad de la actualización de planes de estudio	X	X		X
Modalidades de titulación	X	X		X

Fuente: Elaboración propia

Las modificaciones aluden a las características de la planta académica, a la estructura de los planes de estudio, o a los tiempos para la obtención del grado; hacen referencia explícita o

⁵⁶ No se revisó el reglamento de Posgrado de la ULSA, debido a que en el momento de la entrevista se encontraba en proceso de revisión y aprobación por parte de los órganos colegiados institucionales correspondientes. Sin embargo, la persona entrevistada comentó que entre los cambios propuestos por el nuevo reglamento se incluirían opciones de titulación y criterios de habilitación y funciones de la planta académica.

implícita a los modelos de calidad de los organismos acreditadores, en particular del CONACyT.⁵⁷

Esta tendencia en la modificación de la normatividad del posgrado, observada claramente durante la primera década de este siglo, es un primer efecto visible de la influencia de los parámetros del PFPN y del PNPC en las IES. Los reglamentos de posgrado se han convertido en un mecanismo para institucionalizar y generalizar la interpretación sobre calidad que se ha traducido en indicadores medibles. La inclusión de los parámetros en los reglamentos de posgrado ha contribuido a su legitimación.

7.2.2 Efectos en la integración de las plantas académicas

El criterio que se plantea en el PFPN para la evaluación de las plantas académicas consiste en que debe haber un núcleo académico básico (NAB) integrado por un número determinado de académicos de tiempo completo, con grado de maestría o doctorado, según el nivel del programa, de los cuales un porcentaje, determinado también en función del nivel y de la orientación del programa, deben ser miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

El indicador de calidad de la planta académica de los posgrados está basado en la capacidad y productividad del académico como investigador, pero no toma en cuenta la especificidad de las competencias docentes necesarias para este nivel educativo⁵⁸. El parámetro para la valoración

⁵⁷ Aunque no forman parte de los casos estudiados en este trabajo, se identificaron otras IES cuyos reglamentos de posgrado fueron modificados con el propósito explícito de ajustarse a los parámetros del modelo de calidad del posgrado, relacionados con criterios tales como la composición de la planta académica, la duración de los programas de posgrado y los tiempos de graduación: Universidad de Guadalajara, (UdeG, 2005), Universidad Autónoma de San Luis Potosí, (UASLP, 2007) CINVESTAV, (CINVESTAV, 2010) Universidad Autónoma del Estado de Morelos, (UAEMor, 2005) Universidad Veracruzana, (UV, 2003). En algunos de estos reglamentos se utiliza incluso la nomenclatura del PFPN, por ejemplo “núcleo académico básico” (Universidad Autónoma de Baja California Sur). (UABCS, s/f).

⁵⁸ Recientemente se han realizado análisis y reflexiones sobre la especificidad de las competencias de los tutores de posgrado. De la Cruz afirma que “es preciso combatir la creencia de que los tutores garantizan las mejores prácticas tutoriales por el solo hecho de poseer los más altos estándares académicos, como haber estudiado un posgrado y tener una alta productividad científica” Manifiesta que estos requisitos son condición necesaria, más no suficiente para garantizar la calidad de la formación de los estudiantes. (De la Cruz, Díaz-Barriga, & Abreu, 2010, pág. 89)

se establece en función de un mecanismo diseñado para otro fin: la evaluación de los investigadores que realiza el SNI. Este mecanismo, vigente en nuestro país desde 1984, valora competencias y productividad en el ámbito de la generación de conocimiento, pero en el contexto de la acreditación de la calidad del posgrado, se asimila como un criterio aceptado y aceptable de capacidad docente.

Si bien en los documentos que el CONACyT publica como referencia para los procesos de evaluación se proponen proporciones deseables de número de estudiantes por académico, no encontramos documentación que explique los fundamentos teóricos o empíricos, producto de investigación educativa, con base en los cuales se decide que un programa de maestría debe tener 6 u 8 profesores de tiempo completo, o una especialidad deba tener 3 o 5, o que en un programa de maestría y doctorado el número de doctores que deben soportarlo sea 12. Si acaso existen estos argumentos, no son comunicados adecuadamente a la comunidad académica de los posgrados, lo que provoca que se ponga en tela de juicio la validez o la conveniencia de estos parámetros. Tampoco se encuentra en el discurso una justificación académica que muestre las evidencias que llevan a establecer las proporciones de académicos que deben pertenecer a los distintos niveles del SNI. La falta de argumentos pedagógicos que fundamenten la relación entre nivel del SNI al que pertenece un académico y su capacidad docente, propicia que en cada convocatoria el Marco de Referencia del PNPC presente cambios en los parámetros, sin ninguna justificación manifiesta, excepto la que podría desprenderse del discurso de la mejora continua, manejada como un valor incuestionable y reflejada en indicadores cuantitativos.

Al analizar los parámetros establecidos para la cantidad y habilitación de la planta académica en las convocatorias de 2003 a 2011, se identificaron cambios en las proporciones de académicos requeridos de cada nivel del SNI.

En la Gráfica 4 se puede observar que a partir de 2009, cada año se han realizado modificaciones significativas a los parámetros de académicos de programas consolidados⁵⁹ que deben pertenecer a cada nivel del SNI. Al principio, se solicitaba que el 50% de la planta académica perteneciera a cualquiera de los niveles del SNI, pero en 2009 ya se especificaba que el 30% de los académicos del programa debían estar registrados en los niveles I y II y al año siguiente, el 20% debía haber logrado su ascenso a II o III, y para 2011, esta proporción se había incrementado al 30%.

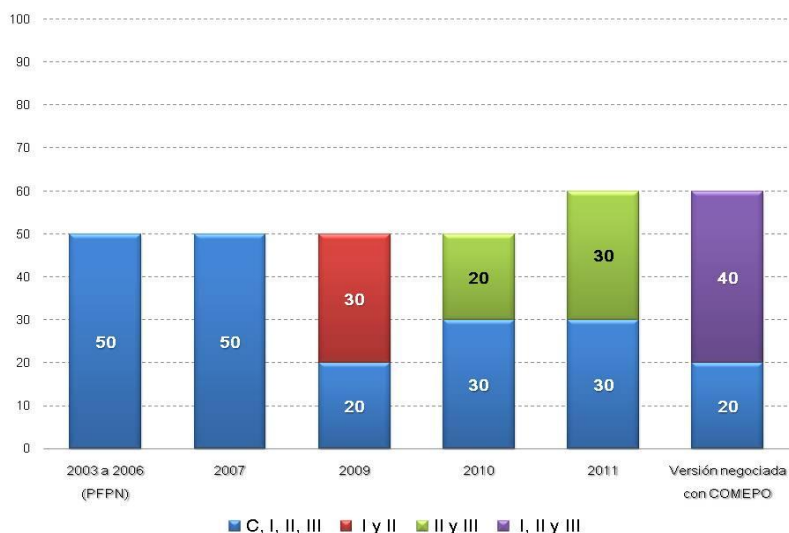
Esta velocidad de cambio no necesariamente es compatible con el ritmo y la periodicidad con la que los académicos pueden lograr su cambio de nivel en el SNI⁶⁰, por lo que en la práctica, no existen condiciones operativas que garanticen que tanto los académicos como sus instituciones tengan posibilidad de cumplir con estos parámetros cambiantes, sobre todo porque la publicación del marco de referencia se realiza cuando la fecha de la evaluación o de la renovación del registro de los programas está ya muy cercana y la vigencia de algunos programas en el PNPC es en ocasiones de sólo dos años.

Si tomamos en cuenta que para participar exitosamente en esta evaluación, una de las condiciones fundamentales que deben cumplir las IES es haber realizado un ejercicio institucional de planeación estratégica cuyo diagnóstico se basa en los indicadores de calidad, y que los planes de mejora de los posgrados se enfocan fundamentalmente a lograr el cumplimiento de los parámetros establecidos por el CONACyT, el hecho de que en cada convocatoria se realicen cambios en los parámetros genera contradicciones, incertidumbre y frustración al encontrarse con que las metas han cambiado.

⁵⁹ El parámetro en el periodo 2003 a 2006 corresponde a los programas clasificados como de "Alto Nivel".

⁶⁰ El reglamento del SNI señala que la vigencia de los nombramientos es de al menos tres años para candidatos y nivel I, y al menos de cuatro años para los niveles 2 y 3. Si bien el reglamento contempla que los académicos pueden solicitar periodos menores cuando consideran que están en condiciones de cambiar de nivel, un factor adicional que debe considerarse es la compatibilidad de los calendarios de evaluación del SNI y del PNPC, para poder lograr que la velocidad de cambio de las categorías de los académicos coincida con los cambiantes requerimientos en los parámetros de evaluación del posgrado.

GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE ACADÉMICOS DEL NAB DE PROGRAMAS CONSOLIDADOS QUE DEBEN PERTENECER A LOS DISTINTOS NIVELES DEL SNI



Fuente: elaboración propia con base en los Marcos de Referencia del PFPN y del PNPC de los años correspondientes

La habilitación y composición del NAB es uno de los criterios que se valoran con mayor rigor durante el proceso de evaluación de los programas. Sin embargo, ni el criterio ni los parámetros toman en cuenta la formación ni las habilidades de los académicos para la docencia, para la tutoría, para el seguimiento de los estudiantes, para la comunicación tutor-estudiante; se asume que una evaluación positiva con los criterios del SNI equivale a la garantía de calidad para la docencia en el posgrado. Los cambios arbitrarios en los parámetros son una muestra de que no existen argumentos pedagógicos, vinculados con las características de las competencias docentes, que fundamenten este criterio ni su forma de cuantificarlo.

Adicionalmente, se considera como deseable que exista entre los académicos capacidad de interlocución con sus pares de otras instituciones, lo que haría posible el trabajo colaborativo, el enriquecimiento mutuo, la creación de sinergias, la integración de redes, la limitación de la endogamia académica, entre otros beneficios. Por tal motivo, se establece que al menos el 50% de los académicos de este NAB deben haber obtenido su último grado en una institución diferente a aquella en la que prestan sus servicios.

Este criterio, con su correspondiente parámetro, provoca que las IES se enfrenten a una disyuntiva, derivada de las políticas previas para la habilitación de las plantas académicas; durante muchos años, las IES estimularon que sus académicos realizaran estudios de posgrado y en ocasiones, generaron programas para el “autoconsumo”, es decir, para lograr cumplir con el requisito de que los profesores tuvieran posgrado (B, 456; D, 100). Es necesario recordar que todavía en las últimas dos décadas del Siglo XX, el posgrado era un nivel de estudios cuya oferta estaba centralizada y no todas las IES de entidades lejanas al centro podían prescindir de sus académicos durante el tiempo requerido para que estudiaran el doctorado. La estrategia que siguieron muchas de las instituciones que querían fortalecer sus plantas académicas y a la vez impulsar el desarrollo institucional del posgrado, fue apoyar a los profesores que ya formaban parte de su personal para que cursaran sus posgrados, en ocasiones en la propia institución. Desde luego, este hecho afecta los porcentajes de académicos formados en instituciones diferentes a aquella en que laboran, mismos que no pueden modificarse fácilmente, porque cualquier movimiento que se hiciera, toca directamente la esfera laboral, con las consecuencias legales y económicas correspondientes.

Un efecto vinculado con este criterio de evaluación de la calidad del NAB es la modificación de los criterios de contratación de personal académico. Los entrevistados reportan que los requisitos de contratación de profesores se han modificado, pues *“ahora se busca contratar personas que ya tienen el doctorado”* (C, 609), además de que la formación de docentes dentro de la propia IES se ve desalentada, porque ya no se visualiza un beneficio institucional, por una parte, por el criterio de integración del NAB con al menos 50% de académicos formados en otras instituciones, y por otra, por la movilidad de académicos que, al contar ya con su doctorado, se desplazan hacia instituciones que les ofrecen mejores condiciones laborales:

“La universidad en un tiempo se comprometió con personas que estaban en formación, para darles ciertas facilidades y que en un tiempo relativamente corto, se pudiera enriquecer a las plantas académicas. No necesariamente el resultado, desde mi juicio, fue lo mejor. ¿Por qué? Bueno, porque luego la gente adquiere esos beneficios que son personales y que tendrían después que ser para la institución y luego esta gente emigra a otras instituciones y entonces, el esfuerzo de tiempo, de recursos... (...) y la universidad, yo digo, queda desprotegida”... (D, 100)

Los parámetros del PNPC han generado en las instituciones estudiadas cambios en los criterios de contratación, integración, organización, evaluación y promoción de la planta académica, que se reflejan en los reglamentos de posgrado o de personal académico, en las convocatorias para plazas, en la distribución de las cargas docentes, en los criterios de evaluación del desempeño. Estos cambios en la normatividad institucional estructuran una nueva dinámica de los procesos académicos y de las relaciones laborales y generan nuevos criterios para el establecimiento de prioridades para el desarrollo del personal académico.

7.2.3 Efectos en los procesos educativos:

Las instituciones han reformado sus procesos educativos en aras de la búsqueda de la acreditación de programas de posgrado. Todos los funcionarios entrevistados reportan que han hecho modificaciones sustanciales en la manera en que organizan procesos de tutoría, como un elemento indispensable para garantizar la calidad de las trayectorias educativas de los estudiantes: *"formalizar la tutoría, es otra de las consecuencias de esta evaluación externa"* (C, 641). Si bien algunos reportan que al inicio hubo casos de resistencia a estos cambios en la operación académica, es claro que en este momento la tutoría se ha convertido en una práctica indispensable en todos los programas que buscan ingresar al PNPC.

Se habla ahora de la asignación de tutores desde el inicio del programa, de la integración de comités tutoriales, de las horas asignadas a la interacción entre estudiante y tutor, de los coloquios de doctorantes, de la cotutoría, etc. Esto implica cambios en las formas tradicionales de organización de la actividad académica y generó además la necesidad de formación y evaluación de los tutores. (A, 253; B, 517; E, 712; D, 68).

La tutoría, además de ser en este contexto un requisito, es una nueva forma de interacción entre académicos y estudiantes, que requiere una formación específica. Para atender esta

situación, algunas IES han desarrollado manuales, cursos y otras estrategias formativas para garantizar la realización adecuada de esta función⁶¹.

A pesar de este efecto positivo en las dinámicas académicas de las IES, no existen en el modelo de evaluación del PNPC elementos formales que orienten la labor de la tutoría o que la evalúen adecuadamente. Se parte del supuesto implícito de que el hecho de ser investigador, incluso miembro del SNI, faculta a un académico para ser un buen tutor.

El indicador de calidad de la tutoría se vincula directamente con el de eficiencia terminal, de manera que se traduce en el hecho de que el estudiante tutorado obtenga el grado dentro de los tiempos establecidos. No se valora la tutoría como una actividad altamente especializada, que requiere el desarrollo de competencias personales, comunicacionales y pedagógicas, sino que se presenta como un medio para garantizar la eficiencia terminal. No se toman en cuenta factores tales como la naturaleza de la investigación, la complejidad del objeto de estudio, la relevancia de las aportaciones al campo de conocimiento o a la solución de problemas de la práctica profesional.

"...resulta insostenible pensar que el simple contacto, codo con codo, del aprendiz con el maestro durante el proceso de investigación promueve el desarrollo de habilidades para la generación, innovación y transferencia del conocimiento. El dominio sólido del campo de conocimiento, así como la formación conceptual y teórica en los estudios de posgrado son indispensables, y los tutores son corresponsables de lograr que sus alumnos no solo sean capaces de obtener datos en el proceso de investigación, sino que posean un profundo dominio teórico y conceptual" (De la Cruz, Díaz-Barriga, & Abreu, 2010, pág. 84).

En los últimos años se han desarrollado estudios sobre las competencias de tutoría en el posgrado (Martínez, Laguna, & otros, 2005); (De la Cruz, Díaz-Barriga, & Abreu, 2010), cuyos productos están ayudando a los tutores a identificar sus logros y deficiencias en la materia. En estos estudios se señalan inclusive niveles de desarrollo y desempeño de los tutores, los cuales no necesariamente se vinculan con los niveles del SNI, sino sobre todo, con una relación de

⁶¹ Entre los materiales que se han generado para la formación de tutores destacan los desarrollados por la BUAP, (BUAP, 2007), UAS, (UAS, 2006), UNAM, (Martínez, Laguna, & otros, 2005) y por la Ibero, (UIA Dirección de Posgrado, 2010), aunque en la exploración de literatura se encontró que en muchas otras universidades públicas y privadas se han producido materiales semejantes.

respeto, responsabilidad y acompañamiento ético con los estudiantes; De la Cruz resalta el hecho de que el propósito fundamental de la tutoría en los posgrados enfocados a la investigación debe ser lograr que el estudiante se convierta en un investigador autónomo, integrado en la comunidad científica, con la categoría de "par académico" y no de subordinado, formado con el apoyo de un tutor que impulsa *"acciones formativas caracterizadas por la reflexión conjunta, la ayuda ajustada a las necesidades del estudiante, el modelado y la supervisión del trayecto formativo así como en interacciones basadas en el respeto, el compromiso y la ética profesional"*. (De la Cruz, Díaz-Barriga, & Abreu, 2010, pág. 86)

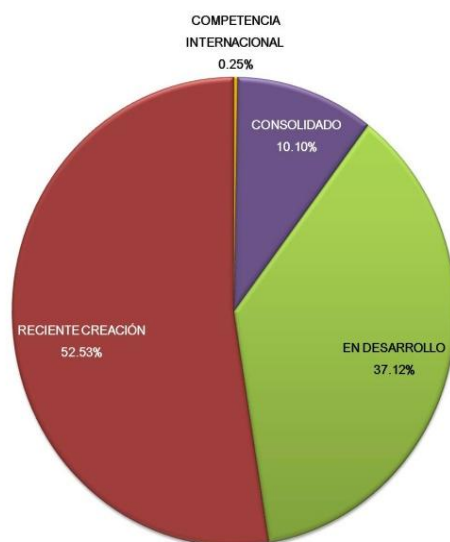
7.2.4 Efectos en los modelos curriculares del posgrado

Los programas de posgrado y sus planes de estudios se encuentran inmersos en un proceso de transformación basado en un modelo académico que establece la duración deseable de cada nivel educativo, los índices de eficiencia terminal, el tipo de requisitos de selección y obtención del grado, los mecanismos de vinculación con los sectores productivo y social, entre otros elementos. Esto trae como consecuencia que los programas, antes diversos y heterogéneos, tiendan ahora a unificar sus características formales y de operación.

"Pero internamente los programas han tenido que ir adecuando también sus contenidos y sus diseños curriculares para poder garantizar que esa eficiencia terminal en el porcentaje que se exige se cumpla"... (B 488)

Un efecto en los modelos académicos se refleja en los programas de reciente creación, que han sido diseñados tomando en cuenta los parámetros del PNPC, con el fin de lograr la acreditación desde el inicio. A partir de 2007, año en el que se incluyó la posibilidad de presentar programas de reciente creación en el PNPC, se han registrado 396 programas de nuevo ingreso al padrón, de los cuales 208, más de la mitad, son programas de reciente creación, como puede verse en la Gráfica 5.

GRÁFICA 5. PROGRAMAS DE NUEVO INGRESO AL PNPC 2007 - 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de CONACyT

Tan sólo en el año 2009, de los 179 programas evaluados por primera vez, 119 eran programas de reciente creación. Es decir, solamente 60 programas ya existentes en el país se estaban evaluando para ingresar al padrón. Esto marca una nueva dinámica en los posgrados del país.

Las instituciones empezaron a integrar en sus estrategias el diseño de programas que desde el principio se ajustaran a los parámetros del PNPC:

"...nació el proyecto del diseño de un grupo de colaboradores de la universidad del área de ingeniería, que tenían dentro de sus metas, efectivamente ser parte de este proyecto y llevar a la universidad a tener programas que pudieran ser catalogados de muy buena calidad comparativamente con cualquier otra institución, fuera particular o pública". (D, 6)

En algunas IES, incluso en aquellas que no tenían larga tradición en el posgrado, se empezaron a diseñar programas basados en el modelo de evaluación del PNPC. Al cumplir desde el momento de su diseño con los parámetros establecidos, la consecuencia notable fue que pudieron acreditarse aún antes que los programas en los que sus académicos se habían formado, puesto que no tenían antecedentes ajenos al modelo que les sirvieran de lastre, tales como una larga historia de baja eficiencia terminal. Este hecho es percibido por algunos

responsables de los programas de posgrado como un efecto “perverso”, puesto que en los procesos de evaluación se desconoce la trayectoria de programas que incluso han generado en nuestro país “escuelas de pensamiento”, o líneas de investigación bastante consolidadas, aún cuando sus índices de titulación no son los que el PNPC establece:

"otro de los efectos que no necesariamente es un efecto negativo, pero es un efecto un poco perverso, es que los programas de posgrado que fueron creados después del PIFOP y de que se publicaron los indicadores del PNP, tienen una ventaja competitiva sobre programas más antiguos, porque nacieron con esa identidad, nacieron estructurados de tal manera que pudieran cumplir con los parámetros, entonces se construyeron con base en los indicadores: el plan de estudios está diseñado de esa manera, las modalidades de titulación toman en cuenta los tiempos, la organización de las tutorías toman en cuenta que hay que hacer el seguimiento de las trayectorias de los estudiantes y que hay que terminar las tesis en determinado lapso, mientras que los programas viejos han ido cambiando paulatinamente con lo que tenían, con las plantas académicas que ya tenían, porque tampoco era fácil despedir o a deshacerse de todos sus académicos, aún aquellos que no tuvieran doctorado, porque eran plantas académicas que si bien ya eran experimentadas; también tenían lastres y rezagos de titulación de muchos años y era muy difícil para ellos en un lapso muy corto ponerse al día , a pesar de que eran programas de gran capacidad académica y de gran prestigio.(C, 639 y 639)

Si bien la tendencia común del posgrado nacional ha sido la creación constante de programas, la diferencia con la dinámica actual es que los nuevos programas propuestos por IES que tienen entre sus metas la acreditación de sus programas, se generan a partir del modelo del PNPC, lo que deja fuera otras posibilidades de innovación curricular u organizacional. Los criterios para la evaluación de planes de estudio incluyen aspectos como la duración en semestres para maestrías y doctorados, el número mínimo de líneas de investigación, o el espacio curricular y los créditos de estancias en la industria que se debe formalizar. Esta situación ha propiciado que los procesos de revisión curricular dentro de las IES se orienten más hacia el cumplimiento de estos requisitos que hacia la revisión de otros elementos vinculados con la naturaleza del conocimiento o con la cultura de las disciplinas.

Dado que las IES han adoptado en su normatividad o en sus políticas de posgrado el modelo curricular para maestrías o doctorados, esta situación también tiene consecuencias en otro tipo de proyectos, tales como la internacionalización del posgrado, dado que los estándares de duración de los programas y de tiempos de graduación son diferentes, incluso mayores, lo que

genera dificultades para la armonización de proyectos interinstitucionales e internacionales que sin duda son una oportunidad de innovación y enriquecimiento académico⁶².

7.2.5 Efectos en la estructura organizacional

Las políticas de posgrado proponen estrategias y modelos que no necesariamente son compatibles con formas de organización, estructuras institucionales, recursos disponibles o tendencias de crecimiento de las IES; esto genera en ocasiones desequilibrios en el interior de las instituciones, los cuales se traducen en conflicto entre actores cuyas prioridades, costumbres, expectativas o necesidades se ven afectadas por las exigencias de los parámetros y criterios que conlleva la aplicación de las políticas.

Además de los cambios en los roles tradicionales del personal académico de las IES, el proceso de implantación de la política ha generado cambios en la estructura organizacional de las IES, con el fin de estar en condiciones propicias para responder a las demandas de los procesos de planeación, evaluación y acreditación que estructuran las políticas de educación superior. En algunas instituciones se crearon áreas específicas, no sólo para la gestión del posgrado (B, 529), sino también para organizar y coordinar todos los procesos relacionados con las acreditaciones (C, 605)⁶³, o garantizar no perder las fechas de las convocatorias “*una especie de gatekeeper*”.

Además de la redefinición de la estructura organizacional, los cambios se reflejan también en las actividades que las personas de los distintos niveles de la jerarquía organizacional deben realizar, en las interpretaciones que cada uno de ellos tiene sobre la importancia de esas

⁶² Durante el proceso de elaboración de este estudio, una de las IES analizadas se encontraba negociando con una universidad norteamericana de gran prestigio la puesta en marcha de un doctorado interinstitucional. La principal dificultad para lograr la viabilidad del proyecto era que la institución extranjera proponía una duración de cinco años para el programa, y la institución mexicana quería que no rebasara los cuatro años, con el propósito de poder acreditarlo en el PNPC, tal como sus políticas institucionales lo establecían. El conflicto sobre la duración no estaba en los contenidos o en la calidad y especificidad los procesos académicos, sino en los parámetros de acreditación del CONACyT, en franca contradicción tanto con las políticas de internacionalización del propio Consejo, como con los objetivos de calidad e innovación de las universidades involucradas.

⁶³ Un argumento determinante para la creación de una Dirección de Posgrado de la UIA en 2002, fue precisamente la necesidad de contar con un equipo dedicado a organizar las acciones necesarias para la participación de la institución en el PIFOP y en el PNP.

actividades y en el tipo de competencias profesionales que deben desarrollar para cumplir adecuadamente con estas funciones y nuevos roles.

Los cambios en la estructura organizacional se reflejan también en la redefinición de las funciones y composición de los órganos colegiados, que juegan un papel fundamental en las IES: consejos de posgrado, consejos técnicos, consejos académicos; cuando no existían, se crearon; los que ya funcionaban, fueron evaluados para redefinir sus funciones y alcance.

...“porque ya no son decisiones que tome unilateralmente un rector o un coordinador de investigación y de posgrado, sino que estas decisiones son colegiadas en instancias como éstas” (B, 533).

La exigencia de la existencia de órganos colegiados para tomar decisiones sobre el posgrado ha propiciado también cambios en la normatividad en la materia en diversas IES.

7.2.6 Efectos en los procesos institucionales

La participación en los procesos de acreditación es una oportunidad de reflexión sobre la propia función en la institución y sobre los aspectos que la operación cotidiana no permite ver directamente. Los entrevistados revelan que la necesidad de someterse a la evaluación de los programas de posgrado les permitió realizar una reflexión institucional sobre la situación del posgrado y sobre la visión a futuro para este nivel educativo:

En primer lugar, para las autoridades de la universidad, pues les permitió tener una fotografía bastante detallada, en la que se identificaban carencias, fortalezas, se podía hacer una clasificación de los programas de acuerdo con su nivel de desarrollo o de acuerdo con sus necesidades. También fue una buena experiencia para los académicos de los departamentos y para los propios coordinadores de las maestrías y de los doctorados, porque esto les permitió mirarse, hacer una introspección, una reflexión, mirarse en el espejo y ver cuál era la situación del programa, ya que a veces estar tan metidos en la actividad cotidiana no te permite hacer este alto en el camino y hacer esta reflexión. (C 599)

No sólo se señala el proceso de reflexión como un efecto positivo, sino también el hecho de que se impulsa la participación de la comunidad académica organizada en torno al programa. Sin

embargo, la participación no siempre se percibe como un beneficio, sino como una condición que se debe cumplir, más como obligación que como oportunidad de enriquecimiento:

*... "el estar trabajando colegiadamente, de forma más intensa alrededor del programa, creo que es también uno de los efectos positivos que tiene esta acreditación. O sea, al final de cuentas la... por así decirlo, los "debes" que hay que cumplir... si hay cosas que no hacía, estos "debes" los orillan a efectivamente estar trabajando como grupo alrededor de un programa ¿sí?
(D,70)*

En síntesis, es posible afirmar que la implantación de las estrategias de fortalecimiento del posgrado ha generado efectos en la normatividad institucional, en las dinámicas de las plantas académicas, en las prioridades para la asignación de recursos, en los modelos y procesos curriculares y en la estructura y dinámica organizacional, tal como se muestra en la Tabla 25.

TABLA 25 EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL PNPC

	BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
EFFECTOS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL POSGRADO					
Mejoramiento de la infraestructura mediante la asignación de un espacio exclusivo para posgrado			X	X	X
Financiamiento institucional para posgrados			X		X
EFFECTOS VINCULADOS CON LA PLANTA ACADÉMICA					
Cambios en los criterios de contratación de académicos	X	X	X	X	X
Cambios en los criterios de organización del trabajo académico	X	X	X	X	X
Formalización de la tutoría	X	X	X	X	X
EFFECTOS EN EL DESARROLLO DEL CURRÍCULO DE POSGRADO					
Diagnósticos actualizados de la situación de los posgrados	X		X	X	
Redefinición de criterios de apertura y cierre de programas	X	X	X	X	X
Actualización de planes de estudio		X		X	
Integración de programas interinstitucionales				X	

	BUAP	UNAM	UAS	UIA	ULSA
EFFECTOS EN LA ESTRUCTURA Y DINÁMICA ORGANIZACIONAL					
Mejoramiento en la comunicación organizacional	X			X	
Modificación de la estructura organizacional para fortalecer al posgrado		X		X	X
Mejoramiento en los procesos institucionales vinculados con el posgrado: planeación, gestión		X		X	
Mejoramiento de la actitud sobre la evaluación y la acreditación. Toma de conciencia sobre las ventajas	X		X	X	
Mejoramiento en el posicionamiento de los posgrado en las prioridades de la institución		X	X	X	
Inquietud por las acreditaciones internacionales				X	
Mejoramiento de la imagen institucional debido a la visibilidad exterior de los programas, credibilidad, prestigio	X		X	X	

7.3 Los efectos colaterales: resistencia, adaptación y reelaboración.

El principal efecto colateral de la implantación de estas estrategias de política es el hecho de que deja de ser un medio para el fortalecimiento del posgrado y se sustituye por la acreditación, que se convierte en un fin, en una evidencia de éxito de la gestión de los rectores y responsables del posgrado y en un indicador de prestigio para los académicos que participan en el programa.

La implantación de las estrategias de acreditación del posgrado en las instituciones ha suscitado respuestas diversas entre los grupos académicos, dependiendo de factores tales como la historia, trayectoria y consolidación de los grupos, los sistemas de creencias y la cultura de la disciplina, el liderazgo institucional, la capacidad de innovación, entre otros.

Estas respuestas son efectos no esperados de la implantación de las políticas; se manifiestan fundamentalmente de tres formas:

- resistencia a la aplicación de las acciones derivadas de la política,
- adaptación- aceptación de las acciones y de las nuevas condiciones que se derivan de ellas

➤ reelaboración – ajuste y contrapropuesta frente a los escenarios de incertidumbre

La evaluación es una actividad que frecuentemente despierta resistencia. Como ya se ha mencionado anteriormente, existen reacciones de este tipo entre algunos actores, principalmente entre los que no comparten los supuestos que fundamentan el modelo de evaluación del PNPC, o que identifican que alguno de los parámetros es de difícil cumplimiento y supone una amenaza.

Las reacciones de resistencia no solamente tienen que ver con los sistemas de creencias prevalecientes, sino también con las trayectorias y estrategias institucionales preexistentes. Durante las entrevistas, los funcionarios comentaron casos en los que las IES habían planteado una estrategia para el fortalecimiento de su posgrado, en ocasiones antes de participar en las evaluaciones de sus programas de posgrado; las propuestas se relacionaban con la integración de programas para crear sinergias mediante la participación conjunta de grupos académicos de la institución; (UNAM, BUAP), para introducir programas a distancia (UAS), interinstitucionales e internacionales (UIA) o para diseñar y aplicar criterios de diagnóstico de la calidad de los programas en función de la visión y la misión institucional (ULSA). Las decisiones institucionales sobre la forma de organizar el posgrado, sobre los criterios de evaluación, asignación de recursos, prioridades sobre contrataciones, etc., se han visto afectadas por la introducción del modelo de calidad del posgrado con sus respectivos criterios y parámetros de evaluación.

Adicionalmente a esto, se ha podido percibir que el modelo no necesariamente es de aplicación universal, dado que los indicadores fueron contruidos con la lógica de las universidades públicas, pero no toman en cuenta la heterogeneidad de las IES que en nuestro país ofrecen programas de posgrado. Esta situación pone en desventaja a instituciones con formas de operación, administración o financiamiento diferentes, como es el caso de la IES particulares, las instituciones emergentes de reciente creación como las universidades politécnicas, o inclusive a los programas innovadores interinstitucionales, internacionales o a aquellos cuyos

procesos educativos están basados en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación.

La naturaleza diversa de estas instituciones o de sus programas ha generado un falso dilema que enfrenta a las IES públicas contra las particulares, como si la calidad dependiera exclusivamente del origen y características de las fuentes de financiamiento.

Dado que la acreditación se ha convertido en una meta casi obligada para las IES, las reacciones iniciales de resistencia han dado paso a cambios en las estrategias institucionales, orientadas al cumplimiento de los requisitos y parámetros establecidos por organismos externos. Estos cambios son una manifestación de los procesos de aceptación y adaptación que las instituciones se han visto obligadas a realizar, en ocasiones en contradicción con sus planes originales.

Un ejemplo de ello es que, dado que los programas se evalúan de forma individual, las IES que tenían planes para integrar programas maestría-doctorado, con el propósito de hacer más eficiente el uso de sus recursos, o para lograr acciones de polinización cruzada, han tenido que echar para atrás esos proyectos, en los casos en los que un programa más robusto se podría ver afectado en sus indicadores por uno más débil, con el fin de que no se perturben los parámetros de los programas acreditados o con oportunidad para acreditarse.

La presión por lograr y mantener la acreditación genera dinámicas adversas en los grupos académicos y en los estudiantes y se convierte en barrera para el emprendimiento de proyectos que no contribuyen directamente al logro de los parámetros en el corto plazo.

El hecho de que las becas de manutención solamente se asignan a estudiantes de programas acreditados, provoca que la falta de acreditación, o más aún, la pérdida de esta condición, repercuta en un daño severo en la dinámica de los programas, debido a la disminución de la matrícula, o al alargamiento de los periodos de titulación de estudiantes que sin el recurso de la

beca no pueden dedicarse de tiempo completo a sus estudios (A, 414). Este es un efecto adverso que contradice el objetivo inicial de fortalecimiento del posgrado nacional, pero no es un efecto que se derive de los procesos de evaluación como tales, sino del condicionamiento del financiamiento a los resultados de la evaluación: *"la evaluación ligada a los recursos siempre causa problemas"*. (A, 398).

Probablemente el efecto de adaptación que más parece preocupar a los entrevistados por sus consecuencias negativas en la calidad de los productos académicos en el mediano y largo plazo es el cambio en los criterios para la obtención del grado, con el fin de garantizar que se logre en los tiempos establecidos.

"Que puedas perder la calidad del programa por dar seguimiento a tus indicadores, a tus indicadores cuantitativos ¿si? [Pareciera que] no me importa cómo salga el alumno, pero se va a recibir rapidito y va a hacer una tesis "expres", entonces, pues me parece que los efectos negativos, serian perder la calidad del programa justamente por dar seguimiento a los indicadores numéricos, eso sería muy perverso"... (E, 748)

... "esta enorme presión de los tiempos de titulación, afecta la calidad de algunas investigaciones que por su naturaleza requerirían un poco más de tiempo para madurar y se tienen que terminar antes, los tipos de estudios que se tienen que hacer para la titulación son aquellos tipos de estudios que se tienen que terminar en tiempos razonables porque los tiempos que requieren las investigaciones en ciencias sociales y en humanidades son diferentes a los tiempos que requieren las ingenierías o las ciencias naturales o exactas, las llamadas ciencias duras". (C, 636)

Visto desde esta perspectiva, los procesos de adaptación – aceptación no necesariamente contribuyen al logro de los fines que la política persigue.

Finalmente, han empezado a surgir reacciones de reelaboración, ajuste y contrapropuesta, que son producto de aprendizaje institucional e interinstitucional, y que buscan rescatar los efectos favorables y minimizar los negativos. Esta es una reacción de resiliencia⁶⁴ de los académicos frente a escenarios de incertidumbre o de conflicto.

⁶⁴ ... "la resiliencia es la aptitud para soportar las crisis y adversidades en forma positiva, recobrando las fortalezas o resistencia para salir airoso de las pruebas. De igual modo, implica el enfrentar los problemas

Como ejemplo de este tipo de respuesta podemos citar las reflexiones colegiadas que se han realizado en torno al tema de los indicadores de calidad. Funcionarios de las cinco instituciones analizadas han participado en grupos interinstitucionales en los que se han discutido los enfoques, fundamentos, perspectivas y efectos de los indicadores de calidad y de los procedimientos de evaluación y acreditación.

"...en el Foro Científico y Tecnológico se han estado actualizando y analizando cómo los indicadores que plantea el PFPN deben de adaptarse a las distintas áreas y ver que los indicadores para las Ciencias Naturales y exactas pueden ser muy diferentes a los indicadores para las humanidades o para las ciencias sociales que tienen otra lógica, otra metodología, otros tiempos de desarrollo y otros enfoques incluso epistemológicos para realizar el trabajo académico y la investigación. El haber participado en este foro es una buena experiencia para la universidad (...) que nos ha permitido decir "aquí estamos, existimos, tenemos cosas importantes que decir"(C, 617)

La posibilidad de interlocución con el CONACyT a través de la participación en organismos especializados como COMEPO es un efecto favorable, producto de un proceso de reflexión, reelaboración y contrapropuesta.

"Yo creo que cuando existen instancias como ésta en la que estamos del COMEPO, pues es otra posibilidad que se tiene para ser interlocutores o para hacer también recomendaciones o sugerencias en toda esta política de evaluación que se está implementando en el país, entonces así, los modelos han venido cambiando, adaptando, pero estos cambios o adaptaciones creo que no solo se han dado de manera unilateral sino surgen y se dan a partir de la consulta con las comunidades que están involucradas en esos procesos. Eso es lo importante de la política nacional, que le da participación a estas comunidades para poder retomar mucho de estos planteamientos y modificar y mejorar esos modelos". (B, 588)

Esta dinámica de participación es una muestra de la existencia de coaliciones promotoras integradas por los responsables institucionales de los posgrados en las IES, que poco a poco han ido haciendo explícito su sistema de creencias en torno al posgrado, a la calidad de la educación, a los procesos de evaluación y al papel de las universidades no sólo en la adopción, sino también en el desarrollo de propuestas de política.

que producen estrés advirtiendo posibilidades de superarlos y sobre todo de recuperarse y fortalecerse con la experiencia". (Fontaines & Urdanteta, 2009, pág. 166)

El trabajo de redes en la práctica es posible cuando existen condiciones y características que convierten a los miembros en “pares”. Si bien el discurso sobre la integración de redes como un elemento para impulsar la calidad se ha extendido profusamente, es un hecho que existen limitaciones operativas derivadas de la naturaleza de las instituciones, que no tienen que ver con decisiones sobre la calidad, sino con elementos estructurales de su propia naturaleza:

“La vinculación para los programas conjuntos y para los proyectos de desarrollo en red y en colaboración, solamente se puede hacer con pares, es decir, con otras instituciones semejantes privadas y ya tenemos una experiencia en ello en un programa que ha logrado su acreditación hace poco”. (C, 625)

Un efecto de la participación institucional es la tendencia a integrar redes, equipos de colaboración, nuevas formas de interacción y cooperación interinstitucional:

“También uno de los impactos como consecuencia de empezar a participar en estos proyectos de acreditación era justamente que los académicos se preocuparon por consolidar sus redes de colaboración interinstitucionales, el contacto con sus colegas, la puesta en marcha de proyectos de investigación interinstitucionales, la búsqueda de financiamiento, este trabajo en redes se intensificó, al menos en la C, como producto de este hecho de haber participado en el PFPN”. (C, 611)

7.4 Efectos en el posgrado nacional.

El mandato de hacer planeación como requisito del PNPC propició que en todas las IES proliferaran los ejercicios de planeación estratégica. Sin embargo, esta planeación está orientada a cumplir los parámetros del PNPC, no a fortalecer el posgrado nacional, ni la capacidad científica y tecnológica de las IES:

... “esto yo lo vería en dos sentidos muy importantes: el primero, este ejercicio de planeación, se debía haber hecho una planeación institucional que tenía que ver con una planeación nacional, o sea era una planeación del posgrado a nivel nacional que tenías, era el nivel más alto que bajaba hacia una planeación institucional y por supuesto esta iba a los programas, entonces, por una parte este ejercicio de planeación no se entendió” (E, 651)

Los efectos del PNPC observados en el posgrado nacional se relacionan principalmente con el incremento de los programas acreditados y con la difusión y asimilación del modelo de calidad.

Los lenguajes, las prioridades y las visiones sobre el posgrado de calidad forman ahora parte del lenguaje cotidiano de los actores.

A pesar de ello, no existe todavía evidencia que pruebe la hipótesis que dio lugar al planteamiento del PFPN y del PNPC, es decir, que la capacidad científica y tecnológica del país se fortalecerá si contamos con posgrados de buena calidad.

Tal y como lo mencionan los entrevistados, en general la aplicación de la política ha generado efectos positivos, derivados sobre todo de la reflexión y la decisión de proyectos con visión de largo plazo. Si bien se identifican efectos negativos, los procesos de aprendizaje institucional y la capacidad de generar propuestas alternativas abren la posibilidad de que se gesten procesos de mejora en la operación del PFPN. Sin embargo, las limitaciones estructurales del modelo, y la falta de vinculación entre la visión de calidad del posgrado y las necesidades nacionales seguirán generando efectos colaterales adversos, si no se incluyen estrategias claras, explícitas y acompañadas de recursos, que favorezcan el desarrollo de programas de calidad y no sólo que verifiquen sus condiciones de viabilidad.

En general el balance es bastante positivo, pero hay que tener cuidado de que lo siga siendo y trabajar para que los efectos negativos o no deseados, no vayan a contrarrestar las ventajas que sí se han logrado. (C, 641)

8 CONCLUSIONES

Al inicio del trabajo se planteó como la inquietud inicial y motivadora, el hecho de que la implantación del PFPN y del PNPC ha generado efectos diversos, algunos buscados explícitamente y otros que son resultados no deseados. En la búsqueda de explicaciones sobre los factores que inciden en la existencia de ambos tipos de efectos, se plantearon dos preguntas principales que son los ejes de esta investigación. La primera busca dilucidar las características, motivaciones, objetos y actores que intervienen en los procesos de transferencia de políticas públicas cuyo objeto es el posgrado mexicano. La segunda, da cuenta de los efectos esperados y colaterales de ese proceso de transferencia en los programas, las instituciones y el posgrado nacional.

El análisis de la información recopilada permite identificar las características de los procesos de implantación de la política de posgrado, con especial énfasis en la manera como se realiza la transferencia de las estrategias y líneas de acción entre los actores participantes.

La transferencia de las políticas de posgrado no es unidireccional, sino que se realiza con distintas trayectorias e intensidad, determinadas por variables tales como la estructura de la organización, la motivación de la transferencia y la cultura de las disciplinas. La resultante de este juego de fuerzas se traduce en efectos tanto favorables y esperados como no planeados, e incluso desfavorables, que repercuten en el desarrollo del posgrado.

Las motivaciones para la transferencia son un factor crítico que influye en gran medida en los resultados de la implantación de las políticas. Las motivaciones se vinculan con los sistemas de recompensas o castigos asociados a la implantación de las estrategias, y a la relación que estas recompensas o castigos tienen con los distintos actores que participan en el proceso.

La transferencia e implantación de las políticas no es un proceso terso. La existencia de intereses en conflicto propicia la organización de los actores en coaliciones que actúan a favor o

en contra de la implantación y que se convierten en un factor determinante en el éxito o fracaso de la política.

La segunda pregunta se refiere a los efectos de la implantación de la política. Una primera línea de reflexión busca identificar si se logra el resultado que se pretende expresamente en el discurso de los programas de fortalecimiento y calidad del posgrado. Al contrastar la información con el marco conceptual, se abre la puerta a la reflexión no solamente sobre el posible impacto, favorable o desfavorable, esperado o no planeado, de la implantación de la política, sino sobre todo, a la identificación de los ámbitos en los cuales estos efectos son visibles. La existencia de efectos colaterales, o no planeados, muestra nuevamente la importancia de las motivaciones, trayectorias y características del proceso de implantación de políticas en los contextos institucionales.

El análisis de la información recabada permite además establecer algunas conclusiones relacionadas con temas circundantes a los núcleos de las preguntas. Uno de estos temas es el fundamento de las políticas de posgrado y la posibilidad de que la hipótesis que sustentan las estrategias propuestas se cumpla. También se presentan conclusiones relacionadas con las características del modelo de evaluación de la calidad del posgrado.

Los hallazgos de la investigación permitieron identificar que el alcance de las teorías disponibles sobre los procesos de implantación de las políticas de posgrado, no es del todo suficiente para comprender las relaciones entre los factores y los actores que intervienen en dicho proceso en las universidades mexicanas. Esto planteó la necesidad de incorporar enfoques adicionales (tales como la tipología de instituciones, la tipología de políticas, o la teoría de la agencia) para generar explicaciones plausibles sobre los aspectos que dichos desarrollos teóricos no abordaban suficientemente.

Con este soporte conceptual fue posible identificar de manera más precisa cuáles son los factores que inciden en los procesos de implementación de las políticas de posgrado y que

contribuyen, por una parte, a enriquecer los marcos analíticos sobre los procesos de política pública, y por otra, a tomar decisiones que mejoren la eficacia de las estrategias de política de posgrado en el contexto del desarrollo y fortalecimiento de este nivel del sistema educativo.

Las conclusiones de esta investigación se agrupan en cuatro rubros:

- a) Las relacionadas con los procesos de implantación de las políticas y su relación con las motivaciones de la transferencia, la identificación de beneficiarios y recompensas, así como el papel del aprendizaje institucional como elemento significativo en el proceso.
- b) Las relativas a los actores y a las coaliciones que éstos integran durante el proceso de implantación de la política: la identificación de los sujetos y actores de la política, la manera en que los sujetos participan o no en la definición de los elementos y parámetros que regulan la implantación, así como la integración de coaliciones como estrategia de ajuste y resistencia frente a la transferencia de políticas.
- c) Las que abordan los efectos esperados y no planeados que se derivan de la forma en la que la política se implanta en las IES.
- d) Las conclusiones sobre temas circundantes al núcleo de la investigación, pero que contribuyen a generar mejores explicaciones: las relacionadas con la naturaleza de la política de posgrado, incluyendo la manera en la que se define la problemática y se establecen las prioridades, así como las reflexiones sobre la relación entre la estructura de la política y sus efectos.

8.1 Conclusiones sobre los procesos de implantación

8.1.1 Sobre las motivaciones de la transferencia

La transferencia de políticas es un vector: tiene direccionalidad, fuerza y resultante.

Los procesos de transferencia no son unidireccionales. La dirección y fuerza del vector dependen de la cultura organizacional de cada una de las IES. En las IES cuya estructura es

vertical, la transferencia tiene una dirección determinada por la estructura jerárquica, que los académicos deben acatar. En las IES en las que existe tradición democrática, la presión por la participación en los procesos de acreditación podía provenir de otras instancias y niveles de la organización, siempre y cuando tuvieran autoridad y reconocimiento académico, independientemente de su lugar en la estructura.

Los resultados de la transferencia dependen de las características vectoriales del proceso.

La transferencia que está basada en la estructura jerárquica es vertical y generalmente coercitiva. La resultante se expresa mediante efectos que son visibles gracias a indicadores cuantitativos, centrados en el cumplimiento de parámetros necesarios para la acreditación, y observables en plazos relativamente cortos. No es posible en este momento hablar de la permanencia de los efectos, pero dado que son resultado de la coerción, es posible que cesen en el momento en el que esta condición cambie, a menos que permanezca en la institución durante un tiempo suficiente como para permear el sistema de creencias de los actores.

Aunque son pocos casos, la transferencia impulsada desde la organización académica no jerárquica, generalmente es voluntaria y busca confirmar la compatibilidad de sus creencias sobre la calidad académica y confrontar los resultados de sus prácticas y procesos educativos, legitimándolos por medio de la acreditación.

En este momento es posible observar resultados en términos del número de programas acreditados y de algunas reformas institucionales y cambios en la organización; sin embargo, los verdaderos efectos, que rebasan estos aspectos cuantitativos y que se vinculan con los cambios profundos en la concepción de la naturaleza de los estudios de posgrado, en la visión sobre su calidad y en el impacto de sus egresados y productos académicos podrán observarse en un plazo mayor.

La transferencia puede seguir trayectorias de distinto tipo: internivel, intrainstitucional o interinstitucional.

La transferencia internivel se asocia con las motivaciones institucionales y por lo general responde a la coerción directa o indirecta. Se observaron trayectorias multidireccionales dentro de las IES, de acuerdo con los contenidos que se transfieren: normas, procesos, productos, formas de organización, entre otros.

Tanto la transferencia interinstitucional como la intrainstitucional son estrategias voluntarias y a la vez, de sobrevivencia, que se realizan a través de redes de pares y coaliciones entre actores con necesidades y motivaciones comunes.

En los casos analizados encontramos que la transferencia interinstitucional se realiza entre IES pioneras y seguidoras. Un efecto observable en los procesos de transferencia interinstitucional es que se produce aprendizaje institucional en ambas direcciones.

La transferencia intrainstitucional es muy valorada por los actores, quienes la consideran relevante y positiva. Además de la posibilidad de aprendizaje para la solución de problemas, este proceso interno permite la identificación de actores con liderazgo situacional, capacidad de innovación, la integración de equipos de trabajo, y la documentación de experiencias y procesos que sin duda, son un producto institucional de enorme valor.

Las instituciones cuyos académicos comparten el sistema de creencias del modelo de evaluación, iniciaron su participación en los procesos de acreditación de manera temprana. Los académicos de las IES seguidoras no necesariamente compartían este sistema de creencias desde el principio.

Inicialmente encontramos motivaciones voluntarias, de los académicos que participaron en la confección del modelo. Los sistemas de creencias de estos participantes son por lo tanto perfectamente compatibles con la propuesta, pues está construida desde sus interpretaciones.

La acreditación dejó de ser voluntaria para las IES públicas, en el momento en que hubo coerción a través del condicionamiento de presupuesto en función de la acreditación de programas y del cumplimiento de condiciones sobre la habilitación de la planta académica.

La coerción directa o indirecta propicia que las prioridades de las IES se enfoquen al efecto (la acreditación), más que al propósito central (la calidad de los procesos educativos).

Las IES que no entran en el contexto de la coerción directa, tienen motivaciones basadas en recompensas simbólicas.

Dado que no existe condicionamiento presupuestal como motor para impulsar la participación de las IES particulares en los programas de fortalecimiento del posgrado, ¿cuál es la explicación para su participación en el PFPN y el PNPC?

Si bien el estímulo de contar con becas para los estudiantes de programas acreditados es una buena motivación, sobre todo si consideramos que la fuente primordial de recursos de estas IES son las colegiaturas, no parece ser razón suficiente que justifique el esfuerzo que estas instituciones realizan para acreditar sus programas, sobre todo porque el costo de mantenerse en el padrón parece ser mucho mayor que el de lo que las becas de manutención para estudiantes pueden suponer. La explicación posible está más en el terreno de los significantes: el sistema de creencias que ha permeado a las comunidades académicas ha extendido la interpretación de la acreditación como factor diferenciador, que hace posible a las instituciones participar en mejores condiciones en un mercado competido. La acreditación tiene un valor simbólico, vinculado con el prestigio y reconocimiento del programa y de la institución

8.1.2 Sobre beneficiarios y “recompensas” de la política

Los beneficios inmediatos que se otorgan a los programas que cumplen con los parámetros del modelo de calidad, son de dos tipos: simbólicos (acreditación) y materiales (becas para los estudiantes).

En los últimos cinco años, el CONACyT ha negociado articular la política de posgrado con otros programas del propio Consejo, tales como el de Becas y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). También ha habido negociaciones con la SEP para que en los proyectos que las universidades públicas presentan en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) se incluyan estrategias y recursos para apoyar el desarrollo del posgrado en las instituciones. Si bien estas acciones son una decisión inteligente que pretenden crear sinergia y mayor impacto en el uso de los recursos públicos, es claro que se trata de estrategias remediales frente al hecho de que el PNPC es una política sin recursos. No existe un presupuesto que el PNPC pueda manejar para impulsar el desarrollo y fortalecimiento de los programas de posgrado.

El PNPC no apoya a las instituciones o a los programas débiles para que mejoren sus condiciones de operación o sus resultados. Los recursos disponibles se aplican como recompensa por haber logrado la acreditación, en forma de becas para los futuros estudiantes de tiempo completo.

Los planteamientos de Martha Derthick sobre la necesidad de incentivos y recursos canalizados oportunamente como factores críticos de éxito de la política, no se han tomado en cuenta en este caso.

El cambio de PFPN a PNPC va más allá del cambio de nombre: es un cambio en la naturaleza de la política, en el énfasis de las acciones y en la lógica para la distribución de recursos y recompensas. Deja de ser un programa para impulsar el fortalecimiento del posgrado y se transforma en uno que reconoce al posgrado fortalecido, siempre en función de un modelo único de posgrado deseable. Como resultado de esta transformación, los recursos se convierten en recompensas para quien cumple los parámetros de calidad y deja de lado los recursos para impulsar la transformación y el desarrollo del posgrado.

La política de posgrado no identifica explícitamente a sus destinatarios o beneficiarios.

Los receptores de los beneficios materiales (los estudiantes) no son los mismos que los agentes, responsables de la acreditación (coordinadores del programa, directores de posgrado, tutores). Estos agentes no reciben las recompensas “expost” de la acreditación; pero los estudiantes sí reciben las becas como un recurso “exante”, aunque el proceso de evaluación externa que desemboca en la acreditación del programa, en ningún momento interactúa con ellos. Es la profunda contradicción de la mecánica de esta política.

Dado que la acreditación depende en gran medida de demostrar la viabilidad institucional del posgrado, las recompensas expost se otorgan con la lógica del “Efecto Mateo”, con lo cual se ahonda la brecha entre las instituciones en detrimento de las que desde el principio estaban en desventaja.

Las recompensas “expost” ocasionan que en la práctica, (aunque no en el discurso) la evaluación se convierta en un proceso de verificación del cumplimiento de estándares, con una visión sumativa, que no considera las diferentes condiciones y contextos institucionales en los que se realizan los procesos educativos.

8.1.3 Sobre el aprendizaje institucional en la implementación de la política

La política solo se transfiere en un ambiente de aprendizaje integral de la institución, que incluye aprendizajes en ámbitos simbólicos, técnicos y procedimentales.

La implementación de la política no transcurre de manera lineal; requiere procesos de aprendizaje de las IES. El aprendizaje tiene diversas aristas: aprendizajes culturales (aceptación de los beneficios de la evaluación, así como del modelo de calidad del posgrado), aprendizajes organizacionales (nuevas formas de estructura organizacional, de integración de equipos de trabajo, de establecimiento de prioridades) aprendizajes procedimentales (estrategias para

lograr la acreditación, que incluyen desde la capacidad de realizar ejercicios de autoevaluación y planeación, hasta la forma de interpretar las convocatorias del PNPC para presentar adecuadamente la documentación requerida). Sólo después del proceso de aprendizaje, en el que participan múltiples actores, hay posibilidad de que la política pueda ser implantada con éxito en una institución.

8.2 Conclusiones sobre las coaliciones y sus actores

8.2.1 Sobre las coaliciones en los procesos de ajuste y resistencia

La existencia de conflicto en la implementación de la política da lugar a la formación de coaliciones para la resistencia y la sobrevivencia.

Las coaliciones de actores se integran tanto dentro de las IES como entre ellas.

Dentro de las instituciones las coaliciones para la resistencia se forman entre grupos académicos en torno a una disciplina o profesión, o bien, entre actores que comparten condiciones laborales y académicas semejantes.

Al actuar como redes y coaliciones, tanto las IES como sus grupos de actores tienen mayor capacidad de resistencia.

Un efecto notable de la implementación de las políticas ha sido el fortalecimiento de redes y coaliciones que diseñan estrategias para la negociación, para proponer criterios alternativos o para presentar argumentos y acciones de resistencia frente a los factores amenazantes. Un ejemplo de esto es el trabajo del Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado (COMEPO) que poco a poco se ha ido convirtiendo en un grupo interlocutor del CONACyT, y que ha impulsado las modificaciones a algunos parámetros y criterios del modelo de evaluación para la acreditación. Sin embargo, a pesar de que las acciones del COMEPO pueden considerarse exitosas, las modificaciones que ha logrado se ubican en el terreno de los cambios periféricos y no en los factores medulares, vinculados con el concepto de calidad.

Un efecto positivo de este fenómeno es sin duda el establecimiento de puentes de comunicación y colaboración entre las instituciones, lo que ha generado efectos secundarios muy efectivos de aprendizaje y transferencia de experiencia y conocimiento.

8.2.2 Sobre el papel de los actores en el diseño de las estrategias

La participación de los actores del posgrado ha sido marginal en la configuración de los diagnósticos, estrategias y parámetros que estructuran la propuesta de la política.

A diferencia de lo que se propone en los marcos de la planeación estratégica y de la planeación estratégica situacional, en el proceso de configuración de la política de posgrado no se buscó desde el principio la participación exhaustiva de los actores del posgrado. Es cierto que hemos recabado testimonios de la participación de académicos de la BUAP y de la UNAM en las fases iniciales de configuración de los indicadores y parámetros, pero también lo es el hecho de que estos académicos pertenecían a las áreas de las ciencias naturales, exactas e ingenierías y no había representantes de otras áreas de conocimiento: ciencias sociales, humanidades, artes. Esta ausencia provocó que los indicadores y parámetros no fueran suficientemente pertinentes para evaluar programas que tienen procesos de formación disímiles y que consignan su productividad a través de soportes diferentes a las publicaciones en revistas indexadas.

Las reacciones de resistencia que en ocasiones se relatan en las entrevistas dan muestra de las diferentes culturas disciplinares, visiones sobre la calidad y lógicas de formación de investigadores y de producción de conocimientos.

Por otra parte, los actores responsables de los programas de posgrado tienen grados relativamente bajos de autonomía de decisión, ya sea por el lugar que ocupan en la jerarquía institucional, o por la presión por lograr resultados favorables que les abran el acceso a los recursos presupuestales conectados con la condición de la acreditación.

Podemos afirmar, en síntesis, que un factor de peso en la configuración de los parámetros de evaluación de la calidad, fue el hecho de que un grupo de actores “operativos” se convirtieron temporalmente en actores “normativos”, lo cual les dio una ventaja relativa sobre los de otras áreas de conocimiento.

Los actores que establecen los parámetros de evaluación para la acreditación actúan como coalición.

El relato de la participación de los académicos de algunas instituciones en el proceso de establecimiento de criterios y parámetros para la acreditación da cuenta de la integración de una coalición promotora que, aún cuando estaba formada por individuos de distintas IES y organizaciones, compartían un sistema de creencias en torno a la calidad, gozaban de autoridad simbólica y se aliaron para realizar funciones normativas, aún cuando su lugar y nivel jerárquico en las instituciones no incluyera esa responsabilidad.

Las IES pioneras se convirtieron en agente de transferencia

La información recabada permitió identificar que las IES pioneras, además de ser receptoras de las políticas, han jugado un papel relevante como agentes de transferencia, ya que generan procesos interinstitucionales que impulsan el aprendizaje institucional, la difusión de representaciones sociales por medio de procesos de interacción y cooperación, así como la integración de redes y coaliciones que potencian los resultados.

La participación de académicos integrados en redes de colaboración horizontal es un factor que fortalece los procesos de transferencia de políticas, en la medida en que estos académicos regresan a sus instituciones a difundir la visión de la estrategia y a incorporarla al sistema de creencias de la comunidad académica.

8.2.3 Sobre la identidad de sujetos y actores

Los actores de la política de posgrado son agentes de su implementación, pero tienen poco margen de agencia, es decir, de definir sus objetivos y actuar con base en ellos.

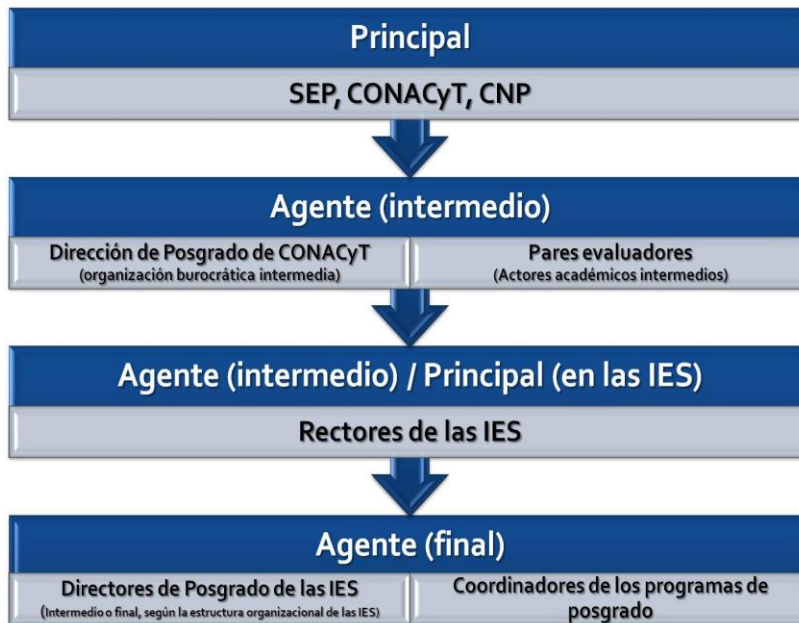
Dado que esta política se transfiere en la mayoría de los casos por medio de la coerción directa o indirecta, y que está construida con base en un paradigma único de calidad, los actores tienen pocas posibilidades de definir objetivos que no estén conectados directamente con el logro de los parámetros establecidos para la acreditación. Las evidencias encontradas en los cambios a la normatividad de las instituciones ejemplifican muy bien este hecho, ya que una parte sustancial de las modificaciones realizadas a los reglamentos de posgrado están directamente orientadas al cumplimiento de los parámetros para la acreditación.

Esta situación puede desembocar en la inhibición de acciones innovadoras, que generen esquemas alternos de procesos o productos educativos.

El papel de agente en el proceso de implementación de la política es un rol intercambiable, y en ocasiones simultáneo con el de principal.

En el proceso de transferencia de la política de posgrado intervienen actores inmersos en estructuras institucionalizadas. En esa estructura, algunos actores, generalmente los rectores de las IES, realizan simultáneamente el papel de principal y agente. Además, intervienen tantos agentes intermedios como sea necesario dependiendo de la estructura jerárquica de la IES a la que se transfiere la política de posgrado. (Figura 21)

FIGURA 21. RELACIONES PRINCIPAL – AGENTE EN LA TRANSFERENCIA DE LA POLÍTICA DE POSGRADO



FUENTE: Elaboración propia

Si el principal es el organismo del Estado responsable de la política (SEP- CONACyT) y los agentes son los directores posgrado o los coordinadores de programas de posgrado en las IES, el programa de posgrado es el instrumento de control a través del cual el principal se asegura de que el agente cumpla con el proyecto de la política. De igual manera, si el rector es el principal y el director o el coordinador de posgrado es el agente, el objetivo de acreditar el programa de posgrado en el PNPC es el vehículo para garantizar los intereses del principal.

El principal se asegura de que el agente realice su función a través de recompensas *expost*. Por lo tanto, la acción de la política es la verificación del cumplimiento, no la generación de condiciones o la innovación para mejorar la calidad educativa del posgrado, porque esto supondría que los mecanismos de la política incluyeran recursos, que podrían interpretarse como recompensas *exante*.

Los rectores – agentes toman decisiones desde sus sistemas de creencias, es decir, desde representaciones sociales sobre calidad del posgrado.

El rol de principal de los rectores se reduce al mínimo, puesto que se ven orillados a asumir las visiones y parámetros establecidos en el PNPC con muy poco margen de maniobra. De esta manera, las decisiones de los rectores son decisiones “situadas” en un contexto y en una coyuntura. Suceden en una estructura y son a su vez, estructurantes de una nueva identidad como agentes.

Los sujetos de la política de posgrado son los programas de posgrado, no los actores.

En el marco del PNPC, un programa de posgrado es un constructo, definido con base en un modelo definido con base en las representaciones sociales sobre calidad, que poco a poco las comunidades académicas han hecho suyas.

El programa de posgrado es el destinatario de la política de posgrado; todos los informes dan cuenta del número de programas acreditados, de sus niveles, áreas geográficas y temáticas, entre otros atributos. De esta manera, el programa de posgrado es el sujeto de la política. Definir un sujeto es una forma de dominación (sujeción). El programa de posgrado es un sujeto “sujetado”. En el proceso este sujeto adquiere identidad de posgrado de calidad, de programa acreditado, y además en un nivel (consolidado, internacional...). La identidad del programa es otorgada por un “Otro”, un ente externo.

Este proceso de construcción de identidad supone un reconocimiento y valoración del sujeto, que le genera derechos en función de esa identidad diferenciada, lo que supone acceso a beneficios.

La implementación de la política depende del liderazgo del actor impulsor.

En el análisis de las trayectorias de la transferencia se identificó que el papel del actor impulsor es crucial y que es crítico su liderazgo. El actor impulsor no necesariamente es unipersonal;

puede ser un actor colectivo. No obstante, en la práctica se ha podido observar que los efectos de la política (favorables o desfavorables, respecto a los objetivos esperados) dependen del liderazgo del coordinador del programa y de su rol como actor impulsor o como actor que se resiste.

En los procesos de implantación de la política, el liderazgo puede ser transformacional o transaccional (Vargas Paredes, 2009). El liderazgo transformacional es un proceso que motiva a la gente, gracias a la acción del líder que desarrolla ideales y valores, y define y articula una visión de futuro, que incluye ideas de innovación. El liderazgo transaccional se basa en el cumplimiento de estándares burocráticos, lo cual se logra gracias a la acción de un actor que funciona como operador o administrador de acciones basadas en ejercicios de planeación. El liderazgo que se observa en la implantación del PFPN y del PNPC es un liderazgo transaccional, ya que asume el modelo de calidad propuesto y encabeza las acciones necesarias para cumplir con los parámetros, pero no genera innovación que contravenga la visión planteada en el modelo.

Los sistemas de creencias de los actores se han unificado de manera segmentada. La creencia no necesariamente se relaciona con la calidad, sino con los intereses comunes, compartidos por los grupos específicos que se integran en coaliciones.

8.3 Conclusiones sobre los efectos

La implantación de las políticas de fortalecimiento del posgrado propicia el isomorfismo y la consecuente pérdida de la diversidad.

Dado que el modelo de evaluación de la calidad responde a una visión relativamente estática sobre el posgrado, las instituciones se orientan al cumplimiento de los indicadores establecidos independientemente de las particularidades institucionales, de los factores de contexto y de las características diferenciadas de sus actores. Esta tendencia a la homogeneización puede a la larga resultar en la pérdida de la riqueza del posgrado nacional, derivado de la diversidad, de la

predisposición a la innovación en el currículo, en los procesos educativos y en las formas de organización de la vida académica institucional. Si bien un efecto inmediato de todo esto es el hecho de que los procesos académicos tienden a organizarse mejor, también se percibe entre los actores una nueva resistencia a la experimentación de nuevas formas de abordar los procesos educativos, o de organizar institucionalmente acciones basadas en modalidades educativas emergentes. De esta manera, el posgrado, campo propicio para la innovación, es víctima de un doble discurso: por una parte, la exigencia de la calidad y la flexibilidad, y por otra, el endurecimiento de criterios y parámetros que dan poco margen de maniobra para las modalidades emergentes. El hecho de que solamente hasta 2011 se publicó una convocatoria para acreditar posgrados a distancia, y que solamente cinco programas hayan logrado la acreditación hasta el momento⁶⁵, es un ejemplo que ilustra este hecho.

La implantación de la política de posgrado ha generado cambios medulares en el ámbito de la gestión y cambios periféricos en los procesos educativos.

La coerción a través de la que se transfiere el modelo no necesariamente garantiza que los actores estén convencidos de la conveniencia de ellos, ni de las bondades de seguir los procesos tal y como el modelo lo exige, por lo que se pueden estar generando condiciones incluso adversas al propósito original con el fin de no perder la acreditación.

Los efectos de la implantación del PNPC han generado cambios medulares en algunos ámbitos institucionales, principalmente en lo que se refiere a la modificación de reglas de financiamiento y asignación de recursos, a los criterios de contratación, evaluación y promoción del personal académico y a la implantación de la planeación estratégica basada en los resultados y recomendaciones de los evaluadores externos. También es posible identificar algunos cambios periféricos relacionados con la ritualización de las acciones de evaluación y la periodicidad de la evaluación curricular.

⁶⁵ Cfr. Datos de CONACyT publicados en su sitio web vigentes en marzo de 2012.

Los efectos institucionales, tanto medulares como periféricos de la implementación de las políticas de posgrado identificados en el trabajo se ubican en el terreno de la gestión de lo educativo, no en los procesos y productos educativos.

Los beneficios de la implantación han sido secundarios: gestión mejorada, becas para los estudiantes, cambios en la organización.

Los cambios generados por la política iniciada en 2001 empezarán apenas a ser observables, si nos atenemos a lo que plantea Sabatier: se requiere de un periodo de al menos una década para identificar y entender el cambio.

Lo que es fundamental es establecer los criterios e indicadores que nos permitirán identificar ese cambio.

8.4 Conclusiones relacionadas con los fundamentos de la política de posgrado y el modelo de calidad que la articula.

8.4.1 Sobre la construcción de la problemática como detonante de la política de posgrado.

La forma como se plantea el constructo sobre la problemática del posgrado determina su orientación y posibilidad de acción efectiva.

Los enfoques teóricos sobre el estudio de las políticas públicas revisados al inicio de este trabajo plantean, como un eje para el análisis, la forma en la que se define el problema que origina la política de posgrado. Hemos asumido que el problema es un constructo, producto de las representaciones sociales sobre la naturaleza y fines del posgrado, sobre la calidad de la educación y sobre la relación entre calidad del posgrado y desarrollo científico y tecnológico.

La política de fortalecimiento del posgrado define la problemática en función de una visión y de un objetivo que rebasan el ámbito meramente educativo. A diferencia de otros niveles del sistema educativo, la política de posgrado se ubica en el marco tanto de la política educativa como de la científica y tecnológica. Esta ubicación le confiere una identidad difusa, pues se plantea como un medio (formar científicos y tecnólogos) para un fin (fortalecer la capacidad científica y tecnológica). La política de posgrado es una política para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, cuya estrategia es la educación, pero no es una política para la educación. Desde esta perspectiva, la política de posgrado es pues una política vicaria, a diferencia del carácter sustantivo que tendría, por ejemplo, la política de educación básica, concebida con un fin preponderantemente educativo. La política de posgrado no enfatiza los procesos educativos, ni concibe al posgrado como una etapa de la educación a lo largo de la vida, sino como una estrategia que busca la competitividad económica.

Los argumentos que configuran la problemática del posgrado que da lugar a la política, se basan en los datos de los indicadores cuantitativos sobre el número de doctores o ingenieros que se gradúan en los países llamados desarrollados, es decir, desde de interpretaciones lineales que parten del supuesto de que existe una relación de causalidad entre el incremento de la cantidad de investigadores y el desarrollo, sin tomar en cuenta las condiciones estructurales tanto del sistema educativo mexicano como de los sustratos necesarios para que la ciencia y la tecnología se desarrollen.

Si bien el propósito explícito es el fortalecimiento del posgrado, no se plantean estrategias que lo promuevan, porque dichas estrategias no se desprenden de conocimiento teórico o empírico sobre lo que significa el proceso de "fortalecer" al posgrado nacional, sino acaso, del propósito de incrementar el número de graduados.

A diferencia de lo que sucede con todos los demás niveles del sistema educativo, las acciones de política para el posgrado no son operadas por el organismo responsable de la política educativa, sino por el encargado de la política científica y tecnológica. Si bien la SEP participa

en el Consejo Nacional de Posgrado (CNP)⁶⁶, la responsabilidad operativa recae en el CONACyT. Esto hace que todos los responsables de los posgrados en las IES identifiquen al PNPC como un proyecto del CONACyT y no del sector educativo.

En síntesis, la política de posgrado no propone acciones del ámbito educativo que generen condiciones para que las IES o los académicos puedan realizar de mejor manera su función; al enmarcarse en el cambio del Estado benefactor al Estado evaluador, se centra en acciones de evaluación y rendición de cuentas de estos actores.

Al plantear el problema al margen de los marcos pedagógicos, la política no opera de manera sustantiva en el terreno educativo, ni identifica a los sujetos beneficiarios de las acciones. La educación es la gran ausente en el discurso y en la operación.

8.4.2 Sobre las prioridades y naturaleza de la política de posgrado.

Los cursos de acción de la política de posgrado no se vinculan con el establecimiento explícito de prioridades temáticas vinculadas con las necesidades de desarrollo científico y tecnológico.

En el contexto del desarrollo científico y tecnológico, los documentos de política de posgrado no establecen prioridades de manera explícita, clara y accesible, ni hacen visible su articulación con las políticas de desarrollo laboral o industrial; tampoco estimula la creación de programas que satisfagan las necesidades identificadas a partir de diagnósticos sistemáticos y periódicos que se alimenten de los resultados y avances logrados hasta el momento.

La aplicación de la estrategia de la política del posgrado se ha reducido a que los programas cumplan con ciertos parámetros de calidad, derivados de un modelo único.

⁶⁶ El CNP está integrado por altas autoridades de la SEP y el CONACYT y sanciona los resultados de las evaluaciones para la acreditación de programas.

La posibilidad real de establecer prioridades temáticas en el posgrado se relaciona con el tema de la autonomía universitaria. Según Alcántara, la cuestión central de la autonomía universitaria no es cuáles son los programas o los planes de estudio o cuál es la forma de organización o los montos de financiamiento, sino quién decide esto. (Alcántara, 2009). Según este autor, hay dos tipos de autonomía: la autonomía sustantiva, que remite a los propósitos, las políticas y los programas que una institución ha decidido seguir y la autonomía de procedimientos, que se refiere a las estrategias y técnicas seleccionadas por las IES para llegar a las metas propuestas. En el ámbito internacional, existe la tendencia de que las instituciones conserven la autonomía para decidir asuntos internos de medios y procedimientos para el logro de sus propósitos, es decir su autonomía de procedimientos, mientras que el Estado decide o controla las metas que las IES establecen. El PNPC solicita a las IES que desarrollen una estrategia de mejora para sus posgrados, en el marco de una planeación estratégica, pero no establece lineamientos sobre las áreas de atención prioritaria. Aparentemente, las IES conservan su autonomía (al poder decidir como lograrán sus metas), mientras que el Estado no asume la parte sustantiva de establecimiento de prioridades. Sin embargo, la forma de operación del proceso de evaluación para la acreditación está invadiendo el área de la autonomía procedimental, al plantear un modelo prescriptivo sobre la calidad del posgrado, y al dictaminar sobre la pertinencia y duración de los planes de estudio, las formas de organización del trabajo académico, la configuración de las plantas académicas y los criterios de admisión de los estudiantes.

La consecuencia es que se invade el área de autonomía de las IES y se deja vacío el ámbito de la autonomía sustantiva, que debería orientar la política educativa.

8.4.3 Sobre la relación entre los propósitos y los efectos de la política de posgrado

Las evaluaciones sobre resultados de la política de posgrado se centran en el incremento de programas acreditados y egresados graduados, pero no abordan el cumplimiento de la hipótesis que subyace en la estrategia, los efectos colaterales que se producen, ni los factores que los provocan.

La racionalidad de la hechura de las políticas públicas se basa en aspectos técnico metodológicos, que parten de hipótesis basadas en propuestas teóricas o ideológicas. Estas hipótesis suponen que el curso de acción propuesto dará como resultado el objetivo que se plantea. Toda la lógica del planteamiento es una lógica técnica. Sin embargo, todo el proceso de implementación de la política de posgrado está permeado por las subjetividades de los actores y por las formas en las que estos se agrupan para operar, crecer o sobrevivir, en función del tipo de necesidades que son atendidas o afectadas por la política que se implementa o que se quiere implementar.

Aunque aparentemente el curso de acción propuesto sea exitoso, es necesario hacer un análisis de las implicaciones y de los “ajustes”, reorientaciones y modificaciones que los actores han realizado intencional o accidentalmente, o bien de los resultados no deseados que la política origina en las organizaciones. Los informes sobre los resultados de la operación del PNPC en los últimos 10 años muestran que efectivamente se ha incrementado el número de programas acreditados, lo que implica que se han realizado mejoras orientadas al cumplimiento de los parámetros de calidad establecidos en el modelo de acreditación: integración de las plantas académicas, articulación con líneas de investigación, mejoramiento de las tasas y tiempos de eficiencia terminal, entre los más destacados. Sin embargo, no se ha hecho, desde los ámbitos oficiales, una evaluación de las subjetividades, de los contornos que rodean a los resultados, de los efectos colaterales, y sobre todo, un análisis profundo para verificar si la hipótesis que subyace en el modelo de calidad del posgrado se ha cumplido, es decir, para confirmar si la estrategia planteada para el posgrado ha contribuido efectivamente a mejorar las condiciones para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en nuestro país.

8.4.4 Sobre la estabilidad de la política

La política de posgrado no garantiza la condición de estabilidad de los cursos de acción, ya que ha cambiado su orientación, énfasis y criterios de evaluación.

Uno de los criterios de evaluación de las políticas públicas es la estabilidad. Si bien podemos afirmar que ha habido continuidad en esta política en los últimos 20 años, y que ha trascendido los cambios sexenales, encontramos algunas modificaciones en el enfoque y en la direccionalidad de las estrategias. Por una parte, la política de fortalecimiento del posgrado cambió su nombre: de “fortalecimiento del posgrado” (PFPN) a “posgrado de calidad” (PNPC). Este cambio, aparentemente trivial, da cuenta de que la estrategia no está centrada en lograr que el posgrado se fortalezca, sino en atestiguar cuando ya se ha fortalecido, todo con base en un modelo unívoco de calidad.

Aunado a esto, los parámetros para la evaluación cambian con frecuencia como lo mostramos anteriormente, lo cual genera incertidumbre entre los actores e inestabilidad en los cursos de acción que las IES planean. Esto es particularmente delicado en el caso de los programas que buscan renovar su acreditación por término de la vigencia, pues no son evaluados con los criterios con que fueron acreditados inicialmente, ni siquiera con los que plantean en su plan de mejora, (el cual, por cierto, fue evaluado y aprobado por los comités de pares evaluadores como parte del proceso de acreditación) sino con los nuevos criterios que se publican en la convocatoria correspondiente.

8.4.5 Sobre la aplicabilidad de la política en el contexto del posgrado mexicano.

Las estrategias de la política de posgrado no toman en cuenta la diversidad de condiciones iniciales y la heterogeneidad de las instituciones y de sus programas.

Una limitación en la implementación del PFPN es que implícitamente se parte del supuesto de que el desarrollo del posgrado en México es homogéneo. No considera la historia, ni la trayectoria de los programas o de sus instituciones, sino que evalúa a partir de una especie de fotografía del momento, en la que se pretende quede consignada la evolución en los últimos 5 años, pero sin considerar el pasado. EL PFPN no considera la historia del posgrado ni de su evolución en los distintos tipos de IES como una variable significativa que incida en la construcción de parámetros para la evaluación.

Implícitamente el modelo (des)-califica a los egresados de los programas que se orientan al perfeccionamiento profesional (y no a la formación de investigadores) como “inferiores” respecto a los egresados “investigadores” sin hacer un análisis de las diferencias reales entre un posgraduado y un profesional destacado en su campo, aún sin grado....

El esquema de la política se construye desde una visión, es decir, desde representaciones sociales sobre la naturaleza del posgrado, sus fines, su estructura y los componentes de la calidad educativa.

8.4.6 Sobre el tipo de estrategia que plantea la política

Esta es una política regulatoria, pues actúa con base en prescripciones y algunos incentivos, y genera polarización en grupos cuyos intereses se ven afectados por los cambios en las regulaciones.

Como hemos mencionado citando a Lowi, las políticas pueden ser distributivas, regulatorias y redistributivas. Un componente distributivo es la asignación de las becas a los estudiantes, pero esta asignación es producto del cumplimiento institucional de las prescripciones, por lo que la distribución de recursos se ve subordinada a las condiciones de la regulación. Al convertir la política de fortalecimiento, que por definición tendría que ser distributiva, en política regulatoria, se pierde la posibilidad de generar equidad y de favorecer a los programas e instituciones que se encuentran en desventaja o con mayores limitaciones. La consecuencia es que se ahondan las desigualdades entre las instituciones y programas acreditados y los que inicialmente estaban rezagados.

8.4.7 Conclusiones sobre el modelo de calidad del posgrado

El modelo de calidad del posgrado es una manifestación de una visión sobre la formación de investigadores en el marco de una interpretación del quehacer científico, pero no de los procesos educativos.

Las ideas que dan lugar a los indicadores de calidad del posgrado si están relacionados con condiciones para un buen proceso educativo. Pero la existencia misma de los indicadores no garantiza la calidad del proceso porque:

- frente a la presión por lograr la acreditación, las IES se preocupan más por cumplir indicadores, que por los procesos educativos;
- la viabilidad de los programas dentro de las IES es condición necesaria, pero no suficiente para asegurar la calidad de la educación;
- los resultados de la implantación de la política no son uniformes en todas las IES. Si el modelo fuera universal, los programas de una misma IES tendrían resultados semejantes frente a procesos semejantes.

La transferencia del modelo del PNPC ha transformado las ecologías simbólicas de los responsables del posgrado, al generar nuevas interpretaciones sobre la calidad que se acoplan a lo que el modelo propone.

La acreditación en el PNPC es un signo de calidad. Como signo, tiene dos componentes: significado y significante. El significante es la presencia física del signo y el significado es la imagen mental que crea la persona que se vincula con el significante.

Si bien se siguen discutiendo algunos de los parámetros, no se cuestiona del todo la visión general sobre calidad. A fuerza de repetirse, ha empezado a verse como un componente natural, como parte del paisaje del posgrado nacional. ¿Habría otro conjunto de indicadores y parámetros que pudieran ser aceptados como válidos para testimoniar la calidad? ¿Qué sucede cuando alguien se atreve a proponer modelos alternos?

El modelo de calidad del PNPC es un modelo incrementalista, que además se evalúa considerando la suma de sus partes.

El análisis de los efectos del PNPC en el posgrado nacional no puede reducirse al incremento del número de programas acreditados, ni siquiera al desglose de sus áreas de conocimiento o del tipo de IES que los ofrecen. El concepto de mejora continua tampoco debe reducirse a las consideraciones y mediciones sobre elementos tales como el incremento del número de académicos en el SNI, o al aumento de la tasa de eficiencia terminal.

El análisis requiere la inclusión de elementos complejos que den cuenta de un proceso espiral, que se va enriqueciendo por la densidad de las relaciones entre los distintos elementos y no sólo por la suma de sus partes.

8.5 ¿Qué factores inciden en la generación de efectos no deseados de la implantación de la política de posgrado?

A manera de síntesis, podría afirmar que los siguientes son los factores más importantes que influyen en los resultados de la implantación de la política:

- a) El sujeto de la política es el programa de posgrado y no los agentes que impulsan la acreditación o los beneficiarios que gozan de las consecuencias de lograrla. Por lo tanto, existe una contradicción en el sistema de recompensas.

- b) La política de posgrado es una política cuyo objeto focal es la ciencia y la tecnología y no la educación. En el discurso, las acciones de fortalecimiento educativo no se presentan como fines valiosos en sí mismos, sino como medios para el logro de otros propósitos. Los procesos educativos importan en la medida en que sirven para generar los productos esperados, es decir, el número de posgraduados que se espera produzcan las IES. La estrategia no está acompañada de acciones que desarrollen el conocimiento sobre los procesos pedagógicos propios del posgrado.

- c) La estrategia no está diseñada para fortalecer al posgrado, sino para verificar cuando los programas cumplen con los estándares del modelo, independientemente del establecimiento de prioridades sobre los ámbitos (temáticos, geográficos, institucionales) que se quieren fortalecer.
- d) La estrategia de la política no toma en cuenta la heterogeneidad de las visiones, experiencias, creencias y formas de organización de los actores involucrados en el proceso. Al asumir que todos tienen objetivos comunes, no incluye en el análisis el conflicto, las resistencias y las divergencias, como variables que deben ser consideradas en una estrategia de implantación.
- e) Tampoco se identifican las diferentes condiciones de experiencia, formación, habilidades para la gestión, condiciones laborales y necesidades de los coordinadores de los programas de posgrado, quienes son actores relevantes del proceso de acreditación.
- f) La motivación para la transferencia de la política es una variable relevante. La coerción como motivación para la implantación de la política genera en los actores resistencias y estrategias de sobrevivencia que inciden en los efectos. En escenarios de coerción, las coaliciones de actores que se resisten tienden a debilitarse cuando ven amenazada la estabilidad sustantiva de otros factores que tienen mayor prioridad que el tema de su resistencia (por ejemplo, la estabilidad laboral, la permanencia en el SNI, el acceso a fondos concursables para la investigación, entre otros). En estos casos, la participación de los actores se enfoca a "cumplir" con los parámetros, como estrategia de sobrevivencia, aunque eso signifique sacrificar, en mayor o menor medida, algunos elementos, tales como la diversidad de identidades de los programas, la calidad de los productos o la posibilidad de innovación en los procesos, todos éstos, efectos contrarios a lo que busca la política.

Desde luego, observamos también efectos favorables. Uno de ellos es el hecho de que las instituciones que obtienen mejores resultados en la consolidación de sus programas de

posgrado son aquéllas cuyos actores se integran en redes y coaliciones que crean sinergias y se fortalecen mutuamente.

Pero sin duda, el efecto favorable más importante de la puesta en marcha del PFPN y del PNPC ha sido el hecho de poner al posgrado en el escenario del debate de la educación y de las políticas públicas, como un nivel sustantivo del sistema educativo, con identidad, necesidades, dinámicas y objetivos propios, cuyo desarrollo requiere la generación de explicaciones, modelos innovadores y estrategias de acción, producto de la investigación sistemática que trasciendan los horizontes de corto plazo y se abran a proponer nuevas visiones sobre la educación.

9 BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, A. (2002). Las políticas públicas como perspectiva de análisis. *Ciencias Sociales*, 97 (3), 95-103.
- Abreu, L. (2003). Los nuevos paradigmas para la planeación del posgrado. *OMNIA*, 49-54.
- Acosta, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. (Vol. Biblioteca de la Educación Superior. Serie Ensayos). México: ANUIES.
- Acosta, A. (2006). Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México. *Revista de la Educación Superior*, 3 (139), 81-92.
- Adler, E., & Hass, P. (2009). Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo. *Relaciones Internacionales* (12), 145-169.
- Aguado, S., Guerrero, J., & Hicks, E. (1989). El posgrado nacional. *Ciencia y Desarrollo*, 15 (88-89), 3-6.
- Aguilar, L. (1996). *La hechura de las políticas* (2a. ed., Vol. Segunda antología). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1996a). *La implementación de las políticas* (Segunda ed., Vol. Cuarta antología). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2003). *El estudio de las políticas públicas* (3a. ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México, 1982 - 2006. *Revista Iberoamericana de Educación* (48), 147-165.
- Alcántara, A. (2009). La autonomía universitaria en las universidades públicas mexicanas: las vicisitudes de un concepto y una práctica institucional. En H. Muñoz, *La Universidad pública en México*. UNAM- MA Porrúa.
- Andrade Frich, A. (2006). Sociología del Desarrollo y su evaluación como fenómeno sociocultural. *Tesis doctoral*. México: Universidad Iberoamericana.
- ANUIES. (1999). *Tipología de Instituciones de Educación Superior*. México: ANUIES.
- ANUIES. (2000). *La Educación Superior en el Siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*. México, D.F.: ANUIES.
- ANUIES. (2004). *Documento estratégico para la innovación de la educación superior*. (2a. ed.). México, D.F.: ANUIES.

ANUIES. (2006). *Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas*. México, D.F.: ANUIES.

Arredondo, M. (1999). La educación superior: el posgrado. En P. Latapí, *Un Siglo de Educación en México* (Vol. II, págs. 355-383). México: Fondo de Cultura Económica.

Arredondo, M. (2003). La situación actual del posgrado en México. *OMNIA* , 101-108.

Arredondo, M. (2004). Retos y problemas en la enseñanza y la investigación. Una perspectiva comparativa de los procesos de formación en el posgrado de la UNAM. *OMNIA* , 95-107.

Arredondo, M., & Sánchez Puentes, R. (2004). *Campo científico y formación en el posgrado: procesos y prácticas de las ciencias experimentales en la UNAM*. México: UNAM - Plaza y Valdés.

Arredondo, M., Pérez, G., & Morán, P. (Abril de 2006). Políticas del posgrado en México. (UAM-X, Ed.) *Cuadernos de Reencuentro* .

Aspland, T., & O'Donoghue, T. (1994). Quality in postgraduate education . En O. Z.-S. Ryan (Ed.), *Quality in supervising overseas students?* (págs. 59–76). Londres: Kogan Page.

Banco Mundial. (2003). *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria*. . Washington, D.C.: Banco Mundial.

Barojas, J., & Malo, S. (1982). *Criterios de calidad y evaluación del posgrado: experiencias de un grupo de trabajo*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2004, de <http://www.anuiex.mx/anuiex/revsup/reso42/txt3.htm>

Bazúa, F., & Valenti, G. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública* (84), 25-81.

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

Becker, G. (1983). *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Madrid: Alianza Editorial.

Blumer, H. (1982). *El Interaccionismo simbólico :perspectiva y método*. Barcelona: Hora.

Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. *European Integration Online Papers (EIOP)* , 1.

Brunner, J. J. (2000). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. *Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe*. Chile: UNESCO.

Brunner, J. J. (2005). *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional. Marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad*. Recuperado el 8 de agosto de 2006, de <http://mt.educarchile.cl/archives/Tendencias%2orecientes.pdf>

BUAP. (2002). Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

BUAP. (2007). *Sistema de Tutorías para la Formación Integral (SITFI)*. Recuperado el 18 de diciembre de 2011, de:
http://www.minerva.buap.mx/MUM_DescargasPDF/Documentos_MUM/MUM_02a_Tutores.pdf

Canales, A. (2009). La teoría del principal - Agente en el análisis de la política científica . *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Veracruz, México.

Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform: what planners need to know*. París: International Institute for Educational Planning. UNESCO.

Casanova Cardiel, H. (2006). México. En J. Forest, & P. Altbach, *International Handbook of Higher Education* (págs. 881-897). Dordrecht, The Netherlands: Springer.

Casas, R. (2003). Enfoque para el análisis de redes y flujos de conocimiento. En M. Luna, *Itinerarios del conocimiento: formas dinámicas y contenido. Un enfoque de redes*. (págs. 19-50). México: Anthropos Editorial - Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Casassús, J. (Abril de 1999). Lenguaje, poder y calidad de la educación. *Boletín 50. Proyecto Principal de Educación* . Santiago, Chile: UNESCO.

Casassús, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina. La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B* . París: UNESCO.

Castellanos D., O. F., Montañez F., V., & Jiménez H., C. N. (2006). Premisas para la estructuración de la comunidad para el desarrollo de la gestión tecnológica y la innovación en Colombia. *I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*. México.

Chan, W. W. (2004). International Cooperation in Higher Education: Theory and Practice. *Journal of Studies in International Education* , 8 (1), 32-55.

Chapman, B., & Greenaway, D. (2006). Learning to Live with Loans? International Policy Transfer and the Funding of Higher Education. *The World Economy* .

Charmaz, K. (2000). Grounded theory: objectivist and constructivist methods. En N. Denzin, & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. (2a. ed., págs. 509-535). Thousand Oaks: Sage.

CINVESTAV. (2010). Reglamento General de Estudios de Posgrado del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN.

- CONACyT. (1987). El Posgrado Nacional. *Ciencia y Desarrollo*, 13 (Especial).
- CONACyT. (2002). Paradigma de un programa de posgrado de calidad. En *Programa Institucional de Fortalecimiento del Posgrado. Lineamientos para su formulación y presentación* (pág. Anexo IV). México.
- CONACyT. (2002). Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECyT). México: Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2002.
- CONACyT. (2003). *Reglas de operación de los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*.
- CONACyT. (2008). *Evaluación del Impacto del Programa de Formación de Científicos y Tecnólogos 1997 -2006*. México: CONACyT.
- CONACyT. (2008). *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012*. México.
- CONACyT-SEP. (13 de Julio de 2010). *Marco de referencia para la evaluación y seguimiento de programas de posgrado*. Recuperado el 14 de julio de 2010, de Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional: www.conacyt.gob.mx
- Coraggio, J. L., & Torres, R. M. (1997). *La educación según el Banco Mundial; un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Crovi, D. (2002). Sociedad de la información y el conocimiento. Entre el optimismo y la desesperanza. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (185), 13-33.
- De la Cruz, G., Díaz-Barriga, F., & Abreu, L. (2010). La labor tutorial en los estudios de posgrado. Rúbricas para guiar su desempeño y evaluación. *Perfiles Educativos*, XXXII (130), 83-102.
- De la Torre, M. (2004). *Del humanismo a la competitividad. El discurso educativo neoliberal*. México: DGEP, UNAM (Colección Posgrado).
- De Vries, W., & Álvarez, G. (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV (134).
- Declaración de Bolonia*. (19 de junio de 1999). Recuperado el 31 de enero de 2006, de Espacio Europeo de Educación Superior: <http://eees.umh.es/contenidos/Documentos/DeclaracionBolonia.pdf>
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana/UNESCO.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2005). Introduction. The discipline and practice of qualitative research. En N. Denzin, & Y. Lincoln (Edits.), *The sage Handbook of Qualitative Research* (Third ed., págs. 1-41). Thousand Oaks Sage.

Díaz Barriga, Á. (2005). Riesgos de los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. *Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) e Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO).

Díaz Barriga, Á., & Mendoza Rojas, J. (2005). *Educación superior y Programa Nacional de Educación, 2001-2006: aporte para una discusión*. México: ANUIES.

Díaz Barriga, Á., Barrón T., C., & Díaz Barriga., F. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. México: UNAM-IISUE; ANUIES; Plaza y Valdés.

Didou, S. (2002). *Transnacionalización de la Educación Superior, Aseguramiento de la Calidad y Acreditación en México*. Obtenido de http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/internac/n_proveedores/mexico/provee_mx.pdf

Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 342-357.

Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy – Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24.

Ema López, J. E. (2004). Del sujeto a la agencia (a través de lo político). *Athenea Digital* (6), 1-24.

Estevez, A., & Esper, S. (2010). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista del Instituto AFIP*, 52-65.

Evans, M., & Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Gestión y Política Pública*, VIII (2), 201-246.

Félix, M. C. (2003). Los flujos migratorios de estudiantes mexicanos de posgrado hacia el extranjero. (ANUIES, Ed.) *Revista de Educación Superior en línea* (125), http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res125/info125.htm.

Flores, P., & Ruiz de Chavez, S. (2002). Globalización, gobierno y transferencia de políticas públicas. El caso de la educación superior en México. *Education Policy Analysis Archives*, 10 (41).

Fontaines, T., & Urdanteta, G. (2009). Aptitud resiliente de los docentes en ambientes universitarios. *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, 10 (1), 163-180.

Fresán O., M., & Taborga T., H. (1999). *Tipología de instituciones de educación superior*. México: ANUIES.

Fresán, M. (2002). La asesoría de tesis de doctorado. Una influencia permanente en la vida del investigador independiente. (ANUIES, Ed.) *Revista de Educación Superior (en línea)* (124).

Frigotto, G. (2004). Los delirios de la razón: crisis del capitalismo y metamorfosis conceptual en el campo educativo. En P. Gentili, *Pedagogía de la exclusión; crítica al neoliberalismo en educación*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Gandarilla, J. (2004). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la globalización? Una incursión metodológica desde América Latina. . En J. (. Saxe-Fernández, *Tercera vía y neoliberalismo* (págs. 35- 69).

Gil, M. (1994). *Los Rasgos de la Diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-Azcapotzalco.

Gil, M. (2000). Educación Superior: la otra cara de las políticas. En R. Cordera, & A. Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. (págs. 103-114). México: UNAM- Miguel Ángel Porrúa.

Gil, M. (18 de septiembre de 2006). Cuerpos académicos: ¿rumbo o requisito formal? *La Crónica de hoy* .

González, J. (2007). *Cibercultura y cibercultur@*. Recuperado el 19 de diciembre de 2011, de flowtv.org: <http://flowtv.org/2007/04/%E2%80%9C-cibercultura%E2%80%9D-y-cibercultur/>

Guerrero, O. (1993). Políticas públicas: interrogantes. *Revista de Administración Pública* (84), 83-88.

Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* , 46 (1), 1-35.

Hamman, E. T., & Lane, B. (2004). The Roles of State Departments of Education As Policy Intermediaries: Two Cases. *Educational Policy* , 18 (3), 426-455.

Honig, M. I. (2006). *Street-Level Bureaucracy Revisited: Frontline District Central-Office Administrators as Boundary Spanners in Education Policy Implementation*. (S. Publications, Ed.) Recuperado el 27 de Mayo de 2008, de <http://epa.sagepub.com/cgi/content/abstract/28/4/357>

Ibarra, E. (1998). *La Universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*. (Segunda ed.). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Japp, K. (2008). Actores políticos. *Estudios Sociológicos* , XXVI (76), 3-31.

Johnston, L. (2005). 'Waking Up The Sleeping Giant': Change Management, Policy Transfer and the Search for Collaboration. *Public Policy and Administration* , 20 (3), 69-89.

Kanter, R. (1999). The Enduring Skills of Change Leaders. *Leader to Leader Journal* (13), 15-22.

Karlsson, T. (2007). *Institutional Isomorphism*. (SAGE, Ed.) Recuperado el 4 de abril de 2008, de International Encyclopedia of Organization Studies: http://sage-reference.com/organization/Article_n233.html

Karran, T. (2001). The Globalization of Virtual Education: Types, Trends, Theories and Tactics. *Conferencia en el marco del IX Congreso Internacional de Educación Continua de AMEC*. Acapulco, Gro., México.

Kent, R. (2005). *Recepción de las políticas de educación superior: el PIFI y el PIFOP*. México: ANUIES.

Kent, R. (2009). *Las políticas de educación superior en México durante la modernización. Un análisis regional*. (Vol. Biblioteca de la educación superior. Serie Investigaciones). México: ANUIES.

Kent, R., Álvarez, G., & otros. (2003). *Cambio organizacional y disciplinario en las Ciencias Sociales en México*. México: Plaza y Valdés - DIE.

Klijn, E. (1998). 'Policy Networks: An Overview'. En W. J. Kickert, & J. Koppenjan, *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. Lerner, & H. Lasswell, *The Policy Sciences* (págs. 3-15). Stanford University Press.

Latapí, P. (2008). ¿Pueden los investigadores influir en la política educativa? *Revista Electrónica de Investigación educativa*, 10 (1), <http://redie.uabc.mx/vol10no1/contenido-latapi2.html>.

Lowi, T. J. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (C. Roqueñí, Trad., 2a. ed., Vol. Segunda antología, págs. 89-117). México: Porrúa.

Luchilo, L. (2010). *Formación de posgrado en América Latina. Políticas de apoyo, resultados e impactos*. Buenos Aires: Eudeba.

Luna, M., & Velasco, J. L. (2005). Confianza y desempeño en las redes sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (1), 127-162.

Luna, M., & Velasco, J. L. (2005a). Redes de conocimiento: principios de coordinación y mecanismos de integración. En *Seminario: "Redes de conocimiento como nueva forma de creación colaborativa: su construcción, dinámica y gestión"*. Buenos Aires: RICYT-CYTED.

Luna, M., & Velasco, J. L. (2009). Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: problemas y mecanismos de integración. *REDES: Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 76-99.

Makse, T., & Volden, C. (2011). The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations. *The Journal of Politics*, 73 (1), 108-124.

Maldonado-Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: Una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 25 (134).

Martínez, A., Laguna, J., & otros. (2005). *Perfil de competencias del tutor de posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México*. México: Dirección General de Estudios de Posgrado UNAM.

Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, XVI (2), 281-318.

Matus, C. (1980). *Planificación de situaciones*. México: Fondo de Cultura económica.

McGinn, N. (1997). *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the world*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, Incorporated.

McLendon, M. K., Hearn, J. C., & Deaton, R. (2006). Called to Account: Analyzing the Origins and Spread of State Performance-Accountability Policies for Higher Education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28 (1), 1-24.

Méndez, J. L. (1993). Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas). *Revista de Administración Pública* (84), 107-121.

Merton, R. K. (1968). The Matthew Effect in Science. *Science* (159), 56-63.

Miklos, T. (2006). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. México: Limusa.

Mollis, M. (2010). Imágenes de posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional. En M. Mollis, J. Núñez, & C. García Guadilla, *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas*. (págs. 13-56). Buenos Aires: CLACSO.

Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20 (33), 323-335.

Moreno, P. (1993). Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas. *Revista de Administración Pública* (84), 9-23.

Muñoz Izquierdo, C. (2009). *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social?. Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación (1968-2008)*. México: Universidad Iberoamericana.

Nicholson-Crotty, J., & Meier, K. (2003). Politics, Structure, and Public Policy: The Case of Higher Education. *Educational Policy*, 17 (1), 80-97.

Núñez, J. (2010). Las políticas de posgrado, sus fundamentos conceptuales y la larga batalla contra el subdesarrollo. En M. Mollis, J. Núñez, & C. García Guadilla, *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas* (págs. 57-134). Buenos Aires: CLACSO.

OCDE. (1998). *University Research in Transition*. París: OCDE.

OCDE. (1999). *Quality and Internationalization in Higher Education. Programme on Institutional Management in Higher Education*. París: OCDE.

OCDE. (2006). *Education Policy Analysis. Focus on Higher Education*. París: OCDE.

Parsons, W. (2009). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. (A. Acevedo, Trad.) México: FLACSO.

Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, IV (2), 257-276.

Piña Osorio, J. M. (2004). Políticas de excelencia y vida académica en el posgrado. En A. Didriksson, C. Arteaga, & G. Campos, *Retos y paradigmas. El futuro de la educación superior en México* (págs. 119-133). México: CESU / Plaza y Valdés Editores.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México.

Reynaga, S. (2003). Los posgrados: una mirada valorativa. *Revista de Educación Superior* (124).

Rizvi, F. (2007). Postcolonialism and Globalization in Education. *Cultural Studies <=> Critical Methodologies*, 7 (3), 253-263.

Rodríguez, R., & Casanova Cardiel, H. (2005). Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México. *Perfiles Educativos*, XXVII, 40-56.

Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* (21), 129 - 168.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1996). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (G. E. Bernal, Trad., segunda ed., Vol. Cuarta antología, págs. 323-372). México: Porrúa.

San Pedro, P. (2006). *El Individuo como agente del cambio: el proceso de empoderamiento*. Recuperado el 15 de 06 de 2009, de Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE): <http://www.fride.org/publicacion/38/el-individuo-como-agente-del-cambio:-el-proceso-de-empoderamiento>

Sánchez, R., & Arredondo, M. (2001). *Pensar el posgrado: la eficiencia terminal en ciencias sociales y humanidades de la UNAM*. México: UNAM- Plaza y Valdés.

Sánchez-Saldaña, M. (2004). Calidad e innovación en el posgrado: el papel de las tecnologías de la información. *Revista Digital Universitaria* , 5 (10), <http://www.revista.unam.mx/vol.5/num10/art69/int69.htm>.

Sánchez-Saldaña, M. (2006). *Impacto de los indicadores para la evaluación del posgrado*. México: Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado A.C.(COMEPO).

Sánchez-Saldaña, M. (2007). *Modelo integral de evaluación del posgrado nacional. Guía para la evaluación de programas de posgrado*. Guadalajara, Jal.: Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado A. C.

Sánchez-Saldaña, M. (2008). Globalización y neoliberalismo en las Políticas de desarrollo del posgrado en México. *Sinéctica* (31).

Sánchez-Saldaña, M. (2010). El Posgrado en México. Efectos de las políticas de fortalecimiento. *Tesis de Maestría en Pedagogía. Facultad de Filosofía y Letras. UNAM* . México.

Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance. *The Policy Studies Journal* , 36 (4), 497-524.

SEP. (1979). *Programas y Metas del Sector Educativo 1979 - 1982*. México: Secretaría de Educación Pública.

SEP-CONACyT. (2001). *Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN)*. México.

SEP. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001 - 2006*. México.

SEP. (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Sobeck, J. (2003). Comparing Policy Process Frameworks: What Do They Tell Us About Group Membership and Participation for Policy Development? . *ADMINISTRATION & SOCIETY* , 35 (3), 350-374.

Soneira, A. (2007). La teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss. En I. Vasilachis de Gialdino, & e. al., *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa.

Stake, R. (2005). Qualitative Case Studies. En N. Denzin, & Y. Lincoln (Edits.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (págs. 443-466). Thousand Oaks: Sage.

Stein, E., & Tomasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: BID-Planeta.

- Stufflebeam, B. L., & Shinkfield, A. J. (1989). *Evaluación sistemática*. Madrid: Paidós - MEC.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- UABCS. (s/f). *Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Baja California Sur*.
- UAEMor. (2005). *Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos*.
- UAS. (2006). *Programa Institucional de Tutorías*. Recuperado el 18 de diciembre de 2011, de http://tutorias.uasnet.mx/include/pdf/Programa_Institucional_de_Tutorias_UAS.pdf
- UAS. (2009). *Reglamento de Posgrado de la Universidad Autónoma de Sinaloa*.
- UASLP. (2007). *Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*.
- UdeG. (2005). *Reglamento General de Posgrado de la Universidad de Guadalajara*.
- UIA. (2006). *Reglamento de Estudios de Posgrado de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México*.
- UIA Dirección de Posgrado. (2010). *La Tutoría en el posgrado de la UIA*. México: Universidad Iberoamericana.
- UNAM. (2006). *Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México*.
- UNESCO. (1981). *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- UNESCO. (1998). *Higher Education in the twenty-first Century: vision and action: final report. World Conference n Higher Education*. París, France: UNESCO.
- UV. (2003). *Reglamento general de Estudios de Posgrado de la Universidad Veracruzana*.
- Valenti Nigrini, G. (2002). Veinticinco años de Políticas de Posgrado en México. Una Visión Panorámica. En J. E. Esquivel Larrondo, *La Universidad Hoy y Mañana. El posgrado latinoamericano*. México: UNAM, CESU, Plaza y Valdés.
- Vargas, S. (2009). *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional. Lecciones desde Iberoamérica*. México: Universidad de Quintana Roo: Miguel Angel Porrúa.

Vázquez, H. (2003). *Educación y desigualdad del salario en México medición y causas*. Tesis Licenciatura, Universidad de las Américas, Departamento de Economía, Puebla.

Weaver- Hightower, M. B. (2008). An Ecology Metaphor for Educational Policy Analysis: A Call to Complexity. *Educational Research* , 37 (3), 153-167.

Weible, C., & Sabatier, P. (2005). Comparing Rational and Advocacy Models of Policy Analysis: Changes in Lake Tahoe Water Quality Problems and Alternatives from 1984 to 2001. *Annual Meeting of the American Political Science Association*.

Weible, C. M., & Sabatier, P. (2009). Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. *The Policy Studies Journal* , 37 (2), 195-212.

Weible, C., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal* , 37 (1), 121-140.

Westerheijden, D., Hulpiau, V., & Waeytens, K. (2006). Lines of Change in the Discourse on Quality Assurance. An Overview of Some Studies into What Impacts Improvement. *28th ANNUAL EAIR FORUM*. Rome.

10 ANEXOS

10.1 Anexo 1. Guía para entrevista

Entrevista dirigida a directores de posgrado o coordinadores de programas de posgrado. Los aspectos fundamentales a explorar son:

- La transferencia de políticas
- Los procesos de diseño difusión e implantación de políticas en las instituciones
- Las relaciones (cooperación, tensiones, conflictos coaliciones) entre los actores involucrados en los proceso
- Los efectos de la puesta en marcha de programas derivados de las políticas

¿Qué políticas sobre posgrado conoce?

¿Cuáles son las políticas de posgrado de su universidad?

Elementos/VARIABLES	PREGUNTAS
1. Trayectoria de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> ➤ Internacional – nacional- local - institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿cómo se realizan los procesos de comunicación entre diversos actores sobre las políticas de posgrado/ sobre el PIFOP, PNPC en la institución? ¿cómo le llega a usted la información? ➤ ¿qué canales de comunicación se utilizan en la institución para asuntos relacionados con las políticas de posgrado? ➤ Considera que la comunicación ha sido adecuada, clara, oportuna suficiente... ➤ Identifica dificultades de comunicación tanto en los canales, tiempos, claridad, interpretación...
2. Tipo de transferencia <ul style="list-style-type: none"> ➤ Voluntaria ➤ Coercitiva indirecta ➤ Coercitiva indirecta 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cómo surgió en la institución la idea de participar en el PNPC? ➤ ¿en qué momento se decidió participar? (participaron desde PE o desde las primeras convocatorias o en las últimas...) ➤ ¿cuáles eran las condiciones / circunstancias institucionales en ese momento? ➤ ¿Qué consecuencias considera que habría tenido para la institución no participar? ➤ ¿Cuáles han sido los elementos que han facilitado / obstaculizado la participación de su universidad en este proceso? ¿cuáles son las principales dificultades que ha enfrentado la institución? ¿cómo las han resuelto?
3. Actores que participan <ul style="list-style-type: none"> ➤ Directivos / diseñadores ➤ Intermediarios ➤ Operadores ➤ Beneficiarios ➤ Grupos de presión 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿quién decidió la participación de la institución en el PNPC? ➤ ¿quién es el responsable institucional? ➤ ¿quiénes participan en los procesos? ➤ ¿alguien se ha opuesto? ¿quién? ¿cuál es el argumento? ➤ ¿quiénes son los beneficiados de este programa?
4. Papel de los actores en el proceso de transferencia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿qué papel juega cada uno de los actores en el proceso? ➤ ¿Qué actores o grupos de actores han jugado un papel decisivo en el desarrollo de las acciones institucionales vinculadas con el PNPC? ➤ ¿Identificas fuerzas en pugna entre los actores? ¿qué fuerzas predominan?

Elementos/VARIABLES	PREGUNTAS
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Impulsar ➤ Asimilar ➤ Resistir 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿qué actores o grupos de actor han ofrecido resistencia? ¿por qué?
<p>5. Vinculación org diversas, nacionales e internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Subordinación ➤ Cooperación ➤ Dominación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿qué participación ha tenido su universidad en organizaciones vinculadas con procesos relacionados con la acreditación? ¿en acciones de análisis de este programa? ¿En actividades ligadas al CONACyT?
<p>6. Estilo de transferencia</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Copia ➤ Emulación ➤ Hibridación ➤ Inspiración 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Se han relacionado con otras instituciones para los procesos de acreditación en el PNPC? ➤ ¿Alguna institución ha fungido como modelo /asesora/colaboradora en este proceso? ¿Cuál? ¿Cómo?
<p>7. Objetos que se transfieren</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Modelos / Paradigmas ➤ Normas ➤ Instrumentos ➤ Formas de organización ➤ Procesos ➤ Productos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿qué cambios ha sido necesario hacer en su institución para favorecer la participación en el PNPC? (cambios en normatividad, organización, funciones, etc.)

Efectos identificados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué efectos (favorables/ desfavorables o no deseados) identifica usted que ha tenido la participación de su institución en el PNPC? ➤ En los programas acreditados ➤ En los programas no acreditados
-----------------------	---

- ¿Qué efectos (favorables/ desfavorables o no deseados) identifica usted que ha tenido la puesta en marcha del PNPC en el desarrollo del posgrado nacional?
- ¿Qué aspectos que podrían ser apoyados para el fortalecimiento del posgrado no están suficientemente cubiertos por el PNPC?

10.2 Anexo 2. CÓDIGOS

COD	CÓDIGO	VARIABLE o CATEGORÍA	VBLE
11	actores diseñadores de política	ACTORES	1
12	actores función directiva	ACTORES	1
13	actores grupos de presión	ACTORES	1
14	actores operadores	ACTORES	1
15	actores que asimilan o adaptan	ACTORES	1
16	actores que impulsan	ACTORES	1
17	actores que se resisten	ACTORES	1
18	redes y organizaciones	ACTORES	1
21	evaluación vinculada a recursos	VISIONES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD	2
22	evaluación y acreditación como política nacional	VISIONES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD	2
23	pertinencia indicadores de evaluación	VISIONES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD	2
231	indicadores de eficiencia terminal	VISIONES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD	2
31	coaliciones entre actores	LIDERAZGO Y COALICIONES	3
32	liderazgo académico	LIDERAZGO Y COALICIONES	3
33	sistema de creencias de grupos	LIDERAZGO Y COALICIONES	3
51	relación de cooperación	RELACIONES INSTITUCIONALES	5
52	relación de dominación	RELACIONES INSTITUCIONALES	5
53	relación de subordinación	RELACIONES INSTITUCIONALES	5
54	relación de resistencia	RELACIONES INSTITUCIONALES	5
55	relación posgrado investigación	RELACIONES INSTITUCIONALES	5
56	vinculación IES empresas	RELACIONES INSTITUCIONALES	5
61	facilitadores para implantación de política	IMPLANTACION DE POLITICA	6
62	obstáculos para implantación de política	IMPLANTACION DE POLITICA	6
63	procesos de evaluación	IMPLANTACION DE POLITICA	6
71	cambio en criterios selección estudiantes	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
72	cambio en criterios selección académicos	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
73	cambio en modelo académico	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
74	cambio en modelo de evaluación	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
75	cambio en normatividad	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
76	cambio en organización	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7

77	cambio en procesos	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
78	cambio en productos	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
79	cambio en visión de planeación	CAMBIOS INSTITUCIONALES	7
81	efectos favorables	EFFECTOS	8
811	efectos favorables en programas	EFFECTOS	8
812	efectos favorables en institución	EFFECTOS	8
813	efectos favorables en posgrado nacional	EFFECTOS	8
82	efectos no deseados	EFFECTOS	8
821	efectos no deseados en programas	EFFECTOS	8
822	efectos no deseados en institución	EFFECTOS	8
823	efectos no deseados en posgrado nacional	EFFECTOS	8
412	transferencia coercitiva directa	MOTIVO TRANSFERENCIA	41
413	transferencia coercitiva indirecta	MOTIVO TRANSFERENCIA	41
411	transferencia voluntaria	MOTIVO TRANSFERENCIA	41
421	transferencia tipo copia	TIPO TRANSFERENCIA	42
422	transferencia tipo emulación	TIPO TRANSFERENCIA	42
423	transferencia tipo hibridación	TIPO TRANSFERENCIA	42
424	transferencia tipo inspiración	TIPO TRANSFERENCIA	42
425	transferencia por experiencia de personas	TIPO TRANSFERENCIA	42
432	trayectoria institución institución	TRAYECTORIA TRANSFERENCIA	43
433	trayectoria institucional programa	TRAYECTORIA TRANSFERENCIA	43
431	trayectoria nacional institucional	TRAYECTORIA TRANSFERENCIA	43
434	trayectoria internacional nacional	TRAYECTORIA TRANSFERENCIA	43
435	trayectoria programa institución	TRAYECTORIA TRANSFERENCIA	43
436	trayectoria institución - organismo nacional	TRAYECTORIA TRANSFERENCIA	43
CN	política nacional	CONTEXTO NACIONAL	C
EVPO	evolución de la política		
CI	posgrado de autoconsumo	CONTEXTO INSTITUCIONAL	C
PI	política institucional	CONTEXTO INSTITUCIONAL	