

Elementos para la Formulación de una Política Nacional de Educación Superior en México



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Jorge Enrique Pérez Lara

Elementos para la Formulación de una Política Nacional de Educación Superior en México

Jorge Enrique Pérez Lara

Estudio Introductorio

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Consejo Científico

Bernardo Kliksberg
ORGANIZACIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS

Donald E. Klingner
UNIVERSITY OF COLORADO

María P. Aristigueta
UNIVERSITY OF DELAWARE

Luis F. Aguilar Villanueva
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Alejandro Romero Gudiño
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rubén Garrido Yserte
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Leonardo Morlino
LUISS UNIVERSITÀ GUIDO CARLI

Juan de Dios Pineda
UNIVERSITY OF NEW MEXICO

Carles Ramió Matas
UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Nuria Cunill Grau
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS

Ricardo Uvalle Berrones
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rafael Bañón i Martínez
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DE MADRID

Manuel Villoria Mendieta
FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET

Ricardo Varela Juárez
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

José Manuel Canales Aliende
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Diego Valadés Ríos
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Gianfranco Pasquino
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Guillermo Escobar Roca
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Roberto Moreno Espinosa
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO

Enrique Cabrero Mendoza
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María del Carmen Rubio Armedariz
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

Daniel Innerarity
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE
GOBERNANZA DEMOCRÁTICA,
UPV

Fred Lazin
BEN-GURION UNIVERSITY
OF THE NEGEV

Judit Bokser Misses-Liwerant
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ricardo Carneiro
ESCOLA DE GOVERNO
PAULO NEVES DE CARVALHO

Juan Fernando Galván Reula
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Adriana Plasencia Díaz
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mario Martín Bris
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Consejo Directivo

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Rogelio Rodríguez Rodríguez
DIRECTOR DE RELACIONES CON HISPANOAMÉRICA

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

Elena Jeannetti Dávila
DIRECTORA DE DESARROLLO ACADÉMICO

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

César Nicandro Cruz Rubio
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN CIENTÍFICA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Rodolfo Ortiz Ortiz
DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Elementos para la formulación de una política nacional de educación superior en México

ISBN: 978-607-98268-5-7

Autor: Jorge Enrique Pérez Lara

Editorial: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.

Materia: Ciencia política (Política y Gobierno)

Publicado: Marzo 2021.

Nº Edición: 1

Hecho en México / Made in México

El presente documento fue sometido a dictamen a través del sistema de doble ciego por pares académicos, a fin de lograr una mayor consistencia y rigor científico.



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS

La Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. o International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies (iapas-fs) por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político-administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: roberto.moreno@iapas.mx

Twitter: @iapasfs

Facebook.com/IAPASF

Ciudad de México, México
Registro RENIECYT: 1800606



Licencia Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ÍNDICE

ESTUDIO INTRODUCTORIO.....	3
PRESENTACIÓN.....	15
CAPÍTULO 1. GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
1.1. Algunos elementos para entender las funciones de Gobierno.....	24
1.2. El Gobierno Mexicano.....	26
1.3. La Administración Pública.....	29
1.4. Las Políticas Públicas.....	34
1.5. El ciclo de las Políticas Públicas.....	44
1.6. El presupuesto Público.....	49
1.7. El presupuesto de Egresos de la Federación.....	52
CAPÍTULO 2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
2.1. La Evaluación.....	60
2.2. Marco Legal del Sistema de Evaluación en México.....	63
2.3. La Evaluación del diseño de Políticas Públicas.....	69
CAPÍTULO 3. CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	72
3.1. La Educación Superior una visión comparada.....	74
3.2. Cobertura Nacional en Educación Superior.....	81
3.3. Retos y Perspectivas.....	86

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	88
4.1. Operacionalización del concepto de Política Nacional de educación Superior.....	90
4.2. Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018.....	95
4.3. Programa Sectorial de Educación 2013 - 2018.....	99
4.4. Evaluación de Resultados en Materia de Educación Superior del PSE 2013 - 2018....	114
4.5. Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024.....	118
4.6. Programa Sectorial de Educación 2020 - 2024.....	123
CAPÍTULO 5. ELEMENTOS PARA LA FORMACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	144
5.1. Fortalezas y áreas de oportunidad de los Programas Sectoriales de Educación.....	146
5.2. Elementos para la formulación de una Política Nacional de Educación Superior.....	151
CONCLUSIONES.....	165
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	172

Estudio Introdutorio

Las presentes reflexiones sobre la obra de Jorge Enrique Pérez Lara, parten de la premisa que la educación, como “bien común” de la mayor importancia, demanda un esfuerzo social articulado. La formación de los niños y jóvenes debe ser labor de la familia, la escuela, gobierno y la sociedad en su conjunto. Hace falta que la sociedad sea “cómplice”, y que cada cual, en la medida de su responsabilidad, que es distinta en cada caso, asuma la tarea educativa como un compromiso de todos; y que a cada quien, le corresponde algo en ese compromiso.

En gran medida, de este bien dependen el presente y el futuro de la sociedad por lo que corresponde a todos preservarlo y mejorarlo. En cualquier caso, la mejora de la educación será un logro o fracaso colectivo. Uno de los mayores desafíos que se presentan a las sociedades iberoamericanas hoy día, es el de ser capaces de acordar políticas públicas concebidas desde una visión integral, de país y de largo alcance. El tipo de respuestas que demanda la educación, y otras importantes cuestiones sociales, puede estar representado por las llamadas “Políticas de Estado”.

Las políticas de esta clase, representan uno de los temas a profundizar en el estudio y práctica del gobierno. En el ámbito educativo y desde la concepción de “sociedad educadora”, la educación es tarea y responsabilidad de todos los ciudadanos y sociedad en su conjunto, que demanda una política integral, comprehensiva y de largo alcance. Requiere no sólo una mayor coordinación social, sino un tipo de coordinación que sólo puede proceder de una visión comprehensiva de país y de largo alcance, desde la cual, pueda entenderse la verdadera magnitud de los retos educativos y determinar la intervención o responsabilidad de los diferentes agentes sociales, incluido el gobierno. Las consideraciones anteriores, obligan, a ampliar la mirada y preguntarse por las innumerables condiciones Institucionales, políticas y factores que determinan las posibilidades de conducir el funcionamiento y desarrollo de la tarea educativa en su conjunto. El cambio no puede limitarse a una esfera, o ser unidireccional, sino que debe estar inmerso en los arreglos estructurales del sistema político imperante, tal y como lo sugiere el trabajo de Jorge Enrique Pérez Lara quien, en esta obra expone y plantea la necesidad impostergable concebir de modo distinto las políticas educativas; específicamente la política de educación superior.

Para el autor, la educación constituye una de las herramientas más eficaces con las que cuenta la sociedad, para disminuir las desigualdades y la pobreza, pues al contar con ciudadanos formados y capacitados se generan ventajas competitivas que no sólo sir-

ven para atraer inversión. En la obra, reconoce que se sientan las bases para la generación de empleos más cualificados, lo mismo, que con mejores remuneraciones. Por lo anterior, sustenta que una forma efectiva de incrementar el nivel de vida de la población es la educación, especialmente en el nivel superior, pues es el que tiene un impacto más directo en la productividad de la población, por lo que apostar decididamente por este camino contribuiría en el largo plazo, transformar la calidad de vida de muchos ciudadanos.

Pérez Lara afirma que, actualmente en nuestro país no existe una Política Nacional en materia de educación superior, una verdadera política de Estado, pues en la administración 2018-2024, el nivel superior se ha visto reducido a al denominado programa de “Universidades para el bienestar” las cuales, según documento oficial SEP (2020), iniciaron sus actividades en 2019, y que al día de hoy cubren las cien sedes que operan en todos los estados del país el día de hoy con una cobertura de 15,501 estudiantes, 815 docentes y 36 carreras universitarias.

Advierte también el autor, la existencia de acciones aisladas en materia de cobertura, sin tener una articulación adecuada, dejando de lado casi por completo, la incorporación de los sectores privado y social en el fortalecimiento de este nivel educativo. No obstante, desde el enfoque de la gobernanza, y a partir de las dificultades fiscales, la colaboración de los diferentes sectores y actores es fundamental para el desarrollo e implementación exitosa de una política, dejarlos al margen en el caso de la educación, es un grave error en el que han incurrido las diferentes administraciones públicas en las últimas décadas.

En este sentido, Pérez Lara, destaca la ausencia en la política actual de una visión que involucre al sector privado. Mientras que, en educación básica, de acuerdo a datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2019), en el ciclo escolar 2018-2019 un 88.6 % de la población escolar de nivel básico —preescolar, primaria y secundaria— asiste a escuelas de sostenimiento público, un 11.4 % lo hace a escuelas de tipo privado.

Sin embargo, en el nivel de educación superior, la educación privada tiene una participación del 36.3, que equivale a una matrícula de casi un millón estudiantes. El trato que recibe la educación superior privada por parte del gobierno, suele olvidar con demasiada frecuencia la importancia de esta participación de una tercera parte de atención

a la demanda en este nivel. Sin embargo, en la práctica resulta paradójico que año con año, el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública, acuda a las instancias que representan a las universidades particulares para que atiendan a los estudiantes que no alcanzan un lugar en las instituciones públicas.

Lo cual, es de llamar la atención porque educación, es un bien públicos representa el “bien público por antonomasia que precisa de la colaboración social. La formación de los niños y jóvenes debe ser labor de la familia, la escuela, gobierno y la sociedad en su conjunto. Como bien de interés público y derecho social, la educación demanda sumar todas las fuerzas posibles del ámbito político y social para asegurar el acceso y la permanencia en el servicio; pero, sobre todo, a una educación de calidad que permita hacer frente a los retos de la sociedad del siglo XXI.

Para la UNESCO (2020), se trata de un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo. Es un instrumento que permite a los niños, jóvenes y adultos que se encuentran social y económicamente marginados salir de la pobreza por su propio esfuerzo y participar plenamente en la vida de la comunidad. Por ello, advierte este organismo, que corresponde a los gobiernos el cumplimiento de las obligaciones relativas al suministro de educación de calidad para todos, así como, la aplicación y supervisión más eficaces de las estrategias educativas.

En tanto instrumento de mejora individual y social, la educación, forma parte de las acciones colectivas que emprende una sociedad y tienen una continuidad histórica, conjuntan la acción de muchos individuos y dan lugar a la creación de instituciones que las organizan y rigen. A decir de Gimeno (2001) la educación pública es un logro histórico del bien común –ella contribuye a crear ese bien- cuya seguridad depende, precisamente de la medida en que sea apreciado como una causa común, un ideal o una narrativa en los programas políticos, y por la opinión de los ciudadanos en general.

En la mayoría de los países iberoamericanos, la educación se ha asentado como un derecho de los ciudadanos y en el deber de asegurarla por parte del Estado. Por esta razón, se encuentra reconocida en gran número de instrumentos normativos –constituciones, convenciones, declaraciones, recomendaciones, marcos de acción o pactos-, como un asunto del mayor interés para los Estados.

Bajo estas consideraciones, encarar los desafíos de la educación, en términos de política pública, pasan por revalorar al Estado como tutor y horizonte de coordinación social. No solo porque se requiere mayor coordinación social, sino un tipo de coordinación que sólo puede proceder de una visión comprehensiva y de largo alcance. En otras palabras, un proyecto o visión de país, desde la cual pueda entenderse la verdadera magnitud de los retos educativos y determinar la intervención de los diferentes agentes sociales, en especial la responsabilidad de los gobiernos. La educación padece la desunión entre los distintos actores. Es decir, entre escuela, familia, medios de comunicación, autoridades en sus distintos niveles, el magisterio y sus representantes, organismos del sector privado, organizaciones ciudadanas, partidos políticos, centros de investigación y universidades.

La educación, parafraseando a de Puelles (2007), se revela como el campo propio de la disputa política, el espacio en que brilla triunfante el disenso. El problema de la desintegración de esfuerzos en los sistemas educativos en diferentes partes del mundo, en gran medida tiene que ver con el hecho de que la educación cada vez se parece menos a un sistema. En otras palabras, carece de un centro desde donde se la conduzca, los actores son cada vez más numerosos y el juego que mantienen –alianzas, obstáculos– cada vez más complicado y polarizado.

El tema de la gobernabilidad en la educación, en buena medida surge asociado a la necesidad de reforzar su comportamiento sistémico. Para Tenti (2004), el concepto de gobierno, supone la noción de sistema, es decir, algo que tiene una consistencia, una realidad, y que se deja gobernar; pero también, la idea de que existen actores dotados de intereses, proyectos, programas, recursos y fuerza para darle una dirección y sentido a dicho sistema.

Así, después de más de tres décadas de reformas a la educación en la mayoría de los países de Iberoamérica, la comunidad académica ha venido dando cuenta de la gobernabilidad de los sistemas educativos como un problema teórico, político y práctico de enorme relevancia. Y consecuentemente, de la pertinencia de la mirada sistémica para favorecer la coordinación y las sinergias sociales en esta importante área de la política pública. En una de sus vertientes, lo anterior tiene que ver con el hecho de que los procesos de descentralización derivaron en la incoherencia y la centrifugación de la actividad pública, anulando con ello los potenciales beneficios asociados a la distribución territorial del poder como elemento de dinamización y modernización.

Al descuido en el establecimiento de mecanismos de coordinación, se añade el desigual desarrollo de las capacidades de gestión, especialmente en el nivel local.

Sobre el punto anterior, Tenti (2004) señala que luego de distintas reformas el campo educativo se nos presenta cada vez más policéntrico como resultado de las descentralizaciones territoriales, las autonomías institucionales crecientes -las de la educación privada son tradicionales-, el debilitamiento de los Estados centrales y sus respectivas capacidades y recursos. En diversos países conviven procesos de descentralización truncan y administraciones públicas centrales y locales endebles frente a problemas que ya no pueden ser resueltos unilateralmente.

Al concebirla como responsabilidad social, Camps (2007) advierte que la formación de la persona “no se da por arte de magia”, para que esto sea posible, tiene que haber una complicidad entre todos los agentes de la educación, y eso es algo que hoy también falla mucho. Marina retoma de un proverbio africano una idea que hoy se invoca frecuentemente: “para educar a un niño hace falta toda la tribu.” (Marina, 2004). Es decir, que no se puede cargar todo el peso de la educación en un solo agente, ni en la familia o sólo en la escuela; la idea sugiere colaboración y complicidad. Sin embargo, esto es algo que hoy se echa mucho de menos.

La sociedad parece volverse cada vez más individualista, y ese individualismo hace mucho más fácil reprochar defectos que estar dispuesto a colaborar. A decir de Cortina (2010), en las sociedades modernas, al imperar el individualismo, la idea de la comunidad se retira a segundo puesto. Este individualismo y la noción de libertad que conlleva pueden llevar a un mayor disfrute de las ventajas de la libertad a costa de asumir las responsabilidades por los demás y por sí mismos. Gimeno (2001), advierte que en la actualidad se endiosa la competencia por encima de la colaboración e integración social.

Como lo refiere Pérez Lara, hoy día son crecientes los pronunciamientos a favor de políticas que permitan hacer frente a las nuevas cuestiones o problemas sociales persistentes que han escalado en complejidad. Invocadas por gobiernos, partidos políticos, instituciones académicas, grupos sociales y organismos internacionales, las llamadas Políticas de Estado representan una manera relativamente nueva para referirse a la necesidad de un cambio en la manera de gobernar hoy en día. En muchos sentidos, se les considera como la vía para recuperar o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante problemas y demandas sociales que se han transformado.

A esta clase de políticas, se les tiene como la mejor opción para atender las grandes cuestiones sociales, que requieren una respuesta colectiva, descentralizada pero articulada. Una definición de políticas de Estado por principio, debe señalar que éstas se dirigen a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, que están sintonizadas con las preocupaciones y urgencias nacionales. Son por ello, políticas de gran calado que no corresponden sólo al gobierno, sino a la sociedad en su conjunto.

Los problemas de la educación sobrepasan, por mucho, los intereses y capacidades individuales, y exigen a los actores públicos, privados y sociales dejar atrás la acción unilateral. Representan desafíos ante los cuales nadie puede actuar por su cuenta, ni prescindir de los demás, so pena de obtener resultados irrelevantes; donde la racionalidad utilitarista del “cada uno a lo suyo”, no garantiza ir muy lejos.

La relevancia del tema que Pérez Lara aborda en la presente obra, en muchos sentidos, se puede constatar en la Ley General de Educación Superior (Comisión de Educación, 2021) aprobada el pasado nueve de marzo. Precisamente uno de los objetos de la ley de acuerdo a la fracción V de las disposiciones generales, es la de orientar los criterios para el desarrollo de las políticas públicas en materia de educación superior con visión de estado. Derivado de ello, la ley establece también la obligación de la Secretaría de Educación Pública de elaborar el Programa Nacional de Educación. Lo cual en gran medida es un reconocimiento de la problemática que el autor analiza en su texto.

En su informe Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), se refiere a la necesidad de revalorizar instrumentos como los planes nacionales de desarrollo, o el establecimiento de prioridades de políticas de Estado que reflejan los compromisos de mediano y largo plazo de los gobiernos. El organismo internacional, considera necesario construir visiones de país con el mayor acuerdo posible y de garantizar la continuidad en el tiempo de las que, por su naturaleza, son políticas de Estado y que, por tanto, trascienden los períodos de Gobierno. Las políticas de Estado que propone CEPAL, implican un estado fuerte, proactivo y partícipe con otros actores en su función económica y social con los cuales debe coproducir resultados para el desarrollo. Este tipo de pronunciamientos valida la necesidad de contar con políticas de estado para los grandes temas y preocupaciones sociales como lo plantea nuestro autor.

En otra de sus vertientes, el libro de Pérez Lara, se inscribe en la preocupación por el diseño de políticas y la formulación de políticas un tema de gran actualidad e importancia, ya que la evaluación generalmente cierra el ciclo del análisis de políticas públicas, en la cual se ponderan los resultados que, en su caso, pueden servir de base para modificar la política pública estudiada o, incluso diseñar una nueva intervención (Howlett, 2017).

Frente a una evaluación usualmente concebida para determinar el grado en que se alcanzan los objetivos, identificar áreas de oportunidad y corregirlas, esta obra hace referencia a la evaluación como la fase del ciclo de análisis de políticas públicas como un proceso que abarca desde la elaboración de la respuesta a un problema público hasta la evaluación de los resultados e impactos de la misma. En otras palabras, la evaluación no debe circunscribirse a determinar los efectos de una política pública o programa una vez que ésta haya sido implementada. Es decir, una evaluación *ex post* que se realiza una vez finalizada la intervención o acción, o la gestión de un determinado período; y que conlleva el análisis de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

En este sentido, la obra realiza aportes a la evaluación de políticas, teniendo en cuenta que aborda la evaluación de diseño, que es un tipo de evaluación *ex ante*, que es donde adquiere habitualmente una mayor utilidad al ser previa a la implantación de una acción gubernamental como estudios de diseño de políticas y programas o estudios de pre-inversión. Si bien la literatura dedicada a la evaluación de resultados políticas es extensa, sin embargo, cuando se trata de aportar cuestiones relativas, y más específicas, al análisis del diseño de programas y políticas públicas, las referencias encontradas se restringen de forma considerable. En su vertiente práctica o aplicada, no es fácil encontrar estudios y experiencias; algunos autores reconocen que este tipo de evaluaciones sobre el diseño de políticas es el que menos se practica.

Comprender el carácter de los tipos básicos de instrumentos disponibles para los formuladores de políticas y establecer los criterios para evaluar las ventajas y desventajas de su uso en contextos específicos, el conocimiento esencial que permite la creación de nuevos diseños de políticas, así como la evaluación y mejora de los existentes. unos (Gibson 1999).

Bajo estas consideraciones, la obra destaca la importancia de la evaluación en el ámbito de la política educativa. Al respecto, reconoce que la educación es un tema complejo de abordar pues concierne a diversidad de sectores, además de que requiere inversiones muy importantes y los resultados no se observan sino una vez transcurridas décadas, por lo que su atención debe contar con una visión de futuro, de muy largo plazo. El autor se pronuncia por dejar atrás la práctica recurrente de los “gobiernos entrantes” de desechar o desmontar, sin base en una evaluación, todo lo avanzado por la administración anterior para dejar su “propio sello”, ocasionado con ello, enormes daños a la educación, pues no perduran los elementos tan necesarios de estabilidad y claridad de objetivos.

Conviene recuperar en este punto a de Puelles (2008) quien, al hacer un balance de las grandes reformas dirigidas a la raíz profunda del sistema educativo, a su estructura Institucional, a sus valores y a sus relaciones con el sistema político, social o económico de la educación en su país, reitera la necesidad cada vez más evidente un pacto de Estado en educación.

Los vaivenes electorales y de los ciclos de gobierno, han afectado lograr la estabilidad del sistema educativo. Necesitamos un pacto social y político que encauce todos los esfuerzos para la mejora y actualización de nuestra educación.

En términos prácticos para el caso de la educación es necesaria la formulación de lo que se conoce como una política de Estado. Una política de este tipo para la educación superior, menciona el autor, puede equipararse como una política de Estado, pues se busca que sea transexenal, que trascienda a los intereses particulares de los partidos políticos en el gobierno nacional o estatales, y busca atender un tema estructural como lo es el educativo. Después de reconocer que es difícil hablar de un modelo único de políticas de Estado, dado que constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país. A partir de una amplia revisión de la literatura, el autor formula una síntesis de los principales atributos de las políticas de Estado en el caso de la educación.

Para concluir, es preciso reiterar, que de cara al disenso social que prevalece en torno a la educación, el Gobierno tiene la responsabilidad de organizar, estructurar y reconstruir mediante la articulación, la acción conjunta de múltiples actores, pero también, ejercer la alta dirección de esos procesos. En este orden de ideas, puede afirmarse que uno de los mayores desafíos que se presentan a la sociedad en diversos países de Iberoamérica hoy día, es el de ser capaz de acordar políticas públicas concebidas desde una visión de país. El tipo de respuestas que demanda la educación, y otras importantes cuestiones sociales, puede estar representado por las llamadas políticas de Estado. Sin embargo, queda mucho que pensar y hacer al respecto; las políticas de esta clase, representan uno de los temas a profundizar en el estudio y práctica del Gobierno: y no cabe duda que esta obra de Jorge Enrique Pérez Lara realiza importantes aportes a esta discusión.

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno.

Referencias.

Camps, V. (2007). “La educación y el mínimo común ético”, conferencia impartida el 29 de noviembre como parte del ciclo Educación y valores en una sociedad abierta, Madrid, La Caixa.

CEPAL, 2018. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe 2018*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/1/S1420739_es.pdf

Comisión de Educación (2021) “Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior”. *Gaceta Parlamentaria*. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 9 de marzo de 2021 Número 5735-II.

Cortina, A. (2010). “Los valores de una ciudadanía activa”, en B. Toro y A. Tallone (Coord.), *Educación, valores y ciudadanía*. Madrid: OEI, SM.

de Puelles Benítez, M. (2007). “¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso”, *Revista de Educación*, núm. 344: 23-40.

de Puelles, Manuel (2008). *Las grandes reformas escolares en España: logros y retos pendientes. Resultados educativos y reformas en la enseñanza*. Fundación Santillana.

Gimeno Sacristán, J. (2001). “Sobre el libro” en Gimeno Sacristán, José (coord.), *Los retos de la enseñanza pública*, Madrid: Ediciones Aka.

Howlett, Michael (2017). *The Criteria for Effective Policy Design*. LKY School of Public Policy. National University of Singapore.

Marina, Juan Antonio (2004). *Aprender a vivir*. Barcelona: Ariel.

Tenti, E. (2004). “Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina”, en Tenti, E. (coord.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

SEP (2019). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020*, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Disponible en: <http://www.planeacion.sep.gob.mx/>

SEP (2020). *Universidades para el Bienestar*. Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Michoacán.

UNESCO (2020). *El Derecho a la Educación*. Disponible en; <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion>

Villalpando, Irma (2020). "La escuela privada en riesgo". *Revista Nexos*, julio, 2020. Disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/la-escuela-privada-en-riesgo/>

Presentación

La Educación constituye una de las herramientas más eficaces con las que cuenta la sociedad, para disminuir las desigualdades y la pobreza, pues al contar con ciudadanos capacitados, aptos para competir con profesionistas de cualquier parte del mundo, se generan ventajas competitivas que no sólo sirven para atraer inversión, sino que sienta las bases para la generación de empleos más cualificados, pero igualmente con mejores remuneraciones. Por lo anterior, una forma efectiva de incrementar el nivel de vida de la población es la educación, especialmente en el nivel Superior, pues es el que tiene un impacto más directo en la productividad de la población, por lo que apostar decididamente por este camino contribuiría en el largo plazo, transformar la calidad de vida de muchos ciudadanos.

Para lo anterior, el Estado requiere destinar cuantiosas sumas de recursos en el sector educativo, así como articular una Política Nacional de Educación en todos sus niveles que permita estructurar un andamiaje institucional que impulse al sector. Es importante mencionar que ésta es una de las inversiones más redituables que hay, sin embargo, para ver sus frutos, requiere de un periodo muy largo de tiempo¹, necesario para que las personas se puedan formar y posteriormente incorporarse al mercado laboral. Esta rentabilidad a largo plazo ha ocasionado que los Gobiernos Nacionales y locales, desde una lógica cortoplacista no le brinden la prioridad que merece, pues el umbral de sus mandatos les hace creer que será de mayor relevancia política y electoral la inversión en obras de infraestructura que sean visibles al electorado que, en invertir para desarrollar el capital humano e intelectual de la población, ya que los beneficios difícilmente se verán reflejados en su periodo de Gobierno.

Al factor político se le suma un modelo de desarrollo que ha debilitado sensiblemente la capacidad de intervención del Estado Mexicano en prácticamente todos los ámbitos, pues la premisa del Modelo Neoliberal es la no intervención del Estado más que en asuntos que consideran estratégicos, dejando al mercado el control de los medios de producción, debido a este enfoque económico, la capacidad financiera del gobierno nacional en conjunto con los Gobiernos sub-nacionales se ha venido reduciendo sensiblemente.

¹ Un ciudadano con un salario promedio mayor daría como resultado un contribuyente neto, es decir que a partir de su incorporación al mercado laboral sus contribuciones al erario serían superiores a los requerimientos de gasto asistencial necesario para su subsistencia. Incrementar el gasto en educación en todos sus niveles repercutiría en que los ingresos públicos crecerían en tanto que el gasto asistencial disminuiría, lo que daría mayor margen de maniobra para mejorar los servicios básicos para el grueso de la población.

Este modelo ha tenido como prioridad la estabilidad económica basada en finanzas públicas sanas,² lo cual ha contenido la inversión en sectores claves como la investigación, la educación, la infraestructura y los servicios de salud. Tras 40 años de neoliberalismo y contención del gasto público la capacidad de intervención del Estado mexicano en el bienestar de su población es limitada, pues para 2019 los ingresos públicos, representaban menos del 24% del Producto Interno Bruto (PIB³) (FMI, 2020), mientras que en países que ostentan un estado de bienestar alcanzan un promedio del 36.2% de su PIB, y países como Francia, Suecia y Noruega llegan a niveles cercanos al 50% (FMI, 2020).

En la actualidad y debido a la escasez presupuestal que prevalece en el sector público la mayoría de las dependencias gubernamentales, resulta de vital importancia que los recursos sean utilizados de manera eficiente, logrando el mayor impacto, por lo que realizar una investigación que parte del análisis de la política que se implementó en el sexenio 2013-2018, así como de la política que está llevando a cabo la administración 2018-2024, permitirá tener las bases para la formulación de una política que destaque las fortalezas de ambas administraciones para identificar elementos que han dejado al margen, entre ellos la participación de los sectores privado y social en con la consecución de los objetivos nacionales en materia de Educación Superior.

Para poder entender la política implementada por ambas administraciones, se deberá analizar si las mismas cuentan con un diseño adecuado, además de saber si están atendiendo de manera integral los problemas del sector educativo. Lo anterior, dará pauta para poder realizar algunas recomendaciones de política pública, a partir de la identificación de los elementos generales que debería contener una Política Nacional de Educación Superior que aglutine y lidere los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y locales, así como de los sectores privado y social, pues de no incorporarlos, el avance en el sector será lento y con demasiadas restricciones en materia de recursos públicos.

² Las finanzas públicas sanas se entienden como aquellos presupuestos que buscan el equilibrio presupuestario o con déficit relativamente pequeños que eviten los desbalances vividos en los años 70's.

³ Se entenderá por Producto Interno Bruto a la suma total de los bienes y servicios producidos dentro del país dentro de un lapso determinado que para el caso del presente estudio se usará la medición anual.

Una de las premisas de la presente investigación es que, no existe una Política Nacional en materia de Educación Superior, una verdadera política de Estado, pues en la administración 2018-2024, el nivel superior se ha visto reducido a un programa de Universidades para el bienestar y algunas acciones aisladas en materia de cobertura, sin tener una articulación adecuada, dejando de lado casi por completo, la incorporación de los sectores privado y social en el fortalecimiento de este nivel educativo. Tomando en cuenta que algunos de los teóricos de las políticas públicas, estipulan que debido a la estreches presupuestal de los gobiernos, la colaboración de los diferentes sectores es fundamental para el desarrollo e implementación exitosa de una política, dejarlos al margen en el caso de la educación, es un grave error que han cometido diferentes administraciones públicas en las últimas décadas.

Para poder abordar el tema de investigación de manera adecuada, la presente investigación tiene como marco teórico conceptual el enfoque políticas públicas, así como su relevancia en la eficacia de la tarea de Gobierno. Pues derivado de este enfoque se podrá realizar un análisis adecuado de las políticas implementadas, y formular recomendaciones que puedan fortalecerlas. Asimismo, será importante conocer el contexto económico en el que se desarrolla México para que éste sea tomando en cuenta a la hora de realizar el análisis, además del estado en que se encuentra el sistema educativo para que el análisis no sea sólo de la estructura programática sino de los resultados alcanzados hasta el momento.

Una vez planteado de manera general el tema a tratar es importante tener en cuenta que la pregunta que guiará la presente investigación se concreta como se muestra a continuación: ¿Qué elementos mínimos se deben considerar en la formulación de una Política Nacional que permita el desarrollo de la Educación Superior en México?

Debido a la importancia de la educación en lo general y del nivel superior en lo particular, sería importante establecer una política Nacional que fortalezca la formación profesional de la población para que ésta tenga acceso a mejores niveles de vida, y para lograrlo es importante conocer los elementos básicos que ésta debería contener. En este sentido, el objetivo de la investigación consiste en plantear y analizar los elementos necesarios para formular una política Nacional que permita el desarrollo de la educación superior en México.

Para lograr lo anterior, se consideran cinco objetivos particulares. El primero, consiste en estudiar las funciones sustantivas del Estado, así como la importancia de las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, para contar con los elementos teórico-conceptuales que servirán para entender la forma en que funciona el gobierno, la administración pública y cómo es que las políticas públicas son una herramienta fundamental para el mejoramiento de el abordaje metodológico de los diferentes problemas sociales que aquejan a la población.

El segundo objetivo particular, se basa en analizar el andamiaje teórico-normativo de la evaluación, pues en nuestra consideración, es uno de los elementos fundamentales de las políticas públicas. Esto, porque tenemos la convicción de que con una correcta estructura metodológica de evaluación, el ciclo de las políticas puede resultar virtuoso en el sentido de alcanzar un mejoramiento constante y sistemático del diseño e implementación de las acciones gubernamentales que redundan en mayor eficacia del actuar del Estado y del Gobierno. El tercer objetivo particular, busca examinar el contexto de aplicación de la Política Nacional de Educación Superior, para lo cual resulta indispensable el desarrollo de un apartado que sirva de encuadre para entender el estado actual de la Educación Superior en México. En cuarto lugar, se realizará una comparación entre los Programas Sectoriales de Educación de la administración actual y la anterior, para conocer las fortalezas y áreas de oportunidad de cada uno. Finalmente, se buscará identificar los elementos necesarios para formular una Política Nacional que permita el desarrollo de la Educación Superior en México, con los cinco objetivos particulares mencionados, se buscará dar respuesta a la pregunta y cumplir con el objetivo general de la investigación.

En el contexto actual, y dadas las condiciones de pobreza que prevalecen en el país, apostar por un detonador del desarrollo como lo es la educación no es una opción sino una obligación, pero dicha apuesta debe ser emprendida mediante la articulación de políticas de Estado que atiendan a los diferentes niveles desde sus varias dimensiones, así como atendiendo los retos particulares que existen en cada uno. El presente documento busca abonar al estado del conocimiento en materia de formulación de políticas en materia educativa específicamente de la Educación Superior.

Conviene establecer que el presente trabajo, tendrá un abordaje deductivo, pues la investigación partirá de lo general, es decir, de los fundamentos teórico-conceptuales del Gobierno, la administración y las políticas públicas, para después aplicar este enfoque en la identificación y análisis de los elementos básicos que debe contener una política en materia de Educación Superior, pues como lo menciona Tello, (2011).

La deducción comienza con un sistema teórico, desarrolla hipótesis y definiciones operacionales de las proposiciones y conceptos de la teoría a través de un proceso de abstracción decreciente y los aplica empíricamente a algún conjunto de datos. En cierto sentido, los investigadores deductivos pretenden encontrar datos que verifiquen su teoría. Según Mardones, la deducción “consiste en deducir enunciados (2011: 235).

Por otro lado, el estudio será cualitativo, ya que este tipo de trabajos:

[...] son apropiadas cuando el investigador se propone investigar la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales, las condiciones de la vida cotidiana o describir la realidad (2011: 237).

Puesto que el objeto central de la investigación implica la descripción y análisis de la realidad en un contexto determinado, se adoptará un enfoque cualitativo. Del mismo modo, debido a que no se tiene ninguna influencia en las variables analizadas, el estudio será enteramente observacional. La investigación será fundamentalmente retrospectiva ya que la información recopilada provendrá de informes de trabajo, estadísticas y documentos oficiales.

La estructura del trabajo está dividida en cinco capítulos, el primero desarrolla la primera parte del marco teórico, que consiste en la definición operativa de lo que es el Gobierno, la Administración Pública, así como la importancia de las políticas públicas como herramienta metodológica para la atención de los problemas sociales. En este capítulo, se aborda también el ciclo de las políticas, así como la relación que guarda con el ciclo presupuestario.

El segundo capítulo, abarca la parte complementaria del marco teórico-conceptual, en el que se plantea la importancia de la evaluación en el diseño de las políticas públicas, además se describe el marco normativo del sistema de evaluación del desempeño de México, instrumento que busca mejorar el diseño y la formulación de los distintos programas presupuestarios.

En tercer lugar, está el capítulo denominado “Contexto de la educación superior en México”, en el que se desarrolla un breve diagnóstico de la situación en que se encuentra el sector, así como algunas comparaciones internacionales para conocer el estado que guarda la educación universitaria en México en relación con algunos países de Latinoamérica y Europa.

El cuarto capítulo, contiene un análisis sobre lo que ha planteado la administración pública federal en México como política en materia de educación superior en los gobiernos de los periodos 2012-2018 y 2018-2024. En este apartado se identifican fortalezas y áreas de oportunidad las cuales deben retomarse en la formulación de una política nacional en la materia.

En el quinto capítulo, se desarrollan los elementos para la formulación de una política nacional para la educación superior, por lo que, en este apartado, se materializa el objetivo general de la investigación, se puntualizan las fortalezas y áreas de oportunidad encontradas en los planes sectoriales analizados y se desprenden los elementos básicos que debería contener una política nacional en la materia. Finalmente, se incluyen las conclusiones y las fuentes de información utilizadas en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Capítulo 1.

Gobierno y

Políticas

Públicas

En el capítulo número uno se desarrolla lo que será la primera parte del marco teórico-conceptual, donde se presentan las principales funciones del gobierno y cómo es que éstas han ido evolucionando conforme las sociedades se transforman, en este sentido, lo que se busca evidenciar es que la formulación de las políticas públicas debe adaptarse a ese contexto de cambio constante, es decir no hay soluciones definitivas para los problemas públicos que en su mayoría son complejos y transversales. Posteriormente se presenta una breve descripción de la estructura normativa del gobierno mexicano para entender su actuar, para después presentar lo que es la administración pública tradicional.

Una vez revisadas las funciones del gobierno, las particularidades del gobierno mexicano y de la administración pública, se realiza un análisis de lo que son las políticas públicas, y cómo es que estas son una herramienta metodológica más eficaz para la atención de los problemas públicos.

Posteriormente, se presenta lo que es el ciclo de las políticas públicas y su relevancia para la adecuada formulación de estas, para lo cual, se utiliza y analiza el modelo teórico mencionado por Ejea (2006) que consiste siete fases como se muestra a continuación: 1) Problema; 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opción; 6) implementación, y 7) evaluación.

Se cierra el apartado con dos elementos fundamentales, el presupuesto público y el presupuesto de egresos de la federación de México, pues a través del gasto público es como se financiarán en mayor parte las políticas públicas, por lo que se parte desde los aspectos conceptuales hasta el caso del gobierno mexicano para así entender la estructura de los ingresos públicos y de las prioridades de gasto del Gobierno Nacional.

1.1. Algunos elementos para entender las funciones del Gobierno.

El Gobierno es el encargado de dirigir el destino del Estado, en términos amplios se puede entender como aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, el Gobierno, en sentido estricto, tiende a identificarse con la actividad política es decir quien dicta la dirección en tanto que la administración pública es la encargada de la operación y ejecución. Como lo menciona De la Paz Sosa:

Llamamos Gobierno al conjunto de órganos en los que se deposita el poder del Estado o poder público y, de forma más concreta, a las personas que temporalmente ocupan los cargos directivos del Estado para cumplir sus tareas y fines. Esto quiere decir que puede haber cambios de Gobierno sin que ello implique que el Estado cambie sus características esenciales (2017: 9).

Durante la evolución de la sociedad, los gobiernos se fueron desarrollando a la par de ésta, es por eso por lo que los sistemas de Gobierno se han modificado de acuerdo con las circunstancias que requiere el momento histórico. Fue así como con el transcurso del tiempo asumió multiplicidad de funciones como el desarrollo económico, el desarrollo social, la educación, la salud, servicios de agua potable, drenaje, electricidad, seguridad, soberanía, gobernación, relaciones exteriores, justicia, entre otras. Estas funciones son variables según el país en el que se vea, por ejemplo, hay países donde la educación sólo la imparte el Estado hasta el nivel básico, mientras que el nivel medio y superior se brinda sobre todo a través del sector privado, o hay otros donde los servicios de salud son prácticamente brindados por particulares. Al contrario de éstos hay lugares en donde la educación la cubre el Estado en su totalidad, incluso hasta los niveles superior y posgrado, esto de acuerdo con las condiciones económicas y sociales que prevalecen en cada Nación.

Sin abundar demasiado es de destacar que las funciones de los gobiernos varían mucho de acuerdo con las sociedades y sus condiciones, pero hay cinco que en cualquier país que se vea las tienen como monopolio exclusivo el Estado y que aplican sin equívoco. Estas son: Hacienda, Relaciones Exteriores, Defensa, Orden y Justicia y Gobernación (Heady, 2000: 119).

Analizando un poco la función de Hacienda, tenemos que esta no sólo debe ser entendida como la atribución que tienen todos los Estados de cobrar impuestos para mantener al Estado, sino la de administrarlos. El proceso completo de cobro-administración-gasto de los impuestos, siempre viendo en los intereses del Estado por encima de cualquier otro, es decir que los gobiernos tienen que invertir en los asuntos estratégicos que les aseguren su permanencia y desarrollo. En este sentido el gasto debe ser canalizado a los sectores que atiendan de mejor forma las necesidades de cada sociedad.

Para el caso de México, la educación es uno de los sectores que más absorben los escasos recursos de que dispone el Estado. Lo anterior se debe a varias condiciones sociales, la primera es que la pirámide poblacional hace imperioso destinar cuantiosos recursos a la ampliación de la cobertura que aún es limitada sobre todo en los niveles de la Educación Media Superior y Superior. La segunda es el enorme rezago de infraestructura social en nuestro país, incluyendo por supuesto la educativa y una tercera se debe a que debido a que el Estado mexicano recauda apenas el 23%, como proporción del PIB (FMI, 2020), el destinar cerca del 5% del PIB al sector (CEPAL, 2020), absorbe casi el 20% del gasto total, en otros países la recaudación es mucho mayor, por lo que aunque destinan más inversión al sector educativo, en relación con su gasto total, representa una menor porción del presupuesto.

En México la función de Hacienda está a cargo del Congreso de la Unión en una primera instancia, ya que es éste quien se encarga de determinar la ley de ingresos de la federación, atribución designada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): lo que incluye todos los impuestos, derechos, aprovechamientos y demás contribuciones que tienen la obligación de hacer los ciudadanos (Artículo 31, Fracción IV de la CPEUM). En una segunda instancia le toca sólo a la cámara de diputados determinar en que se van a gastar los recursos que se obtengan con la ley de ingresos a través del presupuesto de egresos de la federación (Artículo 74, Fracción IV, de la CPEUM).

En una tercera instancia, una vez aprobados la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, el encargado de recolectar los recursos, así como procurar que se gasten de la manera aprobada, es el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31 fracción XI, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Ésta secretaría se ayuda a su vez del Sistema de Administración Tributaria que es un órgano desconcentrado creado específicamente para ocuparse de la función de procurar la aplicación de la legislación fiscal y tratar de que todos los ciudadanos contribuyan

proporcionalmente al gasto público. Otro elemento que resulta fundamental en este proceso es la evaluación ya que debería ser a través de la evaluación que se orienten los recursos hacia los programas que den mejores resultados.

La función de Hacienda es de las más importantes, puesto que a través del gasto público se financian todas las demás funciones del Gobierno. Es de vital importancia para los Estados modernos tener sistemas fiscales eficientes y progresivos que ayuden a sus ciudadanos a tener un desarrollo pleno. Los impuestos no sólo son recursos para hacer funcionar al Gobierno, sino que son un instrumento importante de política económica, al bajarlos se estimula la actividad económica fomentando el desarrollo de las sociedades. Al subirlos el Gobierno obtiene recursos para otorgar bienes y servicios a la población por tanto debe existir un equilibrio adecuado que implique una mejor calidad de vida para los ciudadanos. En este sentido Heady, (2000: 117-119) sostiene que los impuestos deberían crearse únicamente cuando el uso que hará el Estado sea más eficiencia que el que tendrían esos recursos en el sector privado.

Lo anterior hace ver que debido a que los recursos son finitos, el Gobierno debe hacer un uso racional y eficiente de los mismos, en este sentido la adecuada formulación de políticas públicas permitirá realizar un uso eficiente y eficaz de los mismos y la evaluación resulta una herramienta fundamental para alcanzar un objetivo tan loable.

1.2. El Gobierno Mexicano.

El Gobierno es el conjunto de órganos e instituciones estables que actualizan, coordinan e instrumentan la orientación política expresada como fines del Estado desenvuelta en el ejercicio de su función básica; Ejecutiva, Legislativa y Judicial. En el caso mexicano estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 40 y 49. En los cuales se plasma la forma de Gobierno (República representativa, democrática, federal,) y la división de poderes del Supremo Poder de la Federación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Se denomina “Gobierno Republicano” debido a que los representantes del gobierno no permanecen indefinidamente en el poder, sino que existe un sistema de rotación permanente, a través del cual los gobernantes van cambiando a través del voto directo de la población, como lo menciona Carpizo:

República es la forma de gobierno que se fundamenta en el principio de la soberanía popular, en la cual los gobernantes son libremente electos por los ciudadanos para un periodo determinado y son responsables jurídica y políticamente de sus actos, de acuerdo con la ley (Carpizo, 2011: 1054)

Asimismo, el sistema republicano establece como uno de sus principios, la división de poderes que como lo menciona Jorge Carpizo consiste en un “procedimiento de ordenación del poder de autoridad que busca el equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de pesos y contrapesos. La división tradicional se ha basado en la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control” (SIL, 2020).

Por otro lado, se denomina “Representativo” porque la población deposita su confianza en un representante para que éste vele por sus intereses y exponga sus necesidades ante el gobierno. Finalmente “Federal”, porque el estado mexicano se compone de la unión de 31 entidades federativas y una Ciudad Capital de la Federación que se unieron para constituir una República Federal.

Los tres poderes son reglamentados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y constituyen lo que es llamado “Gobierno”, pero este es sólo una parte integrante de un ente jurídico más grande denominado “Estado”, que está conformado por cuatro elementos: la Población, entendida como todos los individuos con personalidad jurídica que radican en un espacio determinado; territorio, es el espacio físico en el cual, se tiene jurisdicción; gobierno, es el conjunto de instituciones, que rigen la orientación política del Estado y el Bien Público, entendido éste como los fines para los cuales fue creado el Estado. Para entender mejor el concepto de Estado se entiende que el mismo es:

El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal (Juárez Jonapa, 2012: 23).

En este sentido, el Estado es una organización abstracta asentada en un territorio, en tanto que el gobierno emana del orden jurídico y es una estructura ejecutora que acata las disposiciones establecidas en el marco normativo.

El bien público es representado por la Constitución Política, pues la misma tiene mecanismos importantes a través de los cuales se deberá alcanzar los objetivos plasmados en ella. El principal instrumento es la denominada Planeación Democrática que se encuentra plasmada en el artículo 26, como se puede observar a continuación:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política Nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales (CPEUM, 2020: 28).

De acuerdo con lo anterior, el sistema de planeación democrática es un instrumento que alinea los esfuerzos de todo el aparato estatal especialmente de la administración pública hacia el cumplimiento de los objetivos marcados en la constitución, en este sentido es una herramienta fundamental que permite dar orden al desarrollo Nacional. Parte de la planeación es la evaluación, por lo que, si bien el establecimiento de objetivos y metas son un paso básico, la evaluación debe ser un factor esencial que determine las adecuaciones necesarias para acelerar el desarrollo del país. Pues como es de conocimiento común, aquello que no se evalúa, no es susceptible de poder mejorar. En este sentido la ley enmarca un amplio sistema de evaluación que permite dar seguimiento al cumplimiento de las metas nacionales.

1.3 La Administración Pública.

La operacionalización de las funciones del Estado se da a través de la administración pública, que en términos muy amplios podría definirse como sigue:

La administración pública es la que llevan a cabo las organizaciones formales del sector público en el ejercicio de la función administrativa; esto incluye, formalmente, todo acto que realice el Poder Ejecutivo, y materialmente, los actos particulares, concretos e individualizados que realice cualquier poder u órgano y que sean necesarios para aplicar las leyes (normas generales, abstractas e impersonales). (De la Paz, 2017: 20)

En este sentido, y retomando lo que menciona el autor se entiende que toda acción que realizan los entes públicos se puede entender como administración pública, sin embargo, si bien resulta de utilidad al delimitar el concepto, resulta un tanto limitado, por tal motivo se hará referencia a autores clásicos que permiten tener una visión más completa de lo que implica la complejidad de la administración pública, en primer lugar, se incluye a Miguel Ángel Anzures, citando al teórico de la administración pública Luis de la Rosa, quien menciona al respecto lo siguiente:

Un gobierno tiene como principal objetivo defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos si la constitución es popular (Martínez Anzures, 2016: 39).

Si bien aún no se define lo que es la administración pública, el teórico si permite visualizar un elemento adicional, que debe tener por objeto proteger al pueblo, así como garantizar el goce de los derechos. Posteriormente Miguel Ángel Anzures amplía el concepto.

La administración pública tiene como único objetivo satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad. La seguridad personal y de las propiedades y el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres de un pueblo (Martínez Anzures, 2016: 40).

De acuerdo con el autor, el objetivo fundamental de la administración pública es dar cumplimiento a las necesidades de la sociedad, las cuales son plasmadas en el andamiaje legal, ya sea la constitución política, alguna ley reglamentaria o en la planeación nacional. De esta manera, se entiende que la administración pública es el cuerpo que ejecuta las pautas dictadas por los poderes políticos.

Otro elemento que se debe tener en cuenta para entender a la administración pública es lo que menciona Roberto Moreno, sobre el desarrollo de la disciplina:

La administración pública constituye, sin duda, una de las disciplinas más complejas en el concierto de las ciencias sociales, como tal ha tenido dos momentos fundamentales que apuntan a esclarecer y desarrollar su objeto y método, mediando entre estos una centuria aproximadamente, en efecto, el primero de tales momentos, arranca con la elevación de las ciencias camerales a cátedras universitarias en la tercera década del siglo XVIII, en las universidades austro-alemanas, cruza el tiempo y espacio y se prolonga hasta el segundo tercio del siglo XIX, extendiéndose su cultivo a buena parte de Europa occidental e inclusive Hispanoamérica (Moreno, 2016).

Para entender la administración pública es necesario tener en cuenta que no es sólo el aparato administrativo que materializa los objetivos del estado y de la sociedad en su conjunto, sino que es una ciencia y como tal, ha tenido un desarrollo a través de los siglos, en los cuales se han desarrollado técnicas de análisis y de implementación como lo son las políticas públicas, a través de las cuales se ha venido a tecnificar el actuar gubernamental, mediante el desarrollo de una metodología de análisis que ha permitido mejorar la toma de decisiones así como el impacto de las mismas en el bienestar de la sociedad. Resulta fundamental destacar que la evaluación es una de las partes integrantes del ciclo de las políticas públicas como podrá observarse más adelante.

Por otro lado, Woodrow Wilson menciona que la administración pública tiene dos acepciones, la primera orientado al actuar del conjunto de instituciones a través del cual los tres órdenes de gobierno llevan a cabo sus funciones determinadas por la Constitución y la segunda como la ciencia que se encarga de estudiar la estructura y función de las organizaciones administrativas con las que cuentan las instituciones públicas del Estado, como se puede observar a continuación:

El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía (Woodrow, 1999: 73).

En este sentido, la administración pública como disciplina profesional, busca ejecutar de forma eficaz y eficiente las decisiones tomadas por los órganos de poder político, en tanto que, como ciencia, busca generar conocimiento que permita mejorar la toma de decisiones, así como la eficiencia y eficacia del actuar gubernamental. La consolidación de la administración pública como ciencia se debe sobre todo a la complejidad de los problemas públicos, como se puede observar a continuación:

Casi no hay un solo deber de Gobierno que en un tiempo haya sido sencillo, que hoy no sea complejo. Alguna vez, el Gobierno tenía pocos amos, hoy tiene veintenas. Antes las mayorías sólo eran gobernadas; hoy, mandan al Gobierno. Donde el Gobierno seguía los caprichos de la corte, hoy debe seguir las opiniones de la nación (Woodrow, 1999: 76).

Por otro lado, la administración pública como disciplina profesional, busca ejecutar de forma eficaz y eficiente las decisiones tomadas por los órganos de poder político, en tanto que, como ciencia, busca generar conocimiento que permita mejorar la toma de decisiones, así como la eficiencia y eficacia del actuar gubernamental. La consolidación de la administración pública como ciencia se debe sobre todo a la complejidad de los problemas públicos, como se puede observar a continuación:

El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía (Woodrow, 1999: 73)

La evolución de las sociedades, ha ocasionado que los problemas públicos sean más complejos hoy, que en épocas pasadas, pues la participación activa de la población en la toma de decisiones, así como el incremento poblacional, y la interconexión de las diferentes problemáticas hacen que la toma de decisiones tenga que llevarse a cabo de manera más informada y con la conciencia de que el accionar del aparato gubernamental para atender y tratar de solucionar un tema en específico, puede tener repercusiones negativas en otros aspectos de la sociedad, por lo que una visión de am-

plio espectro se vuelve una necesidad para los tomadores de decisiones. Derivado de lo complejo que resulta gobernar y atender los problemas públicos, Goodnow menciona que existen tres tipos de autoridades como se podrá observar a continuación:

Si analizamos la organización de cualquier gobierno concreto, descubriremos que existen tres tipos de autoridades que se dedican a ejecutar la voluntad del Estado. Son, en primer lugar, las autoridades que aplican la ley en casos concretos, cuando surgen controversias causadas por ciudadanos privados o autoridades públicas que no observaron los derechos de los demás. A tales autoridades se les conoce como autoridades judiciales. Vienen en segundo lugar las autoridades encargadas de supervisar que se cumpla la voluntad del Estado, a las que suele llamar autoridades ejecutivas. Por último, ahí están las autoridades que atienden las actividades científicas, técnicas y, por decirlo así, comerciales del Gobierno, y que en todos los países en que tales actividades han cobrado importancia se conocen como autoridades administrativas (Goodnow, 1999: 97).

Goodnow, hace una importante distinción, en donde menciona que las autoridades administrativas deben tener un componente científico y técnico, pues la toma de decisiones como se ha mencionado es cada vez más compleja. En este sentido, la importancia de implementar mecanismos o sistemas que provean de perfiles adecuados y competentes a la función pública cobra una importancia vital, pues de lo contrario el componente científico y técnico en la toma de decisiones queda relegado y podría darse el caso de caer en el error de tomar decisiones por ocurrencia o instinto que podrían tener elevados costos en términos monetarios o de oportunidad. Puesto que los recursos públicos son limitados, la búsqueda de la eficiencia debe ser una prioridad de las administraciones públicas para lo cual Brownlow menciona que para obtenerla se necesitan dos elementos:

La eficiencia de los gobiernos se basa en dos factores: el consentimiento de los gobernados y una buena administración. En una democracia puede lograrse fácilmente el consentimiento, aunque no sin algún esfuerzo, ya que es la piedra angular de la Constitución. La administración eficiente en una democracia es un factor de peculiar importancia (Brownlow, 1999: 209).

Una buena administración resulta en legitimidad, pues si la población observa que sus demandas no son atendidas de forma adecuada, comenzará a retirarle el apoyo al Gobierno en turno, esta situación es la que ha provocado diversas crisis políticas, como fue la crisis del Estado de bienestar de los años ochenta en varios países occidentales que incidió en la reconversión de sus administraciones públicas, para tratar de ser más eficaces.

Debido a la complejidad de los problemas públicos, la coordinación intergubernamental es un elemento básico para su adecuada atención, al respecto Mondragón realiza una descripción de los tipos de relaciones intergubernamentales, como se muestra a continuación:

El análisis de los mecanismos que relacionan a los diferentes niveles ha dado lugar al establecimiento de tres tipos de modelos de relaciones intergubernamentales. Desde el modelo basado en relaciones de autoridad en los sujetos, inclusivo, hasta el modelo exclusivo, donde los distintos niveles de Gobierno cuentan con sus ámbitos de actuación, y donde se dan pocas ocasiones para la colaboración. Finalmente estaría el modelo interdependiente, que es el más representativo del funcionamiento de las relaciones intergubernamentales donde la función de Gobierno involucra simultáneamente unidades Nacionales, Estatales y locales al igual que otro tipo de organizaciones no gubernamentales (Mondragón, 2001: 320).

El autor menciona tres tipos de relaciones intergubernamentales, sin embargo nos centraremos en la tercera denominada interdependiente, en donde involucra no sólo interacciones de diferentes organismos públicos de distintos niveles de Gobierno sino que también, plantea la necesidad de la participación de organizaciones no gubernamentales, dicho escenario es el más común en países de corte federal como es el caso de México, por lo que da muestra de la complejidad no sólo de diseñar políticas para los problemas públicos tomando en cuenta su multifactorialidad y su multicausalidad, sino que se suma el enorme entramado de relaciones que deben coordinarse para lograr un accionar eficiente y eficaz.

Un elemento por considerar dentro del análisis de la administración pública es la incorporación de técnicas de la administración de empresas, como la calidad total que dentro de su modelo incorpora el ciclo de Shewhart, representado por una espiral que busca la mejora continua de la gestión como se menciona a continuación:

El vértice de la espiral representa la excelencia y es un punto al que la curva se acerca siempre pero nunca llega a alcanzar. La organización planifica, lleva a cabo su plan, comprueba o controla los resultados y actúa, llevando a cabo las correcciones que se estimen necesarias, el ciclo se repite una y otra vez. La organización estará cada vez más cerca de la excelencia, pero nunca la alcanzará del todo. Es más, habrá de estar siempre vigilante, para mantener lo ya conseguido (Muñoz, 1999: 104).

Este ciclo de mejora continua es un primer esbozo de las políticas públicas, en donde dicho elemento también es un factor importante, pues derivado de él, es que se fortalecen los programas públicos y por tanto su efectividad incrementa en la medida en que se aplican las acciones de corrección. Más adelante se podrá observar más al respecto.

1.4 Las políticas públicas

Continuando con algunos elementos que permitirán la conceptualización de las políticas públicas debemos tener en cuenta, qué es lo público, en este sentido Parsons brinda algunos elementos para entenderlo: “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (2007: 37). Por tanto, para entender el nivel de alcance de las políticas públicas, debemos tener en cuenta que éstas buscan atender problemas colectivos o comunes. Siguiendo con lo anterior, tenemos que las Ciencias económicas han intentado caracterizar y analizar a los ámbitos público y privado como bienes, como se puede observar a continuación:

Un bien público es un “bien” o servicio que está disponible para todos. Los bienes públicos puros son aquellos que son fabricados por el Estado y no por el mercado, los bienes privados puros son aquellos que se consumen por elección y sólo quienes pagan por ellos tienen acceso a su consumo. Samuelson, sugiere que la principal característica de los bienes públicos es su indivisibilidad, es decir que todas las personas tienen acceso a ellos y que no admiten la posibilidad de exclusión, a diferencia de los bienes privados que son, por definición, exclusivos. (Parsons, 2007: 44).

Al respecto, podría decirse que la educación es un bien público al estar enmarcada en la Constitución como un derecho al que toda persona debe tener acceso. Por tal motivo su atención debe darse a través de políticas públicas, las cuales deben buscar la mayor eficiencia en el uso de recursos, para lo cual la coordinación intergubernamental, así como la intervención del sector privado y social debe ser un elemento fundamental en el diseño de esta. Pues como lo menciona Parsons: “esto no significa que, al admitir que determinado servicio es “público”, su suministro dependa del Estado ni deba estar abierto a todas las personas. Por ejemplo, en el régimen socialista chino los camaradas pagan por diversos servicios de salud y educación” (2007: 44), es fundamental tomar esto en cuenta,

pues existen casos donde la complejidad de la prestación de un bien público es tal, que dejarlo exclusivamente al Estado, podría hacer que el alcance de una política pública no resuelva de manera correcta las necesidades de la población, por tanto, la coordinación y la colaboración entre el sector público y privado es un elemento importante en el diseño de políticas públicas de amplio alcance.

Por otro lado, las Ciencias de políticas deben ser entendidas en la medida en que el accionar público tiene un propósito claro, es decir el bienestar social, al respecto Parsons cita lo siguiente: "Heidenheimer, en un estudio sobre el concepto de las políticas en Europa, registra que a partir de fines de siglo XVIII se crearon cátedras académicas en ciencia de las políticas como un esfuerzo por sistematizar los conocimientos acerca de la administración y el bienestar social" (2007: 47). Es decir, las ciencias de políticas son el conjunto de conocimientos en materia de administración y gestión de lo público que tienen el propósito de alcanzar el bienestar social. Al respecto, es importante recalcar que el fortalecimiento de la educación superior en México, al ser un elemento que permitirá el desarrollo y bienestar de la sociedad, es un tema que debe ser atendido mediante la formulación de una política pública en la materia. Por otro lado, las Ciencias de políticas tienen una connotación científica por lo que su instrumentación requiere de un enfoque objetivo y metódico como lo menciona Lasswell, citado por Parsons:

Podemos pensar en la ciencia de las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado período. El enfoque de las políticas públicas no implica que la energía se disipe en una miscelánea de cuestiones meramente tópicos, sino que debe ocuparse de los problemas fundamentales y, con frecuencia, poco atendidos, que surgen del ajuste del ser humano en la sociedad. El enfoque de políticas públicas no significa que el científico abandone la objetividad al reunir o interpretar datos, ni que deje de perfeccionar sus herramientas de investigación. El énfasis de las políticas públicas demanda elegir los problemas que coadyuvarán a enriquecer los valores meta del científico y aplicar una objetividad escrupulosa, así como la máxima habilidad técnica al ejecutar los proyectos convenidos. El marco de referencia de las políticas públicas requiere que se considere la totalidad del contexto de los eventos significativos (pasados, presentes y prospectivos) en los que está inmerso el científico [...] Es probable que la orientación de la ciencia de las políticas [...] esté dirigida hacia el mejoramiento de los conocimientos necesarios para enriquecer el ejercicio de la democracia (Parsons, 2007: 52).

En este sentido las Ciencias de políticas son una herramienta metodológica muy sólida que al incorporar elementos técnicos de otras disciplinas buscan mejorar la toma de decisiones en el ejercicio del poder, para volverlo más eficiente y eficaz en la atención de los diversos problemas públicos. Por lo tanto, las políticas públicas son actualmente una de las metodologías más usadas para el análisis de la acción gubernamental, en este sentido Luis. F. Aguilar menciona lo siguiente:

Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales (Aguilar, 1992: 8).

Como el autor lo menciona, si bien no es la solución mágica para los diversos problemas que aquejan a las sociedades actuales, si resultan ser una herramienta muy útil para el diseño y formulación de políticas más apegadas a las necesidades reales de la población, que redundarán en acciones más eficientes y eficaces en la atención de cada problemática. La ventaja de esta propuesta metodológica es que, al ser un ciclo, las políticas entran en un entorno de mejora continua, para lo cual la evaluación de las mismas es un factor de singular importancia, pues la evaluación se da desde el diseño, también se realiza durante la implementación y posterior a la misma, por lo que logra que una política resultante de aplicar esta metodología tenga más posibilidades de ser exitosa que una acción implementada sin esta rigurosidad. Abundando en lo anterior, Luis Aguilar menciona lo siguiente:

Nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos (Aguilar, 1992: 9).

Efectivamente, como lo menciona el autor, no generarán políticas que resuelvan problemas de manera definitiva, pues en su mayoría las cuestiones que buscan atender son de carácter transversal por lo que su complejidad de resolución son de una complejidad inconmensurable, tales como la educación, la pobreza, la contaminación, la seguridad, la salud, entre muchos otros que son temas que además de que son complejos van evolucionando conforme la sociedad va cambiando con el paso del tiempo, por lo que difícilmente existirán soluciones definitivas. Abundando sobre el tema el autor menciona que las políticas públicas tienen elementos que coadyuvan a tener un impacto superior que la simple implementación de acciones gubernamentales:

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema (Aguilar, 1992: 32).

La superioridad de las políticas públicas sobre la toma de decisiones de la administración pública tradicional es la incorporación de estrategias que implican el involucramiento de los diferentes actores sociales en la formulación e implementación de las acciones públicas, lo que repercute de manera directa en la eficiencia y eficacia. En eficiencia, pues al tener el aparato gubernamental un sinnúmero de demandas y un número limitado de recursos, el poder involucrar al sector privado o social, le provee de recursos materiales e incluso financieros que puede incluir en el accionar gubernamental. Además, resulta más eficaz, pues al involucrar a los sectores involucrados, estos conocen de primera mano la problemática y cuentan con propuestas de solución, además de que se sentirán corresponsables del éxito de la política por lo que se disminuyen las resistencias al cambio y por el contrario se suman para lograr su éxito.

Retomando lo anterior, Aguilar menciona: "El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado" (1992: 33). El involucrar a amplios sectores en la toma de decisiones, así como en su implementación, redundará en un incremento de la legitimidad del poder político, pues las decisiones ya no son tomadas por un gobernante aislado y desconectado de las demandas sociales, sino que son la reflexión que conlleva a la toma de

una decisión de manera conjunta, lo cual resulta en respaldo del accionar público. En este sentido las políticas públicas se pueden describir de la siguiente forma:

[...] al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de Gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos (Aguilar, 1992: 36).

Como se puede observar, hablar de políticas públicas no se reduce a la acción gubernamental sino al conjunto de interacciones que permiten atender los problemas públicos, mediante la conjunción de recursos humanos, materiales y financieros, públicos y privados. Así, la capacidad de respuesta se incrementa de forma exponencial, al incluir a la sociedad en el amplio sentido de la palabra, como actor fundamental en la resolución de las demandas más apremiantes de la población. Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que implementar las políticas públicas implica una visión más tecnificada de la toma de decisiones para ponderar donde se deben destinar los limitados recursos de que se disponen, pues como lo menciona Aguilar:

Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes (Aguilar, 1992: 36).

Debido a que existen límites en las capacidades para atender los diferentes problemas públicos, se debe de realizar un análisis minucioso que permita ponderar cual opción de las diferentes posibilidades de acciones de política impactará con un mayor beneficio y a un menor costo, para poder lograr lo anterior la cuantificación de los factores y los análisis estadísticos así como econométricos resultan fundamentales, y es así que la administración pública se tecnifica aún más para mejorar la toma de decisiones.

En este sentido, las políticas públicas son una metodología de operación que permite incrementar la capacidad de respuesta de las administraciones públicas, si bien existen diversidad de factores que permiten ver los beneficios de las políticas públicas, su implementación resulta compleja pues incorporar en el proceso a más actores que seguramente también tendrán intereses particulares, redundando en que gobernantes y tomadores de decisiones públicas que no tengan la capacidad de visualizar los beneficios que pueden tener aplicando esta metodología, opten por lo más fácil que se reduce a decidir desde los despachos sin escuchar a quienes están involucrados, lo que con frecuencia tiene como resultado políticas y acciones gubernamentales desconectadas de la realidad y resultan un fracaso en la atención de la problemática que buscaban resolver. En este sentido resulta importante evaluar el impacto para lo cual es importante tomar en cuenta lo siguiente:

En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la 'determinación de la política'. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del 'impacto de la política' (Aguilar, 1992: 70)

Cómo se puede observar, ambos tipos de estudios son fundamentales para que la formulación e implementación de las políticas públicas sea adecuada, por un lado los estudios de la determinación de la política, son lo que se conoce comúnmente como diagnósticos del problema, es decir el fundamento contextual que da origen al diseño de una política, y por otro lado, se tienen los estudios de impacto de la política, la cual constituye la evaluación del impacto que tuvo la implementación de una política pública en el problema que buscaba atender.

Fundamentar el diseño y formulación de una política pública en estos dos tipos de estudios resulta vital, pues los primeros brindarán un conocimiento más cercano al contexto social, económico, tecnológico y político en el que se desarrolla el problema, lo cual permitirá diseñar de mejor manera el conjunto de acciones que se implementarán para atenderlo, y los segundos, permitirán visualizar si la política tuvo el impacto esperado o si es necesario hacer adecuaciones para

mejorar su desempeño. Además de lo anterior, Lasswell menciona un elemento a tomar en cuenta cuando se trata de conocer y analizar las políticas públicas:

Las ciencias de políticas necesitan tener presente la distinción entre lo que es funcionalmente importante para el orden público y civil y lo que es meramente convencional. Es experiencia común que las decisiones tomadas por los gobiernos generalmente contengan determinaciones tomadas por fuera del gobierno, ya sea en el arzobispado, en el club de industriales o en las oficinas de un sindicato. En general, en muchas áreas de la vida humana, las normas de conducta se formulan y se vuelven vigentes al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial (Lasswell, 1992: 106).

Si bien es un factor de conocimiento popular, es poco común realizar un análisis sobre cómo es que los factores de poder externos al gobierno influyen de manera significativa en la toma de decisiones, dicha intervención no necesariamente es mala, pues son actores sociales que buscan legítimamente velar por sus intereses, en este sentido, lo que deben buscar las políticas públicas es la apertura de estas negociaciones así como la incorporación de más actores para que a través del debate público se puedan tomar las mejores decisiones que afecten a la menor cantidad de personas y beneficien a la mayoría. Para poder lograr lo anterior, se debe impulsar la profesionalización de técnicos en las ciencias de políticas pues como el mismo Lasswell menciona:

Es impensable, por ejemplo, que la República Popular China desarrolle capacidad nuclear sin acceso al conocimiento y capacitación de físicos nucleares e ingenieros; o que los bancos centrales de Europa occidental, Gran Bretaña y Estados Unidos puedan controlar el problema de la estabilización monetaria sin la ayuda de los economistas. Asimismo, es absurdo pensar que la Organización Mundial de la Salud pueda diseñar un programa para erradicar la viruela, el cólera o cualquier otra enfermedad infecciosa sin el apoyo de la investigación médica.

El mismo razonamiento se aplica para los problemas que van más allá de la seguridad nacional, la estabilización económica o la salud pública. Siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos, prevención de conducta delictiva criminal, entre otros. (Lasswell, 1992: 107).

Como el autor lo menciona, la complejidad de las problemáticas sociales, es de tal magnitud que no sería posible atenderlas de manera adecuada sin el acompañamiento de científicos y técnicos especializados en las ciencias de políticas, es así que el autor nos hace reflexionar sobre la importancia de la toma de decisiones gubernamentales, pues derivado de una mala elección puede repercutir incluso en la pérdida de vidas humanas, pues resultado de un mal diseño, un mal diagnóstico o una mala implementación, la política que podría haber tenido un fin loable, sería un fracaso y repercutirá de manera negativa en el bienestar de la población. Reforzando lo anterior, tenemos que el diseño de políticas debe ser considerado más que un arte, una ciencia, en donde el desarrollo de conocimiento empíricamente comprobable es fundamental como se puede apreciar en la siguiente cita:

En esta etapa preliminar se debe prestar atención a la yuxtaposición entre la política y la ciencia, que conlleva el término ciencias de políticas (policy sciences). La palabra ciencia contiene muchas connotaciones, una de las cuales es la búsqueda de conocimiento empíricamente comprobable. Obviamente, esta connotación es de particular importancia para elevar el conocimiento de y dentro de las políticas (Lasswell, 1992: 107).

Cómo se puede observar, la importancia de la generación de conocimiento empíricamente comprobable, y la generación de metodologías para lograrlo, se vuelve parte esencial del diseño de políticas públicas. Es esto último lo que las hace más eficaces, pues se deja atrás la vieja práctica de gobernar por instinto o por ocurrencia, para convertirse en una ciencia que a través del análisis de datos y del contexto permite tomar mejores decisiones en beneficio del colectivo social. Adicionalmente y siguiendo esta línea de ideas sobre la importancia de las ciencias de políticas, es menester incorporar un nuevo elemento de análisis sobre el tema, la multidisciplinariedad y la transdisciplinariedad de estas, pues como lo menciona Lasswell:

Ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión. Las ciencias de política deben integrar en una supradisciplina -enfocada a la elaboración de las políticas públicas- el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas. En particular, las ciencias de política se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; se apoyan también en la teoría de decisiones, la teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio. En la medida en que son relevantes, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida (Dror, 1992: 123).

Para que las Ciencias de políticas y por ende, la formulación de políticas públicas funcionen adecuadamente, requiere del involucramiento de especialistas de diversas disciplinas, tales como la ingeniería, la administración, la economía, las finanzas y claro la política entre otras, pues debido a la complejidad de las problemáticas que atienden, es necesaria la aplicación del conocimiento especializado de diversas disciplinas. Pero no basta con la participación aislada de cada área del conocimiento, sino que es mediante la articulación de estas que se logra darles solidez a las ciencias de políticas. En otro orden de ideas es importante enunciar algunos elementos importantes para el adecuado análisis de políticas, pues son de gran relevancia como se muestra a continuación:

- a) Mirar los problemas y alternativas en una forma amplia que trate de explicar las variables relevantes y los resultados probables, esto es, adoptar una visión de "sistemas".
- b) Buscar una solución "óptima" o al menos claramente preferible entre las alternativas disponibles dentro de una estructura amplia de "beneficio-costos", sin limitarse a cambios incrementales (Dror, 1992: 130).

Uno de los primeros pasos para lograr un adecuado análisis es detectar la problemática, pues resultado de este diagnóstico es que se formularán las posibles alternativas de respuesta, derivado del análisis es que se identifican las diversas variables que influyen en el problema. Este paso es fundamental, pues existen diversidad de ejemplos en donde una errónea identificación del problema ha repercutido en la consecuente toma de decisiones erradas para atenderlo.

Un ejemplo claro que se basa en la ficción es el siguiente, un gobernante identifica que su sistema de salud es endeble por la falta de personal especializado en los hospitales, y lo diagnostica como que hace falta crear nuevas escuelas de medicina que provean al sistema de salud de personal altamente capacitado en las especialidades que se ha detectado que hay escasez.

Tras años de implementada esta solución, se manifiesta que el desempleo y la precarización de las condiciones laborales del personal médico especializado se ha incrementado, pues la verdadera problemática era la falta de inversión en el sistema de salud público lo que impedía la contratación de más personal, lo que ocasionaba que los especialistas tuvieran que colocarse en empleos del sector privado y en ocasiones en condiciones precarias.

Al incrementar el número de egresados de medicina, aumentó la precarización del empleo del personal médico, pues ahora existe una sobre oferta de mano de obra especializada, en este ejemplo hipotético la “solución”, no sólo no mejoró el sistema de salud, sino que generó un problema adicional, como lo es el incremento en el desempleo y la precarización laboral del personal médico. En suma, las primeras fases en el análisis de políticas son de las más importante.

En términos generales y con el objetivo de ir generando una definición operativa, se tiene que para Arias “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 2003).

Si bien el enunciado anterior se apega mucho a lo que el presente trabajo entenderá como política pública, resulta necesario plasmar una definición operativa que permita ir precisando las categorías de análisis del presente documento, quedando como sigue: Las políticas son la operacionalización de los objetivos, metas y decisiones que se plantea un Gobierno para atender de forma organizada las diversas problemáticas que resultan prioritarias para la sociedad en un momento determinado, y que además cuentan con la participación activa de los diferentes actores involucrados, sean públicos o privados.

En este sentido, por Política Nacional en materia de educación superior, se entenderá como el conjunto de planes, programas y acciones encaminadas a atender de forma estructural las diversas problemáticas de este sector educativo. Por lo que, durante el presente trabajo, se buscará analizar los programas sectoriales y verificar su congruencia con la planeación nacional, para que, mediante el análisis de políticas, se pueda realizar una valoración sobre lo realizado durante el sexenio 2012-2018 y lo planteado para el periodo 2018-2024, para en su caso proponer elementos de mejora ya sea en el diseño o la implementación de estos.

1.5 El ciclo de las Políticas Públicas.

Existe una diversidad de opiniones respecto a la secuencialidad en el desarrollo de las políticas públicas, pues hay quien sostiene que, para su adecuada implementación, se requiere la consecución ordenada y sistemática de pasos determinados, en tanto que existen autores que sostienen que, en realidad, la temporalidad y ejecución de las diferentes etapas de una política pública no necesariamente son lineales. En este sentido, Ejea menciona lo siguiente:

[...] en la práctica, el proceso de las políticas públicas no es lineal: las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse. El proceso real puede constituirse por eventos no sucesivos e inseparables. Además, las políticas públicas se conforman por una gran cantidad de acciones, decisiones y relaciones de distinto tipo en contextos multideterminados (Ejea, 2006: 9).

Es importante detenerse un momento para analizar, lo anterior, la secuencialidad del proceso de las políticas públicas, si bien en la práctica es complejo de lograrla, sería lo ideal que el proceso siguiera una serie de pasos que garantizará el éxito en su implementación, sin embargo es de reconocer lo que el autor menciona, en la realidad cotidiana de muchas administraciones públicas y en recurrentes ocasiones, las etapas se superponen unas a otras e incluso después resulta necesario rehacerlas, lo cual se debe precisamente a que no se lleva a cabo de una manera correcta. De esta forma en el presente documento se considera que el proceso de las políticas públicas debe tener un orden secuencial y cíclico, para alcanzar no sólo una implementación exitosa, sino sobre todo una mejora continua en su formulación e implementación.

De no tener una metodología de formulación, difícilmente las ciencias de políticas podrían considerarse como tales, y resultaría en simple improvisación sin alcanzar la lógica de la mejora continua, pues sin la sistematización de procesos, sería complicado encontrar las áreas de oportunidad de las decisiones de gobierno, para atenderlas y mejorar así, la toma de decisiones, que redunde a su vez en el incremento del bienestar de la población. Para poder tener un método, los autores que analizan las ciencias de políticas coinciden en la definición de modelos con una serie de pasos a seguir para el adecuado desarrollo y formulación de políticas públicas. Para el desarrollo del presente documento se han elegido tres modelos: El primero propuesto por Parsons:

1) Problema; 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opción; 6) implementación, y 7) evaluación (Ejea, 2006: 10).

El modelo contempla siete pasos, el número uno denominado problema que consiste en la identificación la problemática que requiere de la intervención pública para su atención, una vez identificada y colocada en la agenda viene el paso número dos, que consiste en la caracterización de la misma así como sus posibles causas, podría considerarse como el diagnóstico, en donde el hacedor de políticas se adentra en las entrañas del problema para analizar las causas, el paso siguiente consiste en la identificación de alternativas y por eso es que es importante la sistematización secuencial del modelo, pues si se proponen alternativas de solución sin una adecuada definición del problema, redundará en una política fallida.

Es importante ejemplificar en la práctica lo antes planteado para mejorar el entendimiento de su importancia, el cual podría ser el del tráfico de drogas ilegales, el problema está claramente identificado, pero como se puede observar en el siguiente cuadro, en donde se esquematiza de una forma muy simple la formulación de alternativas de políticas públicas, se visualiza que de acuerdo con la definición del problema resultan diversidad de alternativas totalmente opuestas:

Problema	Definición del Problema	Identificación de alternativas
Tráfico y consumo de drogas ilegales.	Problema de seguridad pública.	-Incremento presupuestal de los cuerpos de seguridad. -Intervención directa de las fuerzas armadas. -Modificación del marco legal para volver delito grave el tráfico de drogas ilegales. -Incremento del número de elementos de seguridad realizando labores de vigilancia. -Constttrucción y mantenimiento de instalaciones de seguridad en zonas con tráfico de drogas ilegales. -Firma de acuerdos internacionales para la persecución de personas relacionadas con el tráfico de drogas ilegales.
	Problema de salud pública.	-Incremento del presupuesto destinado a la salud pública. -Construcción y mantenimiento de instalaciones de rehabilitación de personas con adicciones. -Diseño e implementación de una política de comunicación que desincentive el consumo de drogas. -Modificación del marco legal para regular el consumo de drogas, incluyendo impuestos que permitan financiar los centros de rehabilitación. -Firma de tratados internacionales para la cooperación para disminuir el consumo de drogas.

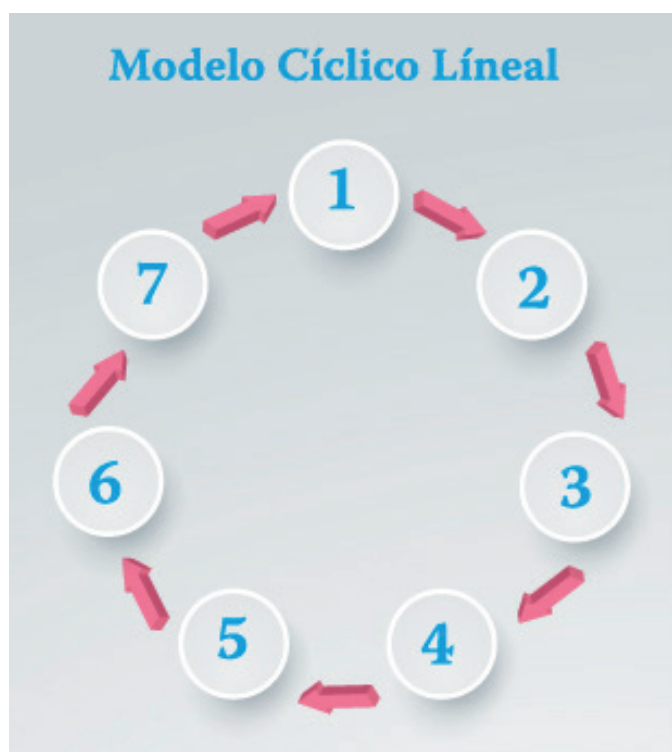
Fuente: Elaboración propia.

En este orden de ideas, de una forma simple y sucinta, se puede dimensionar las profundas diferencias que existen entre unas alternativas y otras, debido solamente a la diferencia en la definición del problema, en el primer caso, viéndolo como un tema de seguridad pública y el segundo como uno de salud pública. Lo anterior, si bien en el diseño de políticas públicas no es tan sencillo, sirve para visualizar cómo una determinada definición del problema conlleva el diseño y articulación de un tipo de alternativas. Por lo que este paso resulta esencial para un adecuado diseño, pues aun cuando la implementación sea correcta si esta fase no se realiza adecuadamente, la política no tendrá el impacto esperado.

Posteriormente, se tiene el paso número cuatro que consiste en el análisis de las opciones, la cual basándose en las alternativas, y mediante la construcción de escenarios se visualizan las consecuencias o los impactos positivos de la implementación o no de cada una de las alternativas, para poder ir confeccionando el conjunto de acciones y decisiones que constituirá la política pública; en quinto lugar se tiene la selección de las opciones más adecuadas para atender el problema, para lo cual el paso cuatro resulta fundamental.

Una vez determinado el curso de acción, se procede con el paso número seis, que consiste en la implementación de las acciones y decisiones determinadas en los pasos previos, para finalmente llegar al último paso de la secuencia, que es la evaluación la cual es un elemento fundamental que sirve no sólo para conocer el impacto alcanzado, sino para retroalimentar los pasos anteriores, para que en el siguiente ciclo de formulación se puedan tomar en cuenta y así alcanzar una mejora constante que redunde directamente en un mejor diseño de las políticas y por ende de la calidad de vida de la ciudadanía.

Este modelo basado en siete elementos para la formulación de las políticas públicas es conocido comúnmente como un ciclo, sin embargo, para el presente documento se considera que más que un ciclo, la correcta implementación de los pasos secuenciales conlleva como representación gráfica una espiral en donde si bien se reinicia en el paso uno, el tomador de decisiones ya no regresa al mismo punto donde inició, sino que ya existe un aprendizaje que conlleva que la política mejore de forma constante. Para representarlo adecuadamente, a continuación, se pueden observar las dos figuras.



Fuente: Elaboración propia.

La diferencia clara entre uno modelo y otro, si bien plantean la misma idea, es que, en el segundo caso de la espiral, se hace más visible que el hacedor de políticas no regresa al paso uno, como inicio en el primer ciclo de formulación, sino que ahora cuenta con información de vital importancia pues se han probado las alternativas y sabe si funcionan o si requiere ajustes, y se tiene experiencia de implementación que permite afinar el diseño.

Dentro del presente documento, se considera que la representación gráfica de espiral es más pertinente para esquematizarlo. En este sentido el objetivo de la investigación cobra relevancia, pues si bien analiza un conjunto de acciones que aglutinan la política nacional de educación superior de una administración que ya concluyó, así como de una que está iniciando, los resultados y conclusiones serán pertinentes para coadyuvar en la generación de conocimiento para mejorar y adecuar el diseño de las políticas en esta materia en el futuro.

Una vez planteada la postura del presente documento en materia del ciclo de las políticas públicas, es pertinente abordar otras posturas que mencionan con ciertas diferencias los elementos secuenciales que contiene el mencionado ciclo, como el desarrollado por Knoepfel: 1) Surgimiento y definición del problema; 2) Inclusión en la Agenda; 3) formulación y adopción del programa; 4) implementación; y 5) evaluación (Ejea, 2006: 10).

Los elementos secuenciales, son muy similares al primer conjunto presentado, un diferenciador podría ser el paso dos que plantea la inclusión en la agenda, que consiste en colocarlo dentro de las prioridades que debe atender el Gobierno a través de la administración pública. Una tercera propuesta de análisis de las políticas públicas consiste en lo que plantea Anderson: 1) La agenda; 2) La formulación de la política; 3) adopción de la política; 4) implementación de la política; 5) evaluación de la política (Ejea, 2006: 12).

Como se puede observar este modelo salta las fases de identificación y definición del problema, que desde la perspectiva del presente trabajo de investigación son elementos cruciales para lograr una adecuada formulación, por ende, durante el presente documento se retomará como marco de referencia el modelo que propone Parsons, y que consiste en siete fases.

1.6 El Presupuesto Público.

Uno de los elementos fundamentales para que el gobierno pueda existir y por ende materializar acciones que atiendan las necesidades de la población es a través del gasto público, es por eso por lo que resulta importante conocer la conceptualización de presupuesto público, pues la misma contempla diversos elementos de gran relevancia, como lo pueden ser, la planeación e instrumentación de todas las actividades del aparato administrativo:

El Presupuesto Público es el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, que contiene el plan financiero del Gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que esta entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo (Chapoy, 2013: 2).

Como se puede visualizar, el presupuesto público es la herramienta macro a través de la cual se articula el aparato estatal, pues sin la asignación de recursos no puede moverse la administración pública, es por tal motivo, que el presupuesto es uno de los elementos de análisis de la presente investigación. Pues en la misma presupuestación se establecen metas y objetivos que están alineados con la planeación Nacional.

Por tanto, el proceso presupuestario es el que permite la materialización de todas las políticas públicas plasmadas en la agenda pública que en términos macros, se puede visualizar en el Plan Nacional de Desarrollo, pues es un documento normativo que mediante la participación de la ciudadanía así como de expertos, identifica las principales problemáticas nacionales además de que articula las posibles alternativas de solución, para posteriormente ser implementadas a través de los programas sectoriales y presupuestarios. En el mismo orden de ideas Chapoy menciona lo siguiente en relación con el vínculo existente entre la planeación nacional y el presupuesto:

La preparación de los proyectos de presupuesto y de ley de ingresos corresponde al Poder Ejecutivo, porque a él incumbe la planeación del desarrollo nacional, así como su coordinación y ejecución. Una vez recibidas del presidente de la República ambas iniciativas, la Cámara de Diputados estudia la segunda y la remite a la Cámara de Senadores —porque es el Congreso de la Unión el facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto—, ya que se concentra en el análisis del proyecto de presupuesto, porque la potestad de decidir sobre este es exclusiva de la Cámara de Diputados como representante popular (Chapoy, 2013: 3).

Como lo menciona la autora, el ejecutivo envía la propuesta de presupuesto pues él es el responsable de la planeación del desarrollo nacional, por lo que la planeación y la presupuestación son elementos que van de la mano. Debido a la importancia de dicho proceso, se ha creado un andamiaje normativo que regula no sólo la formulación del presupuesto sino su implementación, así mismo permite darle seguimiento a su correcto ejercicio y por ende evaluarlo, en este sentido Chapoy menciona algunos de estos lineamientos normativos:

La planeación y administración del gasto público federal está regulada básicamente por seis ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley General de Deuda Pública; todas ellas sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Chapoy, 2013: 3).

Con la construcción de un andamiaje legal robusto se ha buscado acotar la discrecionalidad en el ejercicio del gasto, pues han existido momentos históricos en que un inadecuado manejo presupuestal ocasionó crisis económicas por el desbordamiento de la deuda pública. Por tal razón la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria menciona lo siguiente:

Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a toda proposición de aumento o creación de gasto del proyecto de presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento previsto, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. (Chapoy, 2013: 4).

Para evitar desbalances fiscales la ley ha establecido candados que impiden el incremento desmedido del gasto público, por tal motivo y como lo menciona la cita anterior, si el ejecutivo o el legislativo determinan la creación de algún programa o acción que implica erogaciones, ésta proposición debe ir acompañada de una iniciativa que implique un ingreso similar a la propuesta de gasto adicional, con lo anterior se busca mantener sanas las finanzas públicas, es decir sostenibles en el mediano y largo plazo. Adicionalmente, se mandata la evaluación de los programas presupuestarios con el fin de garantizar los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, en este sentido se tiene que:

Los recursos económicos de que dispongan los tres niveles de gobierno se administrarán con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez; los resultados de su ejercicio serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan las respectivas autoridades, sin menoscabo de las atribuciones de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Chapoy, 2013: 5).

Es importante mencionar que se ha creado una estructura administrativa dentro del poder ejecutivo a través del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que permite la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos, que complementa la labor que realiza la Auditoria Superior de la Federación. Retomando lo que se argumentó inicialmente sobre que el presupuesto es un macro-instrumento de política pública la Secretaría de Hacienda lo define de la siguiente forma:

Documento de política pública elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales (Gobernación, s/f: 1).

Se confirma la afirmación inicial, pues al ser el ejercicio del gasto, el elemento que mueve a la administración pública es el elemento macro que orienta y da línea a las políticas públicas sectoriales. En este sentido, es importante mencionar que en México existen dos documentos rectores para el diseño y formulación de políticas públicas, el primero es el Plan Nacional de Desarrollo con sus derivados planes sectoriales y el segundo es el presupuesto de egresos, el primero considerado como el instrumento que identifica los problemas y define las acciones para atenderlos; y por otro lado el segundo como la operacionalización o implementación de las alternativas seleccionadas, para finalmente llegar a la evaluación que es un proceso que atañe a ambos documentos rectores.

1.7 El presupuesto de Egresos de la Federación.

El proceso presupuestal en México cuenta con siete pasos secuenciales que permiten orientar y dar cumplimiento a los ejes planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, las fases del proceso mencionado son: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, el primero de ellos como lo menciona la siguiente cita:

[...] tiene como propósito que cada peso sea asignado a lograr la visión de país establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Porello, la planeación orientada a resultados debe ser estratégica, operativa y participativa partiendo de una visión clara de los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Para orientar el Gasto Público al logro de esta visión, el Presupuesto de Egresos de la Federación otorga recursos a través de los programas presupuestarios. Para garantizar que el Gasto Público se oriente al logro de las Metas Nacionales, resulta necesario vincular los objetivos y metas de cada programa presupuestario con los instrumentos de planeación nacional (SHCP, s/f: 1).

De acuerdo con la cita anterior, los objetivos de la Planeación Nacional se aterrizan a través de los programas presupuestarios, que vinculan la planeación con la presupuestación para alcanzar la visión de país plasmada en la planeación nacional, por tanto, una categoría de análisis muy importante para el seguimiento de la política Nacional de educación superior está centrada en los programas presupuestales en la materia, sin embargo para el presente documento se llegará únicamente hasta el nivel del programa sectorial de educación.

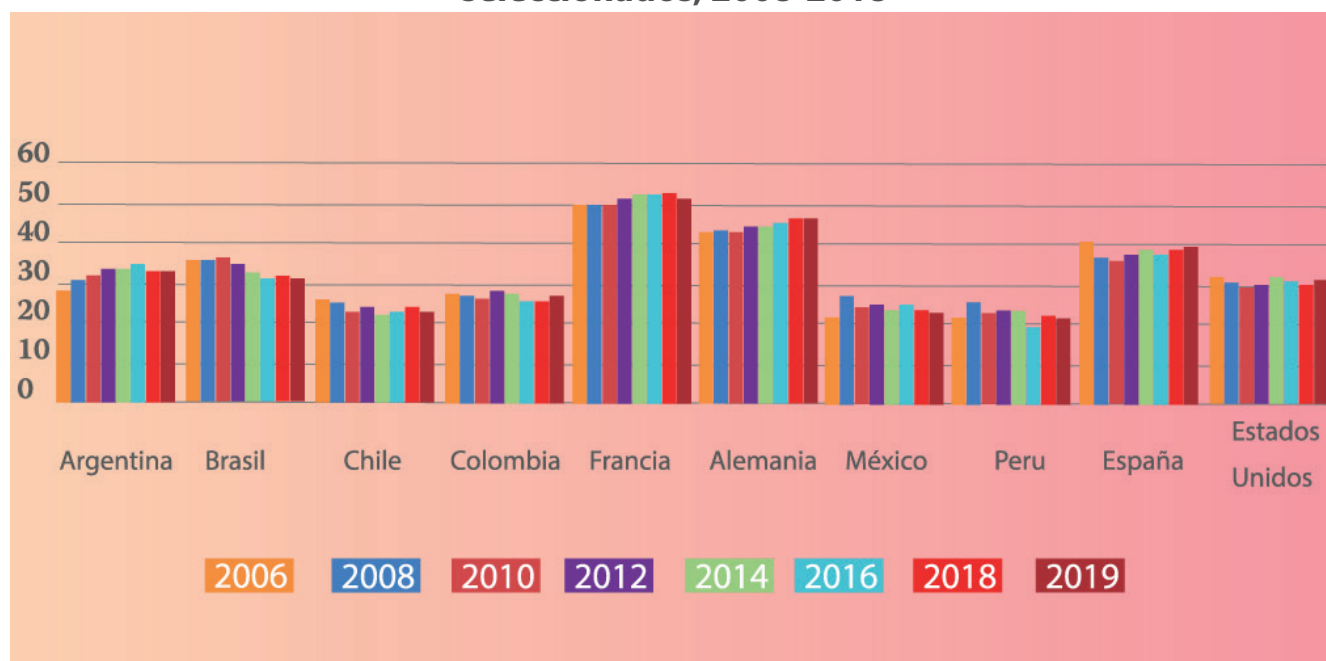
El segundo paso se denomina la programación y consiste en términos generales en la definición de “los programas presupuestarios que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos” (SHCP, s/f: 1). Como se puede observar, cada fase del proceso presupuestal tiene ciertas similitudes con el diseño de una política pública. Durante el presente apartado se buscará entender el sentido que ha tenido la política presupuestal del gobierno mexicano en los últimos años, para conocer cuáles han sido sus prioridades de gasto, así como sus limitaciones en la materia.

Para iniciar se presenta la gráfica número uno en donde se pueden observar las similitudes y diferencias en el nivel de ingresos públicos como porcentaje del Producto Interno Bruto⁴ de cada país, lo anterior puede dar una idea sobre la dimensión de la intervención pública en el desarrollo de cada país, pues dependiendo del nivel de ingresos será la capacidad de gasto y por ende de atender las demandas sociales a través del aparato estatal.

Se eligieron países diversos países de América Latina para que la comparación fuera valida, pero se incluyen países europeos para poder visualizar las diferencias en la capacidad de ingresos públicos entre los países en vías de desarrollo de nuestro continente, así como de países más desarrollados.

⁴ Sumatoria del valor monetario de todos los bienes y servicios producidos dentro de un territorio en un lapso determinados.

Gráfica 1. Sobre los ingresos fiscales como proporción del PIB, países seleccionados, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April, 2020.

Como se puede observar en la gráfica anterior, los países europeos tienen un nivel de ingresos como proporción de su PIB, sensiblemente superior al de los países en vías de desarrollo de América Latina, pues Francia, mantiene ingresos superiores al 50% de su economía, con una tendencia clara hacia incrementar dicho nivel, en tanto que Alemania si bien con ingresos menores mantiene niveles cercanos al 45% del PIB, igualmente con tendencia creciente y finalmente España con niveles por debajo del 40% de su economía pero con una estabilidad en los años que muestran la gráfica, lo anterior debido a una crisis de deuda pública que padeció durante principios de la segunda década del siglo XXI.

Si bien España tiene un nivel de ingresos públicos inferior a los registrados por Alemania y Francia, se debe destacar que es casi el doble de lo alcanzado por México, lo anterior da muestra de la debilidad fiscal del Estado Mexicano para invertir en el desarrollo del país.

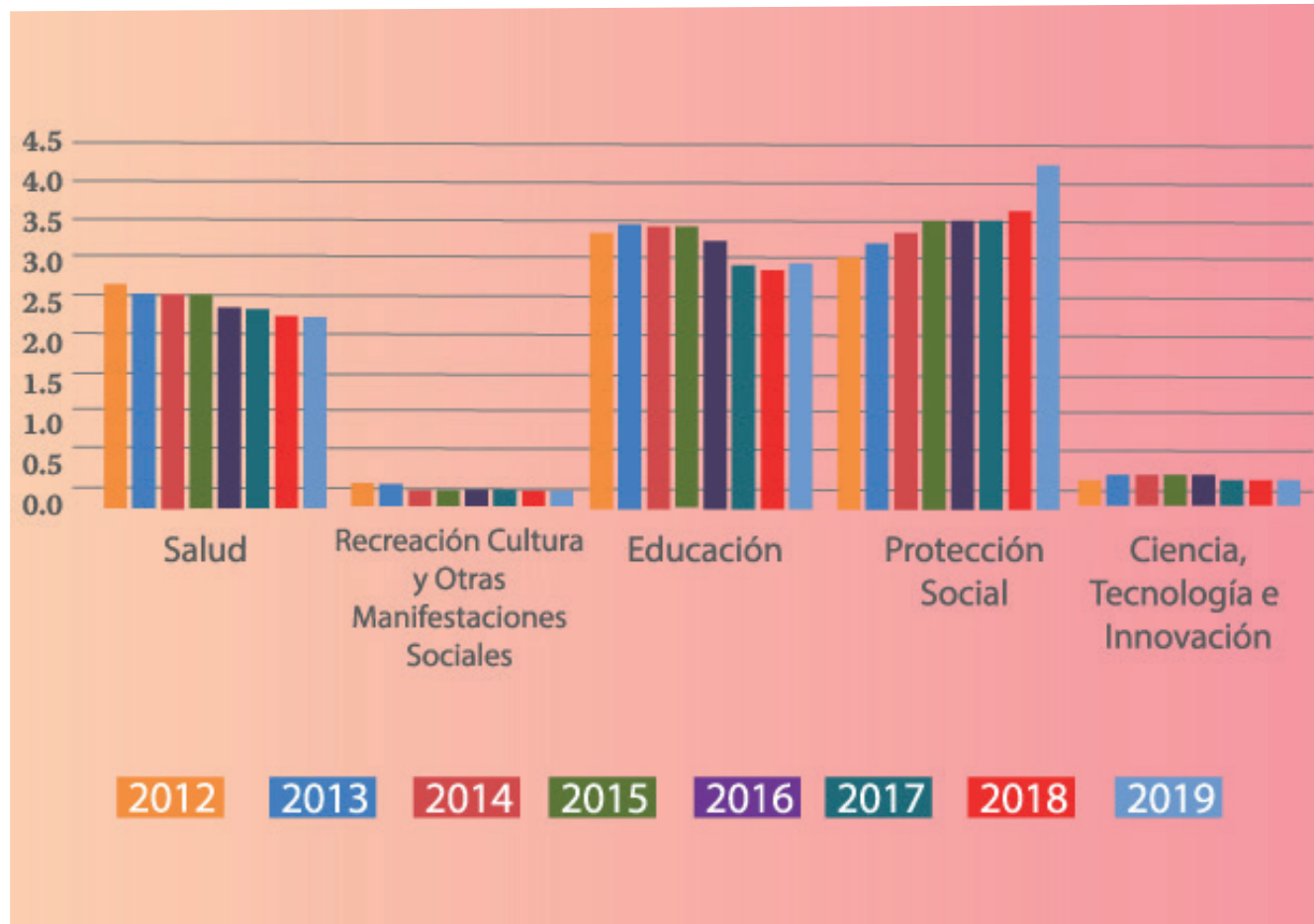
Mientras dicha precariedad fiscal se mantenga, los esfuerzos de austeridad y redireccionamiento del gasto público serán poco significativos para modificar de manera importante el desarrollo de los sectores clave, como lo es la infraestructura, la educación, la investigación y la salud, todos ellos vitales para la competitividad del país y el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Un elemento que podría atenuar lo anterior sería el involucramiento del sector privado en dichas áreas clave, pues involucraría la conjunción de recursos financieros, materiales y humanos para acelerar el desarrollo del país.

Encontramos que, para el caso de México, los ingresos como proporción de su economía no llegan ni al 23%, siendo de los países con los ingresos presupuestarios más bajos de la gráfica, sólo similares a los registrados en Chile, país en el que a finales de 2019 se desataron protestas masivas precisamente por la escasa capacidad del estado chileno para atender las crecientes demandas sociales. Si bien el país andino ha experimentado un crecimiento económico sostenido durante las últimas décadas, el bajo nivel de ingresos públicos ocasionó que se descuidará el desarrollo de un estado de bienestar que acompañará el mejoramiento económico que experimentaba su población.

Los bajos ingresos presupuestarios han impedido al estado chileno financiar amplias políticas en materia de educación pública, así como de un sistema de pensiones más solidario, lo anterior ha sido la base del malestar social creciente. De no atender dicha problemática es previsible que México presente en no muchos años inestabilidad política y económica pues las limitaciones presupuestarias hacen imposible impulsar políticas de acceso a la seguridad social de millones de personas, asimismo debilita áreas vitales para el crecimiento y desarrollo de la sociedad como el sistema de salud, la infraestructura de comunicaciones y claro el sistema educativo que presenta rezagos importantes.

En este sentido resulta de vital importancia analizar la política Nacional de educación superior para conocer sus limitaciones y proponer acciones que redunden en su fortalecimiento y crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo. A continuación, en la gráfica número dos, se presenta el destino del gasto público en México durante los últimos años.

Gráfica 2. Sobre el destino del gasto como porcentaje del PIB en rubros seleccionados, 2012-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la SHCP, 2020, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas.

Como se puede observar, el gasto en salud ha venido decayendo de manera significativa, pasando de 2.8% del PIB a 2.4, lo cual indica que no ha sido prioridad dentro de la estructura del presupuesto, pues como se pudo ver en la gráfica número uno, la capacidad de gasto del gobierno mexicano es muy limitada, pero sí han existido rubros de gasto que han crecido de manera significativa, como lo son los programas sociales o el gasto denominado de protección social, que sobre todo en la nueva administración han tenido un auge importante, en especial los relativos a transferencias monetarias directas, lo cual no necesariamente atiende de manera correcta las diversas demandas sociales, pues poniendo un ejemplo simple, si una persona en situación de pobreza requiere de atención médica y no existe disponibilidad en su comunidad, una transferencia monetaria difícilmente le permitirá atender dicha necesidad.

Resultaría mejor destinar esos recursos al mejoramiento de las necesidades básicas de la población como son salud, educación, guarderías, alimentación y seguridad.

Se ha propagado y arraigado mucho la idea de que la pobreza se combate con transferencias directas, lo cual resulta falso si se analizan los resultados de largo plazo, pues solamente son paliativos momentáneos en tanto que los problemas estructurales persisten. La pobreza la origina la falta de oportunidades de desarrollo, por tanto, su combate debería estar orientado a invertir en educación, brindar las condiciones para la creación de empleo bien remunerado, así como con dotación de servicios de salud de calidad que en conjunto permita la movilidad social.

Tratar de solucionar un problema complejo con simples transferencias que estadísticamente si incrementan los ingresos de ciertos sectores, no resuelve la falta de empleos, ni la falta de servicios de salud, ni las necesidades de educación y formación. Por ende el estado mexicano tiene dos grandes retos en materia de combate a la pobreza, el primero es estructurar una política de desarrollo social que atienda los factores que la ocasionan y no sólo limitarse a otorgar dadivas que resultan ser sólo paliativos, y segundo formular e implementar una reforma fiscal que doten al estado de recursos adicionales que le permitan poner en marcha un programa de desarrollo económico que en el mediano plazo genere empleos bien remunerados y que resuelva de manera estructural muchos de los problemas que actualmente aquejan a México.

El diagnóstico que alguna vez presentó el actual presidente de México el Lic. Andrés Manuel López Obrador es correcto, si no hay crecimiento económico, no habrá empleo, si no hay empleo, no habrá desarrollo y si no hay desarrollo no habrá paz. La problemática de la pobreza no se atiende con programas sociales sino con un programa de crecimiento económico que permita activar el círculo virtuoso del desarrollo, de lo contrario sólo se generarán clientelas que se mantienen en la pobreza y viven a expensas de lo que el Estado les puede proporcionar. Por lo anterior y desde el punto de vista del autor, se considera que la educación en su conjunto es un elemento relevante de un programa ambicioso de desarrollo social y crecimiento económico pues cuando el capital humano cuenta con las características que demanda el mercado, se vuelve más productivo y el país se hace más atractivo para la atracción de inversión, que es el elemento básico para lograr el crecimiento que necesita el país. Por tanto, analizar este factor, especialmente del nivel superior resulta de interés y relevancia social.

Capítulo 2.

La Evaluación

de Políticas

Públicas

El presente capítulo representa la segunda parte del marco teórico-conceptual del documento, el cual busca poner énfasis en el proceso de evaluación de las políticas públicas, para lo cual se estructura en tres subapartados, el primero abordando la conceptualización de la evaluación y las diferencias que existen según su nivel de análisis ya sea macro, meso o micro.

Posteriormente se presenta un apartado que busca analizar el andamiaje normativo que regula la evaluación en la administración pública de México, partiendo desde los preceptos constitucionales y algunas leyes secundarias. Lo anterior permitirá conocer las fortaleza y áreas de oportunidad del procedimiento institucional de la evaluación de políticas públicas en el caso mexicano.

Finalmente se desarrolla el apartado que busca contextualizar la importancia de la evaluación en la formulación de políticas públicas, pues es en esa fase donde se define el éxito o el fracaso de un determinado programa gubernamental, un mal diseño impedirá tener un impacto positivo aun cuando se destinen cuantiosos recursos públicos, y un adecuado diseño garantizará un impacto más efectivo y un uso más racional de los escasos recursos públicos e incluso de potencializarlos al incorporar actores sociales y privados en el diseño, financiamiento y ejecución.

2.1 La Evaluación.

La evaluación como se pudo observar en los apartados anteriores es una de las fases del diseño de políticas públicas, de acuerdo con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, del gobierno de España, la evaluación es:

La evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor. Más que un instrumento de conocimiento per se es un proceso guiado por una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general (MPTAP. 2010: 13-14).

Como se puede observar en la cita anterior, de acuerdo con el organismo encargado de la valoración de políticas públicas del gobierno de España, la evaluación consiste en el procedimiento imparcial y transparente, establecido para comparar los resultados alcanzados en relación con las metas planteadas. Si bien resulta una definición clara y concisa, la realidad es que la evaluación va más allá de la evaluación de resultados, sino que debe abarcar los procesos llevados a cabo para alcanzar las metas y objetivos para poder retroalimentar el trabajo. Basar la evaluación únicamente en las metas y no en los procesos, pudiera impedir la retroalimentación que permita la mejora continua. Incluso yendo aún más lejos, la evaluación debe ser un proceso que abarque la valoración objetiva de los resultados obtenidos y los procesos que intervienen en la consecución de los mismos, sino que debe alcanzar también el análisis de los objetivos mismos, pues como se mencionó anteriormente si la definición del problema no es adecuada, la definición de alternativas y objetivos pueden ser erróneos, en este orden de ideas, tenemos algunas consideraciones de la CEPAL, que menciona lo siguiente:

La actividad de evaluación se puede plantear como una valoración en tres niveles articulados del que hacer público: macro (evalúa las prioridades políticas de largo y mediano plazo), meso (se enfoca a evaluar la política sectorial e intersectorial de mediano plazo, y la institucionalidad pública que la opera) y micro (se centra en la medición de procesos de gestión y desempeño de corto plazo) (CEPAL, s/f: 1).

De acuerdo con lo anterior, el alcance de la evaluación puede ir más allá de la evaluación de acciones concretas, sino que puede y debe ser realizada desde los tres niveles para que la misma pueda tener una visión integral, en este sentido la CEPAL menciona que la acción de evaluar conlleva diversos beneficios tales como se muestra a continuación:

Desde una perspectiva instrumental, la evaluación puede ser definida como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y análisis de información relevante. Su valor en el ámbito público radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas, como también fortalecer la formulación e implementación de la intervención pública. Y en lo externo, contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en el accionar público y rendición de cuentas. En tal sentido, la evaluación y los mecanismos de control y rendición de cuentas debieran llenar de contenido estratégico el diseño e implementación de políticas públicas, la gestión pública y la calidad analítica de la decisión gubernamental (CEPAL, s/f: 1)

La evaluación tiene dos componentes que deben tomarse en cuenta, el primero es que, mediante ella, se asegura la obtención de información pertinente para una adecuada toma de decisiones, así como para un mejor uso de los escasos recursos públicos, pero adicional y totalmente emparejada con el primero punto es que al mejorar el accionar gubernamental y volverlo más eficaz y eficiente, se logra atender de mejor manera las diversas demandas sociales. Por otro lado, la evaluación, la define el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, de la siguiente forma:

La evaluación de la política social en México, y de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al País (CONEVAL, s/f: 1).

Si bien esta definición es focalizada a la evaluación de la política social puede servir de referencia para entender cómo es que el Gobierno Mexicano entiende el término, como se puede ver, lo retoma como un elemento que permite la mejora continua en el desempeño gubernamental, y se enfoca sobre todo en la eficacia.

El alcance del CONEVAL son los programas y acciones de desarrollo social que implementa el Gobierno Federal, así como a la política social en su conjunto. El hecho de contar con un organismo enfocado únicamente en la evaluación de la política social da cuenta de la importancia que tiene este elemento para el Gobierno Mexicano. Adicionalmente existía el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que se enfocaba como su nombre lo indica en la valoración de las diversas acciones en materia educativa impulsadas por el Gobierno, lamentablemente este organismo dejó de existir en el año 2019. Algo que es importante tomar en cuenta, es la utilidad de la evaluación, en este sentido Pressman y Wildavsky, mencionan lo siguiente:

Para que sea útil durante la implementación debe tratar de generar datos que puedan utilizarse para mejorar el proceso. Asimismo, la evaluación debe permitir que los futuros procesos de implementación (y también sus diseñadores, las organizaciones, los operadores y los críticos) aprendan de los errores (Pressman y Wildavsky, 1998: 285-286).

En este sentido la evaluación debe tener una utilidad de mejora continua, es decir, valorar los errores u omisiones para no repetirlos y así fortalecer los programas públicos, por lo que el presente trabajo de investigación tiene por objetivo, evaluar lo hecho en materia de política de educación superior, para valorar si puede ser mejorado. Si la evaluación no trasciende al simple hecho de evaluar y contribuye a la mejora continua del ejercicio público puede contribuir a dudar de su utilidad como lo menciona Pressman y Wildavsky, “el no implementar la evaluación, es decir, no utilizar sus resultados, ha hecho que se dude de las suposiciones prevalecientes” (1998: 288).

Por tal motivo el sistema de evaluación debe tener repercusiones directas en la mejora de la formulación e implementación de los programas públicos, en esta misma línea de ideas, el gobierno mexicano cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, que tiene por objetivo “el análisis sistemático y objetivo de los programas federales para determinar su congruencia y analizar el logro de sus objetivos y metas, para identificar su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad” (SHCP, s/f: 1), el alcance de este sistema implica los niveles meso y micro de los tres niveles mencionados por la CEPAL, dejando fuera únicamente el nivel macro que consiste en la evaluación de los objetivos, sin embargo es uno de los esfuerzos institucionales más importantes del Gobierno por evaluar las políticas públicas, pues su alcance llega a todos los

programas presupuestarios del orden federal para conocer si están cumpliendo con sus objetivos y sobre todo retroalimentar el desempeño gubernamental.

En el presente apartado se han revisado algunos elementos importantes de la evaluación así como su posible caracterización, que para el presente documento tendrá como definición operativa una mezcla de las definiciones de CEPAL y del CONEVAL, para quedar como sigue: es el proceso objetivo, imparcial y sistemático que permite valorar el desempeño, diseño e impacto del accionar gubernamental, teniendo un nivel de profundidad que va desde el análisis de los objetivos y prioridades de largo plazo, asimismo de los resultados obtenidos por la implementación de la política o programa público y retomando también los procedimientos de implementación generando con esto, elementos de rendición de cuentas y retroalimentación para alcanzar la mejora continua.

2.2 Marco Legal del Sistema de Evaluación en México.

El andamiaje legal que sustenta la evaluación en México inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6° fracción V, donde indica que “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos” (CPEUM, 2020: 12), la evaluación es tan relevante para el Estado mexicano que se ha colocado en la misma constitución, la obligatoriedad de que se tengan y sean de acceso público todos los documentos que sustenten el ejercicio del gasto así como los indicadores que permitan visualizar el cumplimiento de los programas presupuestarios.

Posteriormente en el artículo 26 inciso A, la constitución habla sobre la creación del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, para lo cual mandata lo siguiente: “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo” (CPEUM, 2020: 28).

En este sentido el artículo abunda sobre la necesidad de crear un sistema que permita la planeación democrática que como se mencionó en apartados anteriores representa la política pública macro del país, al aglutinar los objetivos y metas nacionales, así como las alternativas de acciones gubernamentales para alcanzarlas, vinculando esta planeación con la evaluación y control se cierra el ciclo de la Política Pública.

En el artículo 74 fracción VI de la constitución, que versa sobre la funciones de la Cámara de Diputados, vuelve a referirse a la evaluación del desempeño, donde hace mención que será facultad de esta cámara “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” (CPEUM, 2020:77), en este sentido, la Cámara de Diputados, se vuelve no sólo una entidad fiscalizadora del gasto, pues asume una función de evaluación de resultados de los programas presupuestarios, para tomar en cuenta el desempeño alcanzado, en la formulación del presupuesto del siguiente año fiscal. La constitución vuelve a referirse a la evaluación en su artículo 134 al mencionar que:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos (CPEUM, 2020: 146).

En este sentido, la constitución instruye que la evaluación de la implementación del presupuesto público deberá realizarse a través de órganos técnicos, esto con el fin de garantizar la objetividad e imparcialidad del procedimiento. Como se puede visualizar, el andamiaje constitucional que soporta la tarea de evaluación en México es bastante sólido, pero la estructura normativa no se limita a la carta magna, sino que existen lineamientos normativos secundarios que especifican de manera más clara cómo es que se debe realizar esta actividad. Una de las Leyes más relevantes en esta materia es la Ley de Planeación que en su artículo tres menciona:

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (H. Congreso de la Unión, 2018: 2).

Como lo menciona la Ley de Planeación, la definición de los objetivos, metas y estrategias tendrá como sustento el desarrollo de estudios de factibilidad que incluyan factores culturales, pues para la implementación adecuada de una política pública, se deben tener en cuenta los factores sociales de las localidades en que se llevará a cabo, pues esto podrá dificultar o facilitar el desarrollo de la misma. La cita anterior finaliza con la disposición de que serán evaluados los resultados de todas las estrategias y acciones implementadas para la consecución de las metas y objetivos planteados, si bien es un elemento relevante y positivo no cierra el ciclo, pues no es mandatorio que dicha evaluación sirva para retroalimentar y mejorar las estrategias implementadas, por lo que podría darse el caso en que un programa público que no cumple con los objetivos planteados, es evaluado y se encuentran deficiencias en su formulación pero como la retroalimentación no está marcada como obligatoria, dicha evaluación podría terminar siendo un elemento que se realiza simplemente por cumplir un requisito y que no termine por servir para la mejora continua del ejercicio gubernamental.

Si bien el sólo hecho de realizar la evaluación de los programas públicos de manera objetiva ya es un elemento importante, la misma sería mejor si fuera vinculante para la asignación de recursos, pues solamente así se podría lograr mayor eficiencia y la eficacia.

Es decir, si un programa público incumple con el logro de sus objetivos, este deberá perder el financiamiento salvo que sea reformulado para atender de mejor manera las demandas sociales y si en una segunda evaluación vuelve a incumplir, el programa deberá eliminarse y sustituirse por uno nuevo. De lo contrario, realizar una evaluación sin consecuencias directas, no tiene el impacto necesario que sirva de incentivo para la eficiencia y la eficacia gubernamental. Siguiendo con la revisión del marco normativo de la evaluación en México, se tiene que el artículo nueve de la Ley de Planeación menciona lo siguiente:

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus

sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la información relacionada con el seguimiento a que se refiere el párrafo anterior, en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos previstos por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública (H. Congreso de la Unión, 2018: 4).

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría de Hacienda, es la encargada de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de todas las dependencias de la administración pública, además de que se incorporan dos elementos adicionales, la transparencia y el acceso a la información, que son relevantes para la adecuada rendición de cuentas, pues todas las evaluaciones son públicas y de acceso libre con el objeto de que la población pueda revisar el desempeño de cualquier programa público del Gobierno Federal.

La transparencia resulta un elemento fundamental de la evaluación, pues al hacer públicos los resultados obtenidos por todos los programas presupuestarios, permite a la sociedad conocer y fiscalizar el desempeño gubernamental y mediante la presión social puede reorientar el actuar gubernamental usando los mismos datos generados por la administración pública. Como se pudo observar el andamiaje normativo e institucional de la evaluación es sólido por la diversidad de elementos que se le han ido incorporando. En este mismo orden de ideas y siguiendo lo que plantea la Ley de Planeación en su artículo 14 especifica lo siguiente:

VII.- Definir los mecanismos para que verifique, periódicamente, la relación que guarden los presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y sus programas, así como para adoptar las adecuaciones a los programas respectivos que, en su caso, resulten necesarias para promover el logro de sus objetivos, y

VIII.- Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos específicos de la población, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, tipo de localidad, entre otros. (H. Congreso de la Unión, 2018: 5).

El artículo hace referencia a ciertas atribuciones que tiene la Secretaría de Hacienda como la adecuación de los programas presupuestarios para adaptarlos de mejor manera a los objetivos, lo cual es algo positivo, pues podría solventar en cierta medida el área de oportunidad encontrada previamente sobre la necesidad de vincular la evaluación y la retroalimentación con la asignación de recursos, sin embargo estas medidas de reorientación se hacen mediante diagnósticos propios de las dependencias y no mediante evaluaciones objetivas e imparciales por lo que dicha atribución podría ser incluso contraproducente pues los ajustes a los programas presupuestarios se realizan de manera discrecional de acuerdo con las prioridades y necesidades de los titulares de las dependencias, más que por el desempeño observado en los programas presupuestarios.

Por otro lado, se tiene que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación habla acerca de la cuenta pública que básicamente es un informe elaborado por Secretaría de Hacienda y Crédito Público que debe ser presentado a la Cámara de Diputados, que contiene la información presupuestaria y programática de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos y del Sector Paraestatal, en términos generales es el compendio de todo el gasto realizado por cualquier ente público de nivel federal, esta cuenta pública se replica en cada entidad federativa para su respectiva revisión y análisis. Lacuentapúblicaesunelementoimportante delaevaluacióndelosprogramaspresupuestariospuesenlaLeydeFiscalizaciónyRendicióndeCuentasde laFederaciónensu artículo 14 contempla como uno de los elementos que deben integrarla lo siguiente:

II. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

- a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de estos;
- b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y
- c) Si se cumplieron los objetivos de los programas y las metas de gasto que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres (H. Congreso de la Unión, 2016: 7);

Siguiendo lo que menciona la citada ley, se tiene que la cuenta pública es un elemento importante para la evaluación pues en ella, se da un recuento del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestales, pero también si dicho cumplimiento se realizó de manera eficiente y eficaz. En este sentido se podría considerar como una evaluación macro, pues abarca al conjunto de poderes y de la administración pública centralizada y paraestatal de nivel federal.

Posterior a la entrega de la cuenta pública se realiza la fiscalización de esta, a través de la Auditoría Superior de la Federación, lo anterior y de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación deberá “Practicar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales, operativos anuales, y demás programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales;” (H. Congreso de la Unión, 2016: 8-9). En este sentido, la labor de la Secretaría de Hacienda consiste en la integración de la cuenta pública y es tarea de la Auditoría Superior de la Federación, realizar la valoración sobre el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales plasmadas en la planeación. Por otro lado, dentro del marco regulatorio se encuentra también la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que incluye un nuevo elemento:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (H. Congreso de la Unión, 2019: 23).

Aparte de destacar que aquí se establece un sistema de indicadores de desempeño que pueden ser de cobertura, de impacto o de calidad, incorpora un elemento importante, el Sistema de Evaluación del Desempeño que se define como “el conjunt

to de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (H. Congreso de la Unión, 2019: 6). El sistema representa la materialización de las diversas disposiciones que se han venido mencionando, ya que todo programa presupuestal es sujeto de evaluación y toda valoración es parte de un complejo andamiaje que permite verificar el cumplimiento o no de los objetivos y metas planteados en la planeación nacional. Todo lo anterior han sido sólo algunos de los elementos normativos que regulan la evaluación en México, pero como se puede observar, es bastante completo y sobre todo se acompaña de estructuras organizacionales que permiten materializar lo plasmado en la constitución y en las diversas leyes.

2.3 La evaluación del diseño de Políticas Públicas.

Como se pudo observar en los apartados predecesores existen diferentes niveles de evaluación de políticas públicas, el presente trabajo de investigación se centrará sobre todo en la evaluación del diseño, pues como se cita en Bueno Suárez (2013):

Con todo, la concepción que de este tipo de evaluación hace Rossi no se restringe a la evaluación de necesidades o de contexto, en tanto que ésta siempre estará asociada a la valoración de la definición y concreción de las estrategias de intervención. Se comparten, en este sentido, los argumentos de Bustelo (2001) cuando hace referencia a la necesidad de diferenciar con claridad ambos conceptos. La consideración del diagnóstico debe formar parte de la evaluación de las políticas públicas siempre, tanto si están diseñadas, pero aún no ejecutadas, como si están en aplicación o finalizadas (Bueno Suárez, 2013: 41).

En este sentido la evaluación del diseño no se constriñe únicamente al diagnóstico que sustenta la necesidad de atender un determinado problema, pero sí representa en un elemento importante. La evaluación de políticas, así como la planificación tienen elementos de coincidencia, por lo que un adecuado sistema de planeación permite formular o diseñar políticas y programas públicos más robustos que atiendan de mejor manera los problemas públicos, en este sentido la cita siguiente refuerza la idea:

De hecho, los enfoques metodológicos que, tanto en la teoría como en la práctica, se proponen específicamente para la evaluación del diseño de programas y políticas, se adoptan principalmente de aquellos que corresponden a los procesos de planificación (Bueno Suárez, 2013: 42).

En este sentido para poder realizar una evaluación del diseño de la política en materia de educación superior deberá partir forzosamente de la planeación Nacional, por lo que el presente documento realizará una revisión de los planes nacionales de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024 para conocer a grandes rasgos la definición de los problemas públicos que atenderá la administración pública durante cada sexenio, para posteriormente aterrizar y operacionalizar la forma concreta en que aplicarán las medidas concretas en materia de educación superior a través de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024.

Para definir lo que es la evaluación del diseño se cita en Bueno Suárez, (2013: 42), lo siguiente: “Una definición concisa de evaluación de diseño de programas o políticas públicas, que a su vez otorga un amplio sentido a la misma, establece que es aquella que analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula”. En este sentido, en la revisión de la planeación nacional se analizará la justificación de intervención, así como las estrategias a implementar y sobre todo, si éstas últimas atenderán de manera adecuada a los retos que existen en la materia.

Abundando y reforzando lo anterior Bueno Suárez (2013: 43), cita otra definición de lo que podría ser la evaluación del diseño de políticas y programas públicos, es “el conjunto de actividades evaluativas encaminadas a la valoración general de la planificación del programa, incluyendo el modelo de impacto, la definición de objetivos y el sistema de implementación”, lo anterior operacionaliza de mejor manera la forma en que se deberá realizar el análisis de la política en materia de educación superior, pues tendrá que partir desde la apreciación de la planificación nacional, partiendo del Plan Nacional de Desarrollo para aterrizarlo al Programa Sectorial de Educación.

Por otro lado, “el análisis de políticas se convirtió en un medio de investigar su calidad” (Shafritz y Hyde, 1999: 22), pues derivado de la calidad de una política pública, tendrá impactos positivos o negativos en su implementación, por lo que el adecuado diseño y formulación de las políticas es un elemento fundamental de un gobierno eficaz y eficiente. Asimismo, lo antes mencionado tiene diversas va

riantes según su objeto de interés, en este sentido la primera variante es el denominado seguimiento y evaluación de políticas públicas que busca lo siguiente:

Seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Este análisis se dedica a examinar el desempeño práctico de las políticas al comparar el resultado con los objetivos y al evaluar el impacto que las políticas pueden haber tenido en determinado problema (Parsons, 2007: 90).

Este nivel de análisis es importante pues conocer el impacto de las políticas públicas es fundamental para encontrar áreas de oportunidad o fortalezas que redunden en mayor eficiencia y eficacia del actuar del aparato público, si bien el presente trabajo de investigación retoma algo de lo anterior, el mismo se enfocará sobre todo en el siguiente nivel de profundidad, el cual es denominado análisis de las políticas.

Análisis de las políticas públicas Incluye; El contenido de las políticas públicas-, puede implicar la descripción de una política en particular y la forma en que ésta se desarrolló en relación con otras políticas previas, o bien basarse en un marco teórico/ de valores que busca ofrecer una crítica de las políticas públicas. La determinación de las políticas públicas-. Se ocupa del cómo, el porqué, el cuándo y el para quién de la formulación de las políticas públicas. (Parsons, 2007:90)

Este tipo de análisis es el más amplio pues busca indagar desde la visión conceptual, la idoneidad de una política o formular críticas al respecto para que la misma pueda fortalecerse, el presente trabajo de investigación busca enfocarse sobre todo en esta variante. Mediante el análisis macro de la política nacional de educación superior, para encontrar si existen áreas de mejora y proponer acciones concretas que fortalezcan el accionar público en la materia. Por tanto, realizar una investigación relativa a la evaluación del diseño de políticas públicas, es pertinente y sobre todo necesaria para el caso de la educación superior, pues la misma requiere de realizar una valoración amplia sobre lo que se ha hecho, para poder proponer elementos que le brinde una atención integral y coordinada, que le permita en el mediano plazo revertir los enormes rezagos que presenta.

Capítulo 3. Contexto de la Educación Superior en México

El presente capítulo busca contextualizar la situación actual de la educación superior en México, pues derivado de este análisis, así como de la revisión de los programas sectoriales es que se podrán formular las propuestas de elementos para la formulación de una política nacional de educación superior. En este sentido es importante mencionar que las Instituciones de Educación Superior (IES), son actores importantes en los procesos de movilidad social, toda vez que el paso por las aulas universitarias constituye un factor estratégico para escalar en la esfera social, como un medio a través del cual el universitario dotado de una mayor formación y compromiso social puede no sólo llevar a cabo un desempeño profesional en los diversos campos que le ofrece el mercado, sino también multiplicar los beneficios obtenidos durante su formación y revertirlos a la sociedad.

El análisis inicia con la comparación de México con algunos países de Latinoamérica para conocer el contexto en el cual se desarrolla, pues es importante mencionar la preponderancia que ha tomado en el mundo actual la competitividad, en este sentido los países deben competir entre sí para atraer inversiones que les permitan crecer y mejorar las condiciones de vida de su población. Por lo anterior es relevante revisar el estatus en el que se encuentra el país en relación con naciones con características similares, así como de algunos casos de países desarrollados. La comparación se realiza en el nivel de inversión en investigación y desarrollo tecnológico, así como del número de investigadores, como en el nivel de cobertura educativa del nivel superior.

Posteriormente se aborda el comportamiento de la cobertura educativa en el nivel superior por fuente de financiamiento en donde se puede apreciar la relevancia que ha adquirido el sector privado en el crecimiento de la matrícula en dicho nivel y visualiza la importancia que puede tener este sector en el crecimiento y desarrollo de la educación superior en México, si desde el diseño y formulación de las políticas públicas es tomado en cuenta para potencializarlo.

3.1. La Educación Superior una visión comparada.

Un factor relevante al que contribuyen de manera importante las instituciones de Educación Superior (IES), es la movilidad social, toda vez el paso por las aulas universitarias constituye un factor estratégico para escalar en la esfera social, como un medio a través del cual el universitario dotado de una mayor formación y compromiso social puede no sólo llevar a cabo un desempeño profesional en los diversos campos que le ofrece el mercado, sino también multiplicar los beneficios obtenidos durante su formación y revertirlos a la sociedad.

En este sentido, para continuar con el análisis de la política Nacional de educación superior, conviene hacer un análisis sobre el estado actual en que se encuentra el subsistema, para contextualizar los esfuerzos institucionales realizados en la materia por la administración federal.

La educación es un factor de vital importancia en el plano Nacional e Internacional pues es a través de esta, que las sociedades invierten en la formación de sus ciudadanos y de su fuerza laboral, dando como resultado que, si un país tiene un sólido sistema educativo, su mano de obra es más productiva y, por tanto, su competitividad es mayor en el plano Internacional. Lo anterior resulta de gran relevancia dado que en el actual ambiente globalizado las empresas deciden sobre sus inversiones, tomando la cualificación de los trabajadores como uno de los elementos a considerar.

En este sentido, los gobiernos de los distintos países se esfuerzan por ofrecer las mejores condiciones para atraer capitales que les permitan generar riqueza y empleos en sus regiones, la educación de calidad si bien es un factor clave para el desarrollo social, se convierte también en un importante factor económico.

En la actualidad la mano de obra juega un papel relevante en el desarrollo de cualquier país, pues su cualificación y costo, influye de manera importante en la toma de decisiones respecto al destino de inversiones multimillonarias, tal es el caso de la industria aeronáutica y automotriz que vivió un boom en México durante la primera década y media del siglo XXI, a causa de la mano de obra relativamente barata y a que se contaba con personal capacitado para la adecuada operación de las plantas manufactureras, (El Economista, 2019), lo anterior gracias al empuje que tuvo la educación técnica y tecnológica dentro del sistema educativo.

La mano de obra calificada sumada a los tratados internacionales con que cuenta el país, que les da entrada a las empresas multinacionales para acceder desde México a mercados europeos, norteamericanos y asiáticos con aranceles preferenciales, han sido de los factores que han permitido atraer inversiones que han generado miles de empleos en el sector industrial.

Pero existen otros factores que también son componentes relevantes en la competitividad, tal es el caso de la investigación y desarrollo, pues a través de estos, es que los países logran mejorar los procesos productivos, al tiempo que coadyuvan a generar innovación, eficientando costos y mejorando la capacidad del país para atraer inversiones de alta tecnología. Países como Corea del Sur, implementaron una política de inversión en investigación y desarrollo con el fin de acelerar el desarrollo económico de su Nación, con resultados muy alentadores como el hecho de tener en la actualidad un PIB per cápita que duplica al de México, un gran logro si se toma en cuenta que hace apenas 30 años, la correlación era a la inversa (FMI, 2020).

Es importante mencionar que la educación superior no se constriñe a la transmisión de conocimientos profesor-alumno, sino que mantiene una relación muy importante con la economía nacional, pues son las universidades las generadoras de profesionistas para el sector productivo y las principales promotoras de la investigación científica. Por lo anterior es relevante analizar en qué lugar se encuentra México, con relación al contexto latinoamericano en cuanto a indicadores de investigación, educación y matrícula. Dentro del presente apartado se realizan, algunas comparaciones con el fin de identificar los retos que se tienen como país para lograr un sistema educativo que sea capaz de proveer a la sociedad de los insumos que el mercado demanda (profesionistas altamente capacitados – Investigaciones que ayuden a comprender, pero sobre todo a resolver los problemas que se presentan en todos los ámbitos, sociales, productivos, administrativos, ecológicos y energéticos).

Por lo anterior, se desarrolla una serie de comparaciones internacionales para visualizar similitudes y divergencias en varios indicadores educativos y de financiamiento, para lo cual se ejemplificarán países latinoamericanos de similar desarrollo. Asimismo, es importante destacar que se incluyen dos países desarrollados, con el fin de tener un referente respecto al nivel deseable al cual los casos latinoamericanos deberían aspirar.

Iniciaremos contextualizando el nivel socioeconómico en el cual se encuentran las sociedades de cada país seleccionado, a través de una tabla de comparación respecto al ingreso per cápita, para posteriormente realizar un breve análisis sobre la importancia que le brinda cada estado a la educación, a través de un indicador que resulta de dividir el gasto total destinado al conjunto del sistema educativo entre el Producto Interior Bruto (PIB) del país seleccionado y finalmente multiplicado por 100. Lo antes mencionado se plasma en la siguiente tabla.

Tabla 1. Sobre el Ingreso Per Cápita y el Gasto destinado a la Educación como proporción del PIB.

País	Ingreso per cápita / Dólares por paridad de poder adquisitivo (2018)	Gasto en educación como proporción del PIB 2016
Argentina	18,307	5.57
Brasil	14,312	6.24
Chile	22,999	5.35
Colombia	13,343	4.52
España	35,862	4.28
Estados Unidos	54,343	4.99
México	18,339	5.24
Perú	12,660	3.82

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Fondo Monetario Internacional (2019) y de UNESCO, UIS STATISTICS IN BRIEF.

La tabla número uno muestra algunas peculiaridades respecto de la importancia relativa que le imprime cada gobierno a su sistema educativo, pues se pueden observar países con ingresos por habitante muy similares, como el caso de Perú y Colombia, pero que, en los indicadores de gasto total en educación, el segundo destina, cerca de 0.7% del PIB adicional a dicho rubro. Fuera del caso de Perú los demás países mantienen un nivel de gasto cercano a 5 por ciento del PIB, lo cual indica que cuando menos en términos relativos los países latinoamericanos le dan un rango de importancia similar a su sistema educativo, pues resulta incluso mayor que el de los países desarrollados. Destaca el caso de Brasil, que destina el 6.24% del PIB al rubro, lo cual denota la importancia que recibe el sector.

Es importante destacar que aun cuando todos los países mantienen niveles de gasto relativamente similares, influye de manera determinante el tamaño global de la economía pues no es lo mismo el 5.24% de la economía mexicana, que el 4.99% de la estadounidense cuyo PIB es 8 veces más grande (México 2019: 2.62 billones de dólares PPA; EU 2019: 21.43 billones de dólares PPA) (FMI, 2020).

Una vez que se analizó a grandes rasgos el gasto destinado al sector educativo en cada país seleccionado, nos ocuparemos de uno de los sectores fundamentales de las universidades, es decir la investigación. A continuación se presenta la tabla número dos, dentro de la cual se propone destacar la importancia que se le brinda a dicho rubro en cada país, mediante la comparación de un indicador que resulta de dividir el gasto total en investigación entre el total de los bienes y servicios producidos dentro del territorio de cada país, con el fin de entender la importancia relativa que tiene el sector en cada país, además de incorporar un indicador adicional, que muestra el número de investigadores con relación a segmentos poblacionales, con lo cual se busca relativizar y evitar distorsiones causadas por las disparidades en las dimensiones económicas y poblacionales de cada caso de estudio.

Tabla 2. Sobre el Gasto en Investigación y Desarrollo como proporción del PIB, en los países seleccionados 2016 y Número de Investigadores por cada millón de habitantes.

País	Gasto en Investigación y Desarrollo como proporción del PIB	Gasto en educación como proporción del PIB 2016
Argentina	0.53	1091
Brasil	1.27	704
Chile	0.36	355
Colombia	0.27	161
España	1.19	2922
Estados Unidos	2.74	4673
México	0.49	384
Perú	0.12	-----

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UIS STATISTICS IN BRIEF.

De la tabla 2, se desprende que el nivel de inversión en investigación y desarrollo como proporción del PIB, es muy contrastante. Brasil resulta el único país latinoamericano que destina más del 1 por ciento del total de su economía a la investigación y desarrollo, en tanto que Estados Unidos destina casi el 2.74%.

España igualmente muestra una inversión relativamente elevada, pues según las recomendaciones de organismos internacionales como la ONU y la OCDE, es necesario destinar cuando menos el 1% del PIB a dicho rubro, situación alejada de la realidad en los casos de Perú, Colombia, Chile, Argentina y México, que destinan en el mejor de los casos, cerca de la mitad de los recursos mínimos recomendados.

La baja inversión en investigación y desarrollo perjudica aspectos económicos, como el hecho de que se tenga que importar, la mayoría de la tecnología, deteriorando la balanza comercial, disminuyendo los niveles de competitividad, pues el sector productivo no tiene la capacidad de innovar y producir a menores costos o con mayores niveles de calidad.

Además de que la inversión en investigación, desarrollo e innovación generan riqueza y desarrollo, pues su aplicación repercute en prácticamente todos los sectores de la sociedad, desde la salud, la ingeniería, hasta las ciencias sociales y administrativas. Sin embargo, en los países latinoamericanos, el sector de la ciencia y la tecnología se encuentra fuera de las prioridades gubernamentales, basta ver el caso de Perú, Chile y el de Colombia con una inversión muy baja, o el de México y Argentina donde ronda apenas el 0.5% del PIB.

De acuerdo con las bases de datos de la UNESCO (UIS STATISTICS IN BRIEF, 2019) México tenía una plantilla de investigadores cercana a los 59,000, es decir apenas la cuarta parte de los 203,000 con los que cuenta España, teniendo en cuenta que el segundo tiene menos de la mitad de población⁵, vemos la dimensión del reto que tiene por delante nuestro país.

⁵Población de México para el año 2015: 119,530,000 habitantes (INEGI, 2010); Población España 2018: 46,733,916 (INE, 2018)

Si se quiere destacar en investigación y desarrollo en el mediano plazo, la ampliación de la planta de investigadores debe crecer de manera significativa en el menor tiempo posible, en este sentido, la política Nacional de educación superior para el sexenio 2018-2024 deberá contemplar esfuerzos importantes que permitan lograr el incremento paulatino pero significativo del número de investigadores en México, y poner como prioridad el desarrollo de este sector, que ha demostrado ser una excelente palanca de desarrollo económico y social en otros países.

Sumando a la escasa inversión en investigación, se encontró que, en el indicador de matrícula total, también se registran rezagos importantes, pues apenas una tercera parte de la población en edad de estudiar el nivel universitario lo hace en México, para analizar un poco más a detalle este factor de manera histórica, se presenta tabla número tres, en la cual se puede observar la evolución de la matrícula universitaria en cada caso de análisis de 1998 a 2010.

Tabla 3. Sobre la evolución del porcentaje de matrícula universitaria en los países seleccionados de 1998/2010.

País	1998	2002	2006	2010	Incremento 1998-2010
Argentina	46	62	67	75	+29
Chile	35	41	47	66	+31
Colombia	23	25	32	39	+16
España	54	62	68	78	+24
Estados Unidos	71	79	83	95	+24
México	17	22	25	29	+12
Perú	29	32	35	43	+14

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UIS STATISTICS IN BRIEF.

Para finalizar el comparativo de indicadores, encontramos dentro de la tabla tres, que, en cuanto a cobertura universitaria, México se encuentra en el último lugar, pues es por mucho, el país con menor población matriculada en dicho nivel de estudios, como proporción del estrato en edad de estudiar.

Cabe señalar que también es el país que realizó el menor esfuerzo por incrementarla, pues durante 12 años, apenas logró incrementar el porcentaje de estudiantes inscritos en una institución de educación superior en 12 puntos porcentuales, en tanto que Argentina y Chile hicieron lo respectivo en casi 30%, mientras que España y Estados Unidos alcanzaron un incremento de 24 puntos.

Para lograr un incremento más acelerado, resulta fundamental no depender únicamente del gasto público, y aquí es donde se visualiza la importancia de las políticas públicas, pues el Estado puede mediante una regulación adecuada incorporar al sector privado para que de manera conjunta y con esfuerzos importantes de inversión, alcanzar a los países latinoamericanos que hasta el momento han dejado relegado al caso mexicano.

Como se mencionó en el capítulo dos, donde se habló de las políticas públicas, una vez identificado el problema, resulta importante definirlo, pues dependiendo de esa definición se elegirán las alternativas, pareciera que las alternativas se han quedado muy cortas pues los resultados así lo señalan, se necesita una visión mucho más amplia que mediante esfuerzos conjuntos, administración pública y sector privado incrementen la capacidad de matriculación de las instituciones de educación superior.

Lo mismo ocurre con el tema de la inversión en ciencia y tecnología, de no sumar esfuerzos el avance será muy lento y el rezago en el que se encuentra México se acentuará, sin embargo, para lograr lo anterior se requiere una regulación adecuada para las universidades particulares, así como colocar los incentivos adecuados.

Como se ha venido observando, México mantiene un rezago importante en los indicadores que se seleccionaron, en relación con los países latinoamericanos y aún más con los dos casos de países desarrollados, de mantener la dinámica actual, es previsible que en el mediano plazo la distancia se incremente y la competitividad del país se deteriore aún más, pues mientras los países vecinos incrementan la calidad de su mano de obra e invierten en investigación y desarrollo, México no hace lo propio para ponerse a la vanguardia en la materia.

3.2 Cobertura Nacional en Educación Superior.

En el presente apartado se trata de profundizar en la evolución que ha tenido la cobertura nacional de educación superior en México. En primer término, se presenta la gráfica número tres, en la cual se plasma el avance global de un indicador empleado a nivel internacional conocido como cobertura bruta, en la cual se toma como referencia la población total de un segmento de población para contrastarla contra la matrícula nacional universitaria, comúnmente se utiliza el segmento de población comprendido entre los 18 y los 22 años, que para el caso de México es la edad promedio en la que se debería cursar el nivel superior. En la gráfica se muestra la evolución desde 1980 hasta el año 2020.

Gráfica 3. Sobre la evolución de la cobertura educativa en el nivel superior en México 1980-2020.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, 2012, pp. 47-48; Anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018, pp. 309 y Anexo estadístico del Segundo informe de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2020.

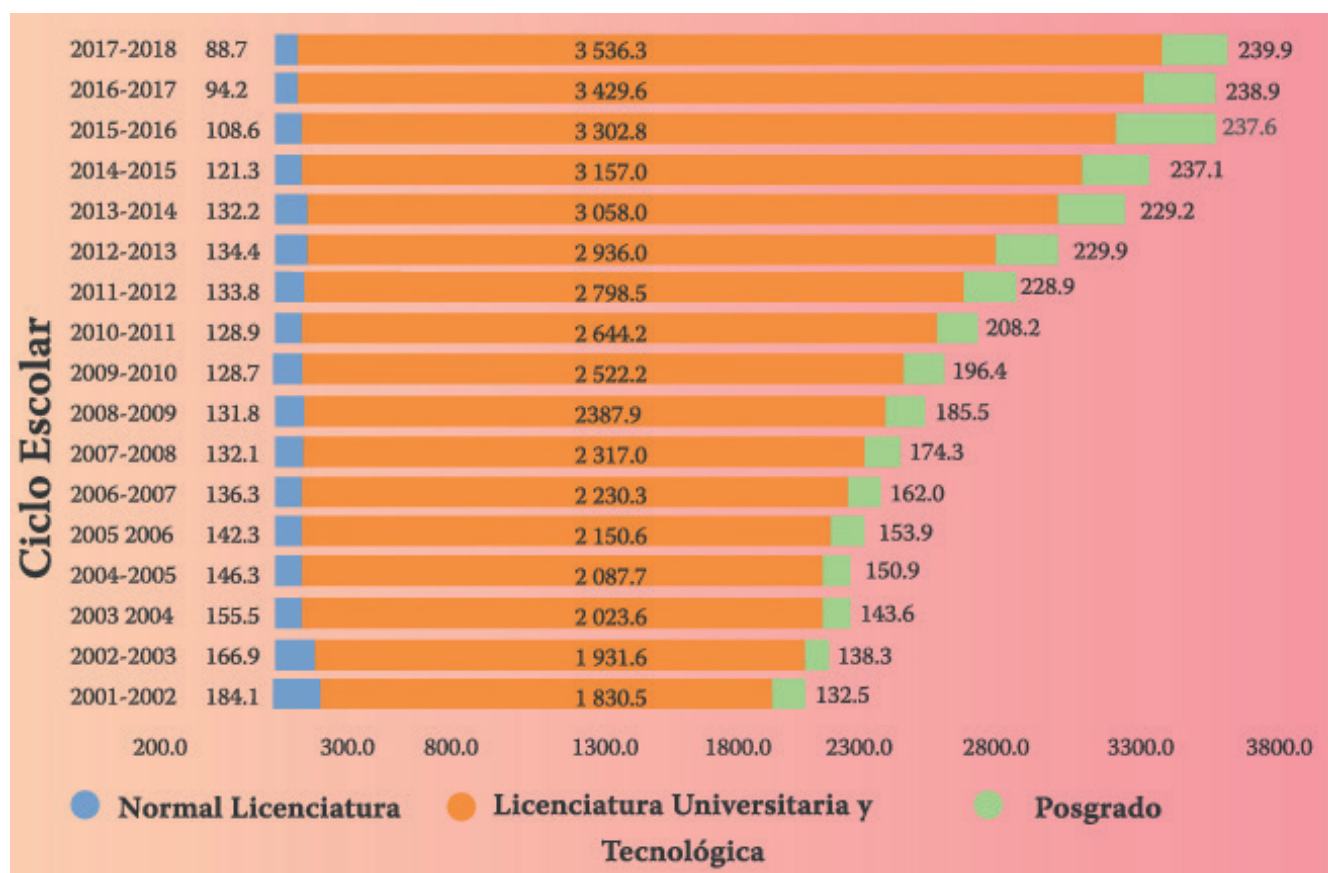
Al revisar la gráfica tres, se puede observar que la década comprendida de 1980 a 1990 se podría considerar como perdida, pues en el periodo en comento, incluso disminuyó la cobertura educativa situándose en apenas 12.3%, lo anterior se entiende dadas las condiciones económicas que prevalecieron durante el periodo, pues se experimentó un dramático cambio estructural en el modelo de desarrollo y durante el tramo, el gobierno se vio incapacitado para proveer muchos bienes y servicios, debido sobre todo a la necesidad de disminuir el déficit público. Una vez resuelto el problema de las finanzas públicas, los indicadores comenzaron a mejorar, muestra de lo anterior es que en los 90's la cobertura se incrementó en 9.3% y para el año 2000 casi uno de cada 5 jóvenes en edad de cursar una carrera universitaria estaba inscrito en una institución de educación superior.

En el periodo 2000-2012 la cobertura alcanzó el 32.1%, un incremento de 10.5 puntos, la cobertura se incrementó de manera importante, debido en gran medida al aumento del financiamiento público, que estuvo acompañado de un acrecentamiento del esfuerzo del sector privado por coadyuvar en la atención de la población en edad de estudiar (Pérez Lara, 2013).

Durante el periodo que comprende el sexenio de Enrique Peña Nieto, el aumento de la cobertura educativa fue de 6.3%, que representa un esfuerzo significativo, que sin embargo sigue dejando fuera del sistema de educación superior a más del 60% de la población en edad de estudiar, esto representa un problema estructural, pues será complicado aspirar a abatir o disminuir la pobreza, si no se logra que la población acceda a mejores niveles de preparación académica que redunden en crecimientos de la productividad, que a su vez den como resultado un incremento significativo de su nivel de ingresos.

La cobertura se incrementó durante los primeros tres sexenios del siglo XXI, en 16.8%, un esfuerzo que representa en términos nominales un aumento de 1.7 millones de estudiantes en 18 años, si bien el esfuerzo fue relevante, aún existe un reto enorme por afrontar en el sistema de educación superior. Para dimensionar el tamaño actual, así como la evaluación en el comportamiento del número de estudiantes en los últimos tres sexenios, se presenta la gráfica número cuatro, la cual divide la matrícula total en tres grupos, que según la SEP está dividido el subsistema de educación superior, el primero corresponde al nivel de Licenciatura Universitaria, el segundo la Licenciatura Normal, y el tercero el de estudios de Posgrado que a su vez está integrado por Especialidad, Maestría y Doctorado, los datos comprendidos en la gráfica corresponden a los años del 2000 hasta el 2018.

Gráfica 4. Sobre la evolución de la matrícula en el Nivel Superior en México de 2001 a 2018 (miles de alumnos).



Fuente: Elaboración propia con base en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

El incremento total de la matrícula del año 2000 al 2018 fue de 1.7 millones de estudiantes, lo cual representa un salto importante, pero que como se ha venido comentando es insuficiente, a su vez es importante destacar el comportamiento diferenciado que presentan los tres segmentos que conforman la educación superior. La educación Normal, pasó de tener una matrícula de 184 mil estudiantes en el año 2000 a contar con apenas 88 mil en el año 2018, una disminución de la matrícula en este subsector de casi 100 mil estudiantes en apenas 18 años que en términos relativos representa una caída del 52%.

Por otro lado, en el subsector de las licenciaturas universitarias y tecnológicas, experimentó un incremento de 1.7 millones de estudiantes en el mismo periodo, equivalentes a un crecimiento de más del 93% y finalmente se presenta el caso del posgrado que registró un incremento en más de 100 mil estudiantes, que representa un aumento del 81%.

Como se puede observar se registraron crecimientos relevantes, que sin embargo debido al rezago existente no alcanza para que México se ponga al nivel de los demás países latinoamericanos.

Para profundizar en el comportamiento de la matrícula del nivel superior durante las últimas dos décadas, ahora se procederá a analizar qué sector ha sido el mayor impulsor de dicho incremento: el público, integrado por las universidades Autónomas, Estatales y Federales o el Sector privado, para lograrlo, se analiza la evolución de la licenciatura universitaria y Normal por tipo de financiamiento. Por consiguiente, se presenta la gráfica número 5, en la cual se plasman las variaciones que han experimentado los diferentes subsistemas, se inicia con Normal licenciatura del 2000 al 2018.

Gráfica 5. Sobre las variaciones en la matrícula de la Normal Licenciatura según su régimen de control, de 2001 a 2018 (miles de estudiantes).



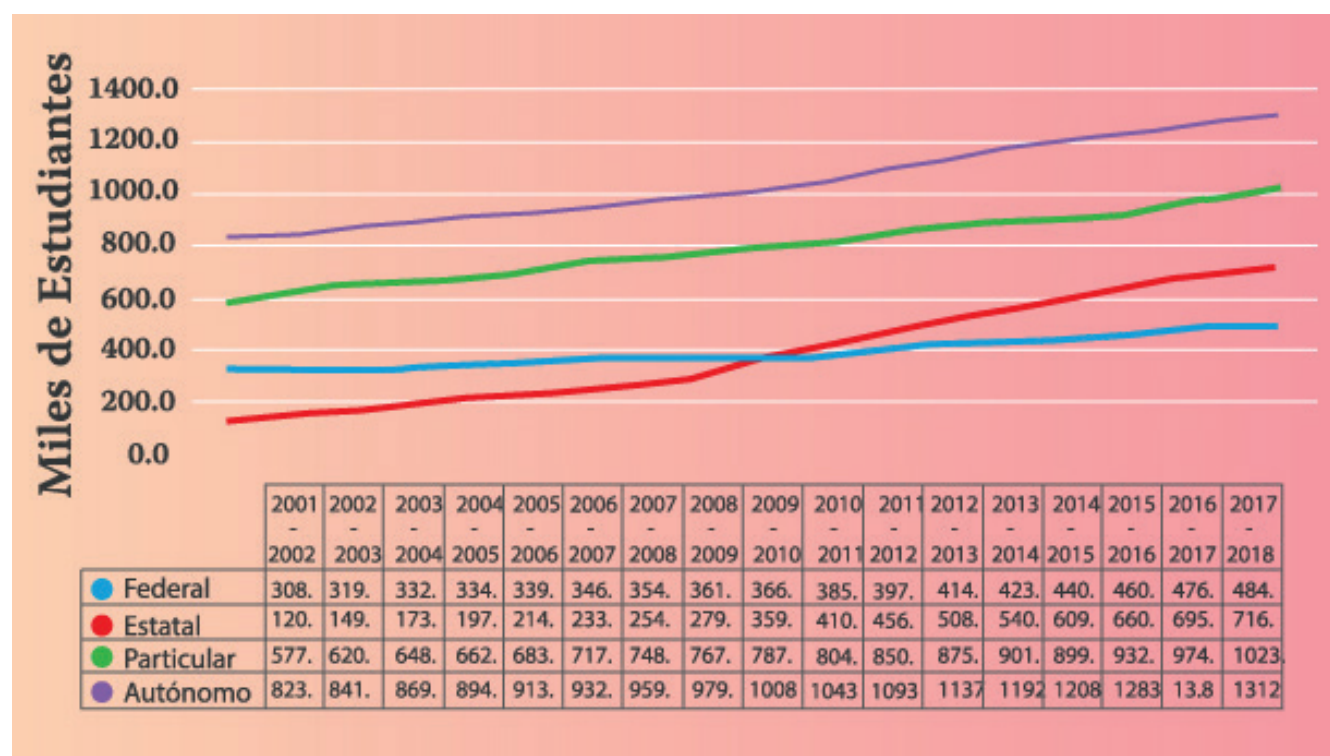
Fuente: Elaboración propia con base en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

De la gráfica número cinco, se desprende que la formación normalista en México ha tenido un declive importante en el periodo analizado, pues pasó de contar con poco más de 180 mil estudiantes en el año 2001, a tener menos de 90 mil en 2018, es decir una disminución de más del 50%.

Si se realiza un análisis más a detalle se encuentra que las normales de nivel federal, han tenido una disminución de 2,000 estudiantes en el periodo, que representa cerca del 30% de la matrícula inicial, por otro lado, las normales de control estatal que representan la mayor parte de la matrícula, pasaron de 103 mil a 73 mil en el periodo de referencia, es decir, una disminución de 30 mil estudiantes, que representa en términos porcentuales cerca de 30% (Presidencia de la República, 2018).

Finalmente se encuentran las normales con régimen de control particular que han sufrido el mayor declive de los subsectores, pues se pasó de poco más de 73 mil estudiantes matriculados en el año 2001 a tener apenas poco más 10,800 una disminución de casi 60,000 alumnos en el periodo de análisis, que representa una disminución porcentual cercana al 85% (Presidencia de la República, 2018). Como se muestra, la formación normalista, ha tenido una disminución importante durante el periodo de análisis. A continuación, se presenta la gráfica relativa al comportamiento de la matrícula de licenciatura universitaria por régimen de control.

Gráfica 6. Sobre las variaciones en la matrícula de Licenciatura Universitaria según su régimen de control, de 2001 a 2018 (miles de estudiantes)



Fuente: Elaboración propia con base en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

Como se muestra en la gráfica número seis, el subsistema que acumula la mayor cantidad de estudiantes inscritos es el autónomo, y la tendencia se ha mantenido durante el periodo, pues su matrícula se ha incrementado en casi 500,000 estudiantes equivalente a un 59%. Por su parte el sistema federal ha incrementado su matrícula en cerca de 180,000 estudiantes que representa un crecimiento de 57%.

Las universidades dependientes de los gobiernos de los Estados han experimentado un incremento considerable pues durante el periodo han presentado un crecimiento de 496%. Es de destacar el aporte que han tenido las instituciones particulares que han logrado absorber una elevada proporción de la matrícula universitaria, durante el periodo de análisis superaron el millón de estudiantes matriculados, lo que da muestra de la importancia que tienen estas instituciones en el subsistema de educación superior en nuestro país. De no ser por la conjunción de esfuerzos entre el sector público y privado, la cobertura educativa actual sería de diez puntos porcentuales menor.

3.3 Retos y perspectivas.

Como se pudo observar, se han presentado avances en la formación capital humano, sin embargo, existen retos importantes, de los cuales se pueden destacar los siguientes dos:

- La inversión en ciencia y tecnología en México es extremadamente baja, si bien supera a algunos países de la región, si se aspira a transitar de ser un país de ingreso medio que basa su economía en la mano de obra barata, hacia uno desarrollado que sustente su crecimiento en la economía del conocimiento, este indicador debe de crecer de manera importante en los siguientes años y para lograrlo el Estado mexicano no puede emprender este reto tan grande sin el acompañamiento del sector privado, ya que sólo mediante la conjunción de esfuerzos se logrará un avance más rápido y significativo en esta materia.
- Actualmente más del 60% de las personas en edad de estudiar en el nivel superior no lo hacen, por lo que un reto significativo que impactaría de manera determinante en el nivel de desarrollo de México sería incrementar el acceso a este nivel educativo, pues de lo contrario, se estaría desperdiciando el bono demográfico. Sin embargo, como se pudo observar las políticas enfocadas a lograrlo no pueden partir del supuesto de que el Estado es el único proveedor de los servicios educativos, pues si se quiere incrementar la matrícula de forma acelerada, se deben sentar las bases para que el sector privado también invierta, y mediante un esfuerzo conjunto, se logren los objetivos de forma más rápida.

En suma, en materia de educación superior son múltiples los retos que deberán asumir y atender el Estado y la sociedad mexicana en los próximos años, tales como incrementar sustantivamente la infraestructura y el personal académico, fortalecer la inversión pública y privada en el sector, rediseñar paradigmas curriculares, fomentar la capacidad de autoaprendizaje, lograr un vínculo crítico y propositivo universidad-mercado con base en competencias efectivas y con corresponsabilidad en el fomento a la investigación básica y aplicada, fortalecer la descentralización y el federalismo educativo a fin de desarrollar las potencialidades locales y regionales, así como también multiplicar los vínculos con el exterior, puesto que las condiciones actuales así lo demandan y exigen. Si se logra dar el salto cualitativo hacia un país con mano de obra altamente calificada, México pasará de ser un país de ingresos medios, hacia uno de ingresos altos, que transforme de manera significativa las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto.

Capítulo 4.

Análisis de la

Planeación

Nacional en

Materia de

Educación

Superior

En el presente capítulo se operacionaliza el concepto de política Nacional de educación superior, partiendo de la lógica que es aquella que requiere de la alineación y coordinación de los diferentes actores públicos y privados para la atención de un problema público, en este sentido se considera que la educación superior requiere de este tratamiento pues como se ha podido observar en los apartados precedentes, los retos en la materia como la cobertura que apenas y llega al 40% de la población en edad de estudiar dicho nivel, además del rezago en inversión y capital humano para la investigación y su consecuente impacto en el desarrollo económico y social del país, requieren de una política que mediante la colaboración intergubernamental y con el apoyo del sector privado y social se plantee una visión de mediano y largo plazo con los pasos a seguir, así como la asignación clara de responsabilidades para que se reviertan los retrasos históricos en la materia y se le dé rumbo claro al desarrollo del país partiendo desde la formación de su capital humano y que esto contribuya de manera clara en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, se realiza una valoración de los planes de desarrollo 2013-2018 y 2019-2024, así como de los programas sectoriales de educación para conocer si los mismo cuentan con los elementos necesarios para considerar que existe una política nacional en materia de educación superior y en caso de encontrar que no es así, poder realizar una propuesta de elementos que podrían configurar una política con esas características.

4.1 Operacionalización del concepto de Política Nacional de Educación Superior.

La educación es un tema complejo de abordar pues concierne a diversidad de sectores, además de que requiere inversiones muy importantes y los resultados no se observan sino una vez transcurridas décadas, por lo que su atención debe tener una visión de amplio espectro así como de muy largo plazo, en este sentido, se debería dejar atrás la práctica recurrente de que el Gobierno entrante desecha todo lo avanzado por la administración anterior para dejar su propio sello, esto ha ocasionado enormes daños a la educación, pues no se logran transmitir los elementos tan necesarios de estabilidad y claridad de objetivos. En términos prácticos para el caso de la educación es necesaria la formulación de lo que se conoce como una política de Estado, que conlleva una visión más amplia como se puede observar a continuación:

Las políticas de Estado, [...] no pueden ser pensadas fuera de la relación Estado/sociedad, constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción de un Estado, forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico del gobierno. Trascienden la temporalidad de una gestión, la resolución de problemas de coyuntura y aun los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural. Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la construcción institucional que consolide el largo aliento de varias de estas medidas, que a priori no pueden calificarse como políticas de Estado (Guardamagna, 2013: 74).

Como se puede observar, lo que se ha venido mencionando como una política Nacional en materia de educación superior, puede equipararse como una política de Estado, pues se busca que sea transexenal, que trascienda a los intereses particulares de los partidos políticos en el Gobierno Nacional o Estatales, y busca atender un tema estructural como lo es el educativo. Al respecto de las políticas de Estado, Covarrubias menciona lo siguiente:

A esta clase de políticas, se les tiene como la mejor opción para atender las grandes cuestiones sociales, que requieren una respuesta colectiva, descentralizada pero articulada. Una definición de políticas de Estado por principio debe señalar que éstas se dirigen a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, que están sintonizadas con las preocupaciones y urgencias nacionales. Son por ello, políticas de gran calado que no corresponden sólo al gobierno, sino a la sociedad en su conjunto (Covarrubias, 2007).

Como se puede apreciar, las políticas de Estado son acciones de gran calado y que atienden las problemáticas sociales de forma estructural, es decir buscan incidir en las razones que las generan y que, requieren de respuestas colaborativas y que involucran a diversidad de actores como lo menciona Covarrubias:

Para ilustrar la complejidad de problemas propios de la época actual y los retos que en clave de coordinación social representan, además de la educación que aquí exploramos, pensemos en el deterioro ambiental, en los efectos de la conurbación y la metropolización, en el crimen organizado, en las enfermedades endémicas, en la transición demográfica y sus impactos, en los desastres naturales, en la escasez y gestión de los recursos hídricos, en la migración, o en los fenómenos de marginación social. Todas estas son cuestiones que sobrepasan, por mucho, los intereses y capacidades individuales, y exigen a los actores públicos, privados y sociales dejar atrás la acción unilateral. Representan desafíos ante los cuales nadie puede actuar por su cuenta, ni prescindir de los demás, so pena de obtener resultados irrelevantes; donde la racionalidad utilitarista del “cada uno a lo suyo”, no garantiza ir muy lejos (Covarrubias, 2015: 119).

Como el autor lo menciona, existen temas que por su complejidad requieren de una atención especial, tal es el caso de los temas ambientales, de seguridad, migración, salud, y claro la educación que demandan de la intervención no sólo del gobierno nacional, sino de la colaboración y coordinación estrecha con los gobiernos estatales, municipales e incluso de la sociedad civil y del sector privado. En este sentido, encontramos un elemento fundamental para que una política pueda considerarse de Estado y es que se dé la participación coordinada y en su justa dimensión de los diferentes actores que integran al Estado como forma de organización. En este sentido la cooperación y no la competencia intergubernamental deben ser la piedra angular de la atención de los problemas públicos, como se cita en Covarrubias, (2015:119):

Parafraseando a Cunill (2005), cuando varios actores intervienen en la producción de un bien o servicio público, la cooperación y no la competencia debe erigirse en el valor central. Cualquiera solución Institucional que asiente la competencia y la fragmentación, en vez de la cooperación y marcos de referencia holísticos, puede resultar reñida con los desafíos que plantea la naturaleza compleja de los problemas sociales.

La colaboración entre los diferentes órdenes de Gobierno, así como de estos con los actores sociales y del sector privado debe ser un elemento fundamental para la atención de problemas complejos que para el caso de la educación superior se entiende que debido a los retos que se presentan en la materia, su atención debe incorporar este elemento fundamental.

En este sentido la configuración de una política de Estado en materia de educación superior, para que pueda lograr la coordinación y alcanzar un objetivo conjunto debe partir de un consenso social muy amplio, es decir alinear a todos los actores públicos y privados para unir esfuerzos y emprender acciones conjuntas, como se cita en Covarrubias, (2015:119):

En la misma línea, se pronuncia de Puellas (2007), quien considera que si bien el término que mejor expresa la visión pluralista en las democracias liberales es el de disenso, el problema aparece cuando determinados asuntos, como la justicia, la sanidad pública, el desarrollo de la ciencia y, por supuesto, la educación, reclaman -desde una adecuada gestión de la res publica- un consenso sobre las políticas, y demandan un pacto de Estado, un consenso político.

Por otro lado es importante mencionar que una Política de Estado, debe tener una perspectiva más que sectorizada, es decir debe alcanzarse una visión nacional en donde diferentes dependencias de diferentes órdenes de gobierno así como actores sociales participen en la formulación y en su implementación, alcanzar un nivel de consenso de este nivel permite que una política perdure en el tiempo, pues su respaldo político y social va más allá del gobierno en turno, lo cual permite dotarla de una visión de muy largo plazo, en este sentido Covarrubias cita lo siguiente (2015:120).

Por su parte, Tedesco (2008) expresa que “la educación es una política de Estado que se debe mantener más allá de quien integre el Gobierno” y que más que sectorial, la educación es una prioridad nacional que prefigura el futuro. Al igual que Tedesco, el estatus de política de Estado, lo asocia Latapí (2010) con su mayor estabilidad temporal. Pero, además, enuncia los siguientes requisitos: que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación; que cuente con alguna base constitucional para que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno; que los ciudadanos afectados por ella la conozcan y en términos generales la acepten; y que exista rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables de aplicarla. (Covarrubias, 2015: 120).

Como se puede ir delineando con lo descrito con anterioridad, una política de Estado tiene una serie de características muy particulares, por lo que para entender dicho concepto se presenta el siguiente cuadro con las principales características que debe poseer para finalmente delinear un concepto operativo que permita desarrollar el análisis de los programas sectoriales de educación buscando dichas características y además poder formular una propuesta que contenga dichos elementos:

Tabla de Trabajo 1: Sobre los elementos de una Política de Estado

Elemento de una Política de Estado	Descripción
Multisectorial	Las múltiples causas y variables que se encuentran involucradas en los problemas públicos complejos requieren para su atención de la participación de distintos sectores de la administración pública.
Intergubernamental	Los problemas públicos sobrepasan e ignoran los límites territoriales, por lo que la participación colaborativa de los diferentes órdenes de gobierno y de las diferentes dependencias públicas resulta fundamental.
Visión de futuro	Dada la complejidad en la atención de los problemas públicos, se debe tener una visión de mediano y largo plazo, bosquejando al país que se busca lograr, así como los pasos para alcanzarlo.
Sistémica	Puesto que como se ha venido mencionando los problemas públicos son complejos y multifactoriales, su atención debe partir desde un análisis integral que permita visualizar el problema como un todo, y a partir de ahí diseñar las soluciones, tomando en consideración la interacción que tienen las partes, así como reflexionar sobre los aspectos generales y particulares de este; Para lo anterior es necesario estructurar y verificar los numerosos factores que inciden en un problema. Por ende, la participación activa de todos los actores involucrados es fundamental.

Estructural	Debe ofrecer respuestas que actúen sobre los factores que determinan los grandes problemas sociales que comprenden una amplia variedad de factores de carácter económico, social e incluso cultural, y con demasiada frecuencia la combinación de ellos, una política de Estado ha de poder distinguir las causas de los síntomas, que son muchas veces sólo la punta del iceberg de fenómenos de larga duración. Se precisa ir más allá de las expresiones eventuales o coyunturales que dan visibilidad a una situación para enfocarse en las razones que están en el fondo de las cosas.
Democrática	Una política de estado debe partir de cierto grado de consentimiento que le brinde legitimidad en su posterior implementación. Para lo cual la misma debe ser discutida y consensada con los actores involucrados.
Anticíclica	Institucionalización de las políticas y procesos que permitan su permanencia en el tiempo. Con lo anterior se evita la inestabilidad ocasionada por los vaivenes electorales.
Sostenible	Una política de estado deberá contar con los mecanismos institucionales que permitan brindarle su sostenibilidad financiera en su implementación.

Fuente: Elaboración propia con base en Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2015) "Elementos para una Política de Estado en la Educación: Visión Iberoamericana" en Jabonero, Mariano et.al (editores) Miradas diversas de la educación en Iberoamérica, Fundación Santillana-Universidad de Alcalá. España.

Como se puede observar una política de estado comprende una visión compleja y sistémica de los problemas públicos, y en este sentido una política Nacional comprende los mismos elementos pues como lo cita Covarrubias:

La concepción sobre las Políticas de Estado de Covarrubias (2007), que tiene como contexto un sistema federal de gobierno, enfatiza que se trata de Políticas de Estado con mayúsculas, porque, más que ser del gobierno nacional, se trata de "políticas nacionales", indispensables para atender problemas complejos que a todos afectan. Y que, en atmósferas descentralizadas, sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto (Covarrubias, 2015: 126).

Se habla de política Nacional, pues los problemas públicos que se busca atender van más allá de las competencias de cualquier orden de gobierno y requieren del involucramiento de todas las administraciones públicas, así como de los actores sociales involucrados, que, para el caso de la educación superior, va más allá de los profesores o las instituciones educativas, sino que debe implicar de manera clara y profunda al sector privado dígase sector empresarial, así como a la sociedad civil.

En este sentido, para el presente trabajo de investigación se entenderá como política Nacional de educación superior a aquella acción que derivado de un análisis sistémico permita la formulación de soluciones estructurales, que cuente con consenso social, que articule el accionar de los diferentes actores públicos, privados y sociales con una visión de mediano y largo plazo, que genere el andamiaje Constitucional-legal-institucional que le dará estabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Los ocho elementos incluidos en la tabla anterior serán la base de análisis de los planes nacionales de desarrollo, así como de los programas sectoriales para detectar si los documentos rectores del desarrollo de la educación superior cumplen satisfactoriamente con los elementos de una política nacional en la materia y en caso de que no sea así, proponer elementos que impliquen una política con esta perspectiva.

4.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Como se mencionó en el capítulo dos de este documento, el Plan Nacional de Desarrollo, representa en términos generales el documento rector del cual emanar las políticas públicas a nivel Nacional, pues mediante la participación de la ciudadanía se configuran y definen las diferentes problemáticas que México como país busca atender, asimismo se diseña un primer esbozo de alternativas de solución, que posteriormente se operacionalizan mediante programas de trabajo sectoriales. En este sentido cabe mencionar cómo es que se describe a sí mismo el PND 2013-2018 “Este documento traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances obtenidos” (PND, 2013: 9). Posteriormente realiza una conceptualización que resulta pertinente citar:

El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste (PND, 2013: 13).

Como lo menciona de una manera muy clara la cita anterior, el Plan Nacional de Desarrollo, es la guía que debe seguirse en la formulación de los programas sectoriales, así como en la elaboración de la ley de ingresos de la federación que contempla todos los impuestos, derechos y aprovechamientos, con los cuales la administración pública obtendrá los recursos que ejercerá en un determinado año fiscal. Por otro lado, los decretos de presupuestos de egresos también deben alinearse a la planeación Nacional, es decir los gastos aprobados deberán estar configurados para dar cumplimiento a los diferentes objetivos y metas formulados. En este sentido y como se mencionó, las principales políticas públicas derivan del plan de desarrollo, por tal motivo es relevante analizar este documento y constatar si el programa sectorial de educación se alineó adecuadamente.

Tabla de Trabajo 2: Sobre la congruencia entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación.

PND 2013-2018	Programa Sectorial 2013-2018
Objetivo 3.1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	Objetivo 1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. Objetivo 2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.	Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa
Objetivo 3.3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.	Objetivo 4. Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.
Objetivo 3.4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Objetivo 5. Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.
Objetivo 3.5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Objetivo 6. Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del PND, 2013-2018 y del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Como se puede observar, la alineación entre el PND 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación es integral, únicamente el objetivo 3.1 que habla sobre la calidad de la educación se subdivide en dos objetivos sectoriales, uno que habla sobre la educación inicial y el segundo sobre educación media superior y superior, el resto prácticamente se retoman con algunas modificaciones menores que permiten operacionalizarlos de mejor manera. En el siguiente apartado se buscará analizar más a profundidad el Programa Sectorial de Educación, visualizando, los indicadores que plantea para su evaluación y valorar si los mismos son adecuados y suficientes para una correcta rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos planteados.

En resumen, se puede decir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que es un documento técnico que incorpora un análisis general que busca dar pauta del lugar de México en el mundo y los retos a los que se enfrenta, posteriormente por cada eje de actuación inicia con un diagnóstico que se basa en datos duros, y que busca ser integral, tratando el tema educativo y su vinculación con las necesidades económicas y sociales, incorpora a la cultura, el deporte como prioridades en la formación integral de los estudiantes además de incorporar elementos de la importancia de la investigación y el desarrollo científico, para después delinear las líneas de actuación para la atención de la educación desde una visión integral.

Sin embargo, al momento de establecer metas e indicadores se queda muy corto, al incorporar únicamente 14 indicadores de seguimiento de la planeación nacional de los cuales sólo dos son relativos al tema educativo y sólo uno atañe a la educación superior, en este sentido, si desde el PND no se establecen los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, será complejo que los programas sectoriales puedan alinearse de manera adecuada para el cumplimiento de lo establecido en el documento macro que guía el desarrollo Nacional.

4.3 Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

El Programa Sectorial de Educación está estructurado de la siguiente forma, cuenta con un diagnóstico sobre cada uno de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, derivado del cual se formulan los seis objetivos sectoriales y un número significativo de estrategias y líneas de acción, posteriormente se incorpora un apartado que busca dejar muy clara la alineación del plan sectorial con la planeación Nacional, posteriormente aparecen los objetivos, estrategias y líneas de acción que se busca implementar y finalmente aparece el apartado de indicadores con los cuales se corroborará el cumplimiento de estos, en este sentido, se irán comentando por cada objetivo, las estrategias que se derivan, así como las líneas de acción e indicadores que lo componen para conocer si están adecuadamente alineados y son congruente. Se inicia el análisis con la siguiente tabla que tiene información sobre el objetivo número uno del Programa Sectorial, así como sus siete estrategias:

Tabla de trabajo 3. Para el Análisis del Objetivo Uno del Plan Sectorial de Educación 2013-2018.

Objetivo 1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.

Estrategias	Indicadores
1.1. Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines.	1.1 Proporción de plazas docentes contratadas por Concurso de Oposición en educación básica (PPCCEB).
1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes.	1.2 Número de escuelas de tiempo completo
1.3. Garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos.	1.3 Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica.
1.4. Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno.	
1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes.	
1.6. Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar.	
1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Como se puede observar en la tabla anterior, los indicadores propuestos para la evaluación y seguimiento de las siete estrategias del objetivo número uno, resultan insuficientes, pues diversas estrategias no cuentan con indicadores que permitan valorar el correcto avance del programa, lo cual impide realizar una evaluación de manera correcta.

El objetivo número uno se desagrega en siete estrategias para su cumplimiento, en el transcurso del presente apartado se retomarán algunas de ellas para poder analizarlas más a profundidad, en este sentido se inicia con la primera estrategia que busca alcanzar la calidad de los aprendizajes en la educación básica a través de crear las condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines, lo cual es llevado a la práctica mediante diversas líneas de acción entre las que destacan las siguientes:

1. Colaborar en la capacitación de los responsables estatales de los niveles educativos para que fortalezcan la posición de la escuela al centro del sistema.
2. Eliminar los requerimientos administrativos que distraen innecesariamente a las autoridades educativas y a las escuelas de sus funciones sustantivas.
3. Introducir nuevos mecanismos de asignación de recursos para que las escuelas cuenten con un presupuesto y puedan tomar sus decisiones.
4. Impulsar en las escuelas de tiempo completo un nuevo modelo educativo de la escuela pública mexicana. (SEP, 2013: 43).

El Gobierno mexicano consideró necesario para alcanzar la calidad de los aprendizajes, capacitar a las autoridades educativas, eliminar requerimientos administrativos, para enfocar los esfuerzos del personal en las labores sustantivas, sin embargo esto lejos de ocurrir, se volvió un entramado administrativo que absorbió buena parte del tiempo del docente y de los directivos de las escuelas, por otro lado se impulsaría la asignación de recursos directamente a los centros escolares para brindarles la autonomía de invertir en las necesidades particulares de cada uno, y finalmente se debería fortalecer de manera decidida las escuelas de tiempo completo.

Los indicadores, no abarcan la dimensión completa del objetivo, pues dejan fuera de la medición de resultados, temas importantes como lo es la capacitación de los responsables de los niveles educativos, asimismo no permite visualizar el logro obtenido en la eliminación de los requisitos administrativos, ni tampoco permite visualizar el incremento de las transferencias de recursos hacia las escuelas, en este sentido, la única

línea de acción que si contempla un indicador para medir su adecuado cumplimiento es el de las escuelas de tiempo completo, el cual también se queda corto, pues debería ir acompañado de indicadores de impacto, sobre la diferencia en el desempeño académico de los estudiantes que asisten a este tipo de escuelas en relación con el resto de la población escolar.

Si bien el Programa Sectorial, es un buen esfuerzo de operacionalizar los grande objetivos nacionales en materia educativa, no alcanzó el nivel de desagregación necesario para darle un adecuado seguimiento, pues el Consejo Nacional de Evaluación de la Políticas Social, utiliza para conocer el nivel de cumplimiento de los programas sectoriales, los indicadores que el mismo programa estipula, en este sentido es que se considera que la propuesta metodológica de evaluación del desempeño cuando menos de la primer estrategia se queda corta en sus alcances y no permitió una adecuada evaluación y por ende rendición de cuentas.

Tomando en cuenta que el objetivo número uno, no se centra en la Educación Superior, sólo se retoma la estrategia número uno, para ejemplificar algunas de las limitaciones que se encuentran en el diseño del Programa Sectorial de Educación. A continuación, el análisis se centrará en los objetivos 2, 3 y 6 que atienden de manera específica a la educación superior y la investigación científica y tecnológica.

Tabla de Trabajo 4: Para el Análisis del Objetivo Dos del Plan Sectorial de Educación 2013-2018.

Objetivo 2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México	
Estrategias	Indicadores
2.1. Orientar y asegurar la calidad de los aprendizajes para fortalecer la formación integral en la educación media superior.	2.1 Índice de incorporación al Sistema Nacional de Bachillerato.
2.2. Consolidar el Sistema Nacional de Bachillerato, universalizar el Marco Curricular Común y fortalecer la profesionalización docente y directiva.	2.2 Porcentaje de estudiantes inscritos en programas de licenciatura reconocidos por su calidad.
2.3. Continuar el desarrollo de los mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas e instituciones de educación superior.	2.3 Número de certificados de competencia laboral emitidos.
2.4. Fomentar la investigación científica y tecnológica y promover la generación y divulgación de conocimiento de impacto para el desarrollo del país.	
2.5. Fortalecer la pertinencia de la capacitación para el trabajo, la educación media superior y la educación superior para responder a los requerimientos del país.	
2.6. Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para el fortalecimiento de la educación media superior y superior.	
2.7. Ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de la educación media superior, educación superior y capacitación para el trabajo.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del PND, 2013-2018 y del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Al igual que se observó en el objetivo número uno del Programa Sectorial, los indicadores resultan insuficientes respecto a la amplitud de las estrategias a implementar, lo cual refuerza la idea de que la evaluación del programa sería por decirlo menos, muy ligera. Las estrategias 4, 5, 6 y 7 no cuentan con indicador que permita evaluar el desempeño de la política Nacional en la materia, además de que las estrategias 1, 2 y 3 no cuentan con indicadores que permitan conocer de manera integral el avance en su cumplimiento, pues por cada estrategia se desglosan líneas de acción que no pueden ser analizadas de manera correcta al no contar con elementos metodológicos que permitan valorar de manera adecuado su implementación.

Puesto que las estrategias número 2.1 y 2.2, se refieren exclusivamente a la educación media superior, se iniciará el análisis con la 2.3 que busca continuar el desarrollo de los mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas e instituciones de educación superior. Para poder aplicarla, se desarrollaron diversas líneas de acción, donde destacan las siguientes:

1. Revisar la estructura de los fondos extraordinarios para asegurar que sean instrumentos para el fortalecimiento de la educación superior.
2. Articular un sistema nacional de evaluación y acreditación de los programas académicos e instituciones de educación superior.
3. Impulsar reformas a la normatividad de incorporación de estudios que sirvan para dar certidumbre a las inversiones, promover y facilitar la mejora continua.
4. Fortalecer las capacidades administrativas de las autoridades para que se cumplan las condiciones conforme a las cuales se otorga la incorporación de estudios.
5. Impulsar la formación del personal académico mediante modelos pertinentes, así como esquemas para facilitar el cambio generacional de la planta docente.
6. Otorgar becas que sirvan a los estudiantes para apoyar el estudio y otras para reconocer el alto desempeño.
7. Promover reformas legales que impulsen la calidad y actualización de los profesionistas.
8. Apoyar nuevos modelos de cooperación académica para la internacionalización de la educación superior.
9. Promover que más egresados cuenten con capacidades suficientes para ser admitidos en los mejores programas de posgrado de México y el mundo.
10. Promover el establecimiento de marcos curriculares flexibles que permitan a cada estudiante construir su trayectoria académica. (SEP, 2013: 50).

Como se mencionó líneas arriba, los indicadores para evaluar la amplitud de líneas de acción que contiene sólo la estrategia 2.3, resultan muy escuetos, pues sólo como ejemplo, la línea número 6, referente al otorgamiento de becas, no cuenta con un indicador ni una meta concreta desde la planeación nacional, por ende, no existe compromiso claro, lo cual dificulta el seguimiento del cumplimiento del programa sectorial. Al no contar con metas o indicadores establecidos desde el programa sectorial, el sistema de evaluación del desempeño no puede darle seguimiento a una serie de líneas de acción y pueden quedar fuera del sistema de rendición de cuentas.

Por otro lado, la estrategia 2.4 consiste en fomentar la investigación científica y tecnológica y promover la generación y divulgación de conocimiento de impacto para el desarrollo del país, resulta revelador que dicha estrategia no cuenta con indicador de seguimiento lo cual dificulta conocer a detalle las metas establecidas, y por ende el sistema de evaluación del desempeño no le da seguimiento sistemático al cumplimiento de las líneas de acción, dentro de las que destacan:

1. Apoyar el crecimiento de la oferta de posgrado para la formación de personas altamente calificadas en las áreas que el país requiere.
2. Trabajar coordinadamente con el CONACYT para incrementar la oferta en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad.
3. Fortalecer las capacidades de investigación en las instituciones de educación superior en áreas prioritarias del país.
4. Asegurar que las inversiones se concentren en donde existan condiciones más favorables para el desarrollo científico y tecnológico.
5. Promover, conjuntamente con el CONACYT, las redes del conocimiento en las que participen las instituciones de educación superior.
6. Apoyar a instituciones de educación superior para que su organización interna favorezca la vinculación con los requerimientos productivos y sociales.
7. Incrementar el número y el nivel de los investigadores de las instituciones de educación superior en el Sistema Nacional de Investigadores.
8. Promover la vinculación de los investigadores con las licenciaturas y los programas de educación media superior.
9. Alentar la participación de estudiantes en actividades de investigación.
10. Alentar la participación de las mujeres en las áreas del conocimiento relacionadas con las ciencias y la investigación. (SEP, 2013: 50).

En esta estrategia se puede observar claramente la falta de indicadores, pues sería necesario establecer metas sobre la cantidad de programas de posgrado de calidad, así como otra sobre la matrícula esperada para este tipo de programas, otra sobre el número de investigadores registrados en el Sistema Nacional de Investigadores, una que cuantifique y establezca metas concretas sobre la participación de estudiantes en actividades de investigación entre muchos otros.

En resumen, el Programa Sectorial de Educación adolece de un adecuado sistema de indicadores, que permita darle seguimiento adecuado al cumplimiento de los objetivos y estrategias planteadas. La limitación en el apartado de indicadores no es en sí el problema, sino que al no desarrollar la ficha del indicador que incluye la situación actual, así como la meta esperada al término del programa, se queda a discrecionalidad el alcance y el cumplimiento de las acciones establecidas. Como se puede observar las tres estrategias restantes del Objetivo número dos del Programa Sectorial de Educación carecen de indicadores y metas específicas, por lo que aun cuando se desarrollan líneas de acción, éstas no pueden ser evaluadas adecuadamente. Por otro lado, el Objetivo número tres del Programa Sectorial de Educación, está estructurado mediante la implementación de siete estrategias, de las cuales únicamente la 3.1 y la 3.2 tienen una repercusión clara en el nivel superior, si bien las otras tienen algún efecto en el subsector, el mismo no es tan claro.

Tabla de Trabajo 5: Para el Análisis del Objetivo Tres del Plan Sectorial de Educación 2013-2018.

Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa	
Estrategias	Indicadores
3.1. Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos.	Indicador: 3.1 Tasa bruta de escolarización de educación superior. Total.
3.2. Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior.	Indicador: 3.2 Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita. Educación superior.
3.3. Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables.	Indicador: 3.3 Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio.
3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias.	
3.5. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos.	
3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.	
3.7. Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Se puede observar que la estrategia 3.1, tiene un fin primordial para el desarrollo adecuado y ordenado de los servicios de educación superior, pues plantea el fortalecimiento del sistema de planeación del sistema educativo Nacional, lo anterior es fundamental pues sólo a través lo anterior es que se le puede dar un adecuado uso de los recursos humanos, materiales y financieros para lograr los objetivos nacionales en la materia. De no contar con este elemento, el sistema educativo corre el riesgo de crecer de forma desordenada generando ineficiencias en la asignación de los recursos.

Por ende, para la formulación de una política pública en materia de educación superior el fortalecimiento del sistema de planeación resulta necesario, y para lograrlo resultaría preciso, un esfuerzo de sistematización de los indicadores de desempeño, para obtener información que permite generar diagnósticos adecuados, además de que una vez que se tengan los diagnósticos, se generen alternativas de solución de los principales problemas detectados, para posteriormente evaluar su impacto mediante el seguimiento del sistema de indicadores y realizar las correcciones necesarias para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos así como el impacto en la resolución de los problemas. De no contar con estos elementos básicos, se corre el riesgo de impulsar programas y acciones sin fundamento que terminen siendo ocurrencias que no resuelven las problemáticas sociales.

Como se observa, la estrategia planteada resulta fundamental para el mejoramiento del sistema educativo en su conjunto, sin embargo, no presenta indicadores que permitan dar seguimiento a su cumplimiento, en este sentido el objetivo 3 del programa sectorial adolece al igual que los dos predecesores de un adecuado marco metodológico que permita el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Por otro lado, la estrategia 3.2 plantea impulsar acciones para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación superior lo cual resulta fundamental, pues acompañado del incremento de espacios educativos deben implementarse estrategias que permitan aumentar los niveles de retención, sin embargo, al igual que se ha venido mencionando, esta estrategia no cuenta con indicadores de desempeño lo que hace complicado evaluarla de manera objetiva.

Como se observa además de carecer de las metas e indicadores necesarios, ambas estrategias excluyen en su implementación al sector privado. Pareciera que el sector público no contemplara la conjunción de esfuerzos para alcanzar los objetivos nacionales, lo cual resulta un despropósito, pues como se ha mencionado, la escasez de recursos públicos hace necesario que se planten estrategias que articulen los esfuerzos del sector público y privado para el incremento de los espacios educativos, así como en las estrategias de retención de estudiantes.

Si bien la exclusión del sector privado se ha vislumbrado en prácticamente todas las estrategias analizadas hasta el momento, es de destacar que un segundo elemento fundamental para la formulación de una política pública en materia de educación superior es la incorporación del sector privado en el diseño e implementación de esta. Pues sólo así se logrará avanzar de forma más acelerada en el desarrollo del sector, incrementando los espacios y la cobertura, así como mejorando la calidad de la educación que se imparte.

Tabla de Trabajo 6: Para el Análisis del Objetivo seis del Plan Sectorial de Educación 2013-2018.

Objetivo 6. Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento	
Estrategias	Indicadores
6.1. Fortalecer la capacidad analítica y creativa de los mexicanos con una visión moderna de la ciencia y la tecnología.	Indicador: 6.1 Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por la Instituciones de Educación Superior (IES) respecto al Producto Interno Bruto (PIB).
6.2. Incrementar la inversión en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) en las instituciones de educación superior y centros públicos de investigación.	6.2 Porcentaje de programas educativos de posgrado reconocidos en el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC).
6.3. Incrementar en el país el número de personas con estudios de posgrado culminados en Ciencia, Tecnología e Innovación.	
6.4. Ampliar, con visión regional, la oferta de posgrados de alta calidad y pertinencia a través del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).	
6.5. Incrementar y renovar el personal dedicado a la investigación en las instituciones generadoras de conocimiento científico y tecnológico.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

La estrategia número 6.1 es relevante, en tanto que la apropiación social del conocimiento sirve no sólo para mejorar la capacidad analítica de la sociedad en su conjunto, sino que es importante tener en cuenta la importancia que éste factor tiene en el desarrollo económico y social del país, por eso era de esperar que tuviera actividades específicas programadas con metas determinadas y cuantificables que permitieran conocer su avance e impacto, sin embargo al revisar el apartado de indicadores del programa sectorial, esta estrategia no fue considerada. Si bien es algo que ya se ha venido comentando, resulta preciso que una política pública de educación superior parta de diagnósticos sólidos, y que establezca rutas de acción específicas con indicadores y metas medibles y evaluables, pues de lo contrario se convierten en buenos deseos en lugar de líneas de actuación del aparato público.

La estrategia número 6.2 plantea la necesidad de incrementar la inversión en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) en las instituciones de educación superior y centros públicos de investigación, este elemento resulta fundamental para el desarrollo de una de las funciones sustantivas de la educación superior, como lo es la investigación, esta estrategia cuenta con un indicador de desempeño, el cual busca medir el esfuerzo que realiza el sector público en materia de investigación científica y desarrollo experimental.

Si bien la estrategia es correcta, así como el indicador, hace falta tener una visión más amplia pues deja de lado el esfuerzo y aporte que podrían aportar las instituciones particulares. Una política pública en materia de ciencia y tecnología no puede dejar de lado el esfuerzo que realizan las instituciones de educación superior particulares, pero mucho menos debe omitir estrategias que mediante la coordinación y liderazgo del sector público se fomenten e incrementen las inversiones de las instituciones particulares en esta materia tan primordial para el desarrollo del país y sobre todo en los rubros que sean más convenientes para el desarrollo económico y social del país.

La estrategia número 6.3 resulta también relevante para la formulación de una política en materia de educación superior, pues busca incrementar el número de personas con estudios de posgrado en Ciencia, Tecnología e Innovación, lo cual es un objetivo loable y necesario para el desarrollo adecuado del sector en México, sin embargo, nuevamente se omite establecer un diagnóstico para conocer de donde se parte, así como establecer metas de hacia donde se debe llegar al término del sexenio.

Las estrategias número 6.4 y 6.5, igualmente carecen de diagnóstico así como el establecimiento de metas e indicadores que permitan su evaluación, lo cual es lamentable sobre todo en la última, pues postula como objetivo incrementar y renovar el personal dedicado a la investigación en las instituciones generadoras de conocimiento científico y tecnológico, lo cual es una de las demandas más sentidas para el personal altamente cualificado, pues aún con estudios de Maestría, Doctorado e incluso Posdoctorado no encuentran cabida en las instituciones públicas o privadas de educación superior en tareas de investigación y desarrollo tecnológico, debido a la escasez de recursos de las instituciones públicas y de incentivos o estrategias para que las instituciones particulares inviertan en el rubro.

En este sentido se vuelve un cuello de botella, pues en las estrategias 6.3 y 6.4 se busca incrementar el número programas para la formación de investigadores y de graduados, pero las instituciones de educación superior no están en condiciones de recibir a esos profesionistas altamente capacitados, lo cual precariza el mercado laboral y quita incentivos para que las nuevas generaciones aspiren a formar una carrera en la investigación.

Como se ha podido ver el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 adolece de una serie de elementos entre los que podemos destacar, la falta de indicadores y metas en diversidad de estrategias, lo cual vuelve poco viable su posterior evaluación y rendición de cuentas, por otro lado, en su mayor parte carece de una visión de conjunto del sector educativo, pareciera que la Secretaría de Educación Pública se encargara de gestionar únicamente las instituciones públicas y las universidades particulares fueran un mundo ajeno, esta disgregación de la educación impide la formulación de una verdadera política pública y sobre todo disminuye la capacidad de acción del Estado al no incorporar al sector privado y social en su justa proporción en la atención de los grandes problemas del sector educativo, no se debe olvidar que el sector privado atiende a más de un millón de estudiantes de este nivel, superando incluso a las instituciones federales y de los estados en su conjunto, entonces al ser un factor tan importante resulta inconsistente su escasa aparición en el programa sectorial que regula su actividad.

Para cerrar el apartado se incorpora la tabla de validación de cumplimiento que permite visualizar si el PSE 2013-2018 cuenta con los elementos necesarios para que la atención de la educación superior se dé mediante el enfoque de una política Nacional.

Tabla de Trabajo 7: Sobre el cumplimiento del PSE 2013-2018 de los elementos de una política Nacional en materia de educación superior.

Elemento de una Política de Estado	Cumple	Descripción
Multisectorial	No	La atención de la educación en lo general y de la educación superior en lo particular, no contiene los elementos necesarios para considerar que tiene una perspectiva multisectorial.
Intergubernamental	No	El impulso de la colaboración intergubernamental resulta escaso, enfocándose de manera casi exclusiva en la administración pública federal.
Visión de futuro	No	Su visión es cíclica, teniendo como límite el periodo presidencial, sin tener una visión de mediano y largo plazo, con metas intermedias.
Sistémica	No	No atiende las causas del rezago educativo en el nivel superior, ni establece estrategias claras para revertir la situación actual.
Estructural	No	Su alcance está centrado en la educación pública, dejando fuera una tercera parte de la matrícula que está inscrita en instituciones particulares.
Democrática	No	El nivel de consenso alcanzado de la política educativa fue tan limitado que en el sexenio siguiente se modificó prácticamente en su totalidad, lo cual afecta la estabilidad y permanencia de la política en la materia.
Anticíclica	No	No se crearon las estructuras normativas e institucionales que garantizaran la continuidad de la política en materia de educación superior.
Sostenible	No	No se estableció el marco normativo-institucional que garantizara el financiamiento y por ende continuidad de la política en la materia, tan fue así que diversos programas presupuestales relativos a la educación superior y la investigación fueron modificados por la administración siguiente.

Fuente: elaboración propia.

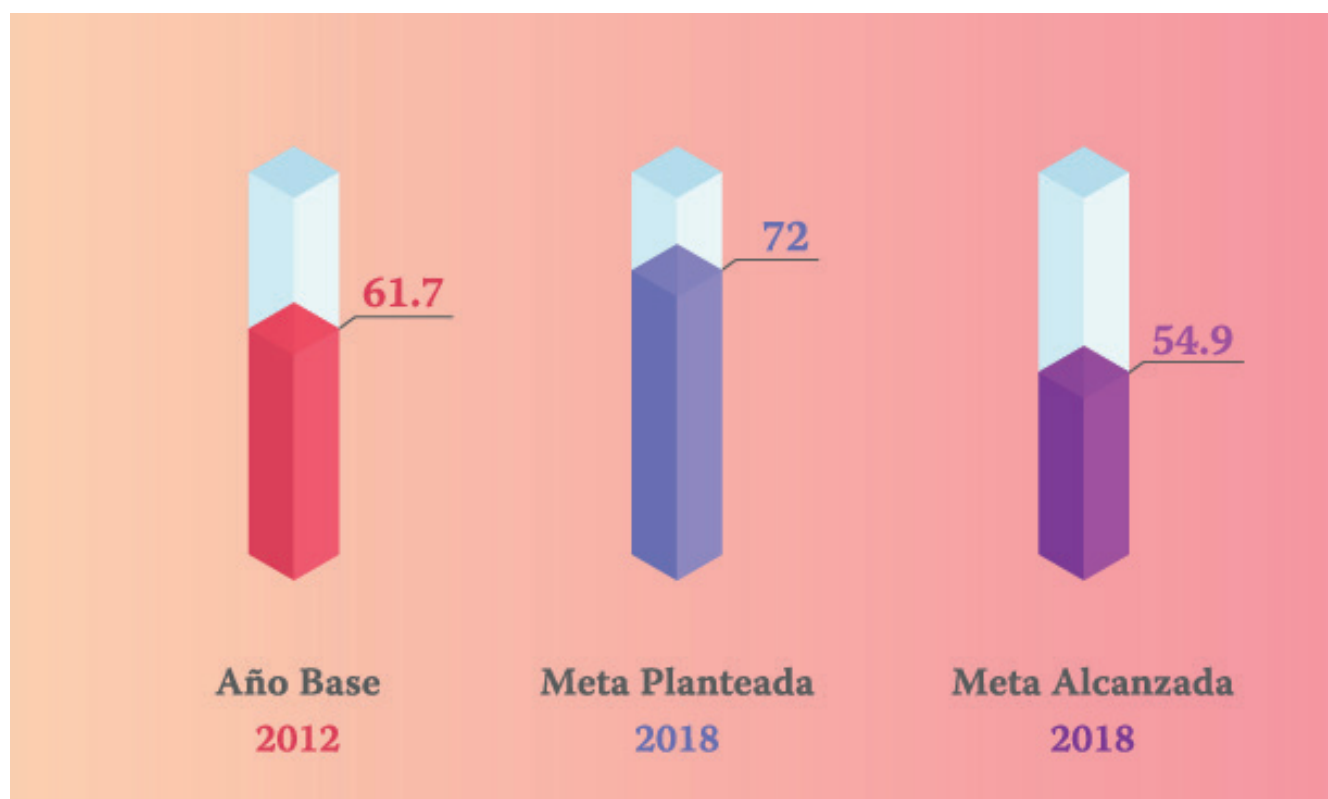
Como se puede observar en el cuadro anterior, el PSE 2013-2018 no cumple satisfactoriamente con ninguna de las características de una política Nacional de educación superior, en este sentido, la temática del presente trabajo de investigación retoma una relevancia mayor, pues resulta necesario para revertir los rezagos en materia de cobertura, calidad e investigación una política que aglutine y coordine a los diferentes actores involucrados a través de una política Nacional en la materia.

4. 4 Evaluación de Resultados en materia de Educación Superior del PSE 2013-2018.

Una vez analizado el diseño de la política Nacional en materia de educación superior, a través de la revisión del Programa Sectorial de Educación, se presentan los resultados alcanzados. Es importante recordar que una de las áreas de oportunidad encontradas fue el escaso apartado de indicadores para lograr su seguimiento, por lo que se utilizarán los tres principales indicadores de los cinco que incorporó el PSE 2013-2018, para saber si independientemente de lo encontrado en materia de formulación, alcanzó las metas planteadas y si las mismas permitieron revertir de manera significativa el rezago observado.

Para iniciar con el análisis de los resultados obtenidos, se presenta la gráfica relativa al porcentaje de estudiantes inscritos en programas de licenciatura reconocidos por su calidad que, en términos generales mide la proporción de estudiantes inscritos en programas de licenciatura que han acreditado su buena calidad, ante la instancia oficial, por medio de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). Los organismos reconocidos por el COPAES, de conformidad con sus normas y metodología establecidas, acreditan los programas académicos de aquellas instituciones que lo solicitan y se someten al proceso correspondiente.

Gráfica 7: Sobre el porcentaje de estudiantes inscritos en programas de licenciatura reconocidos por su calidad.

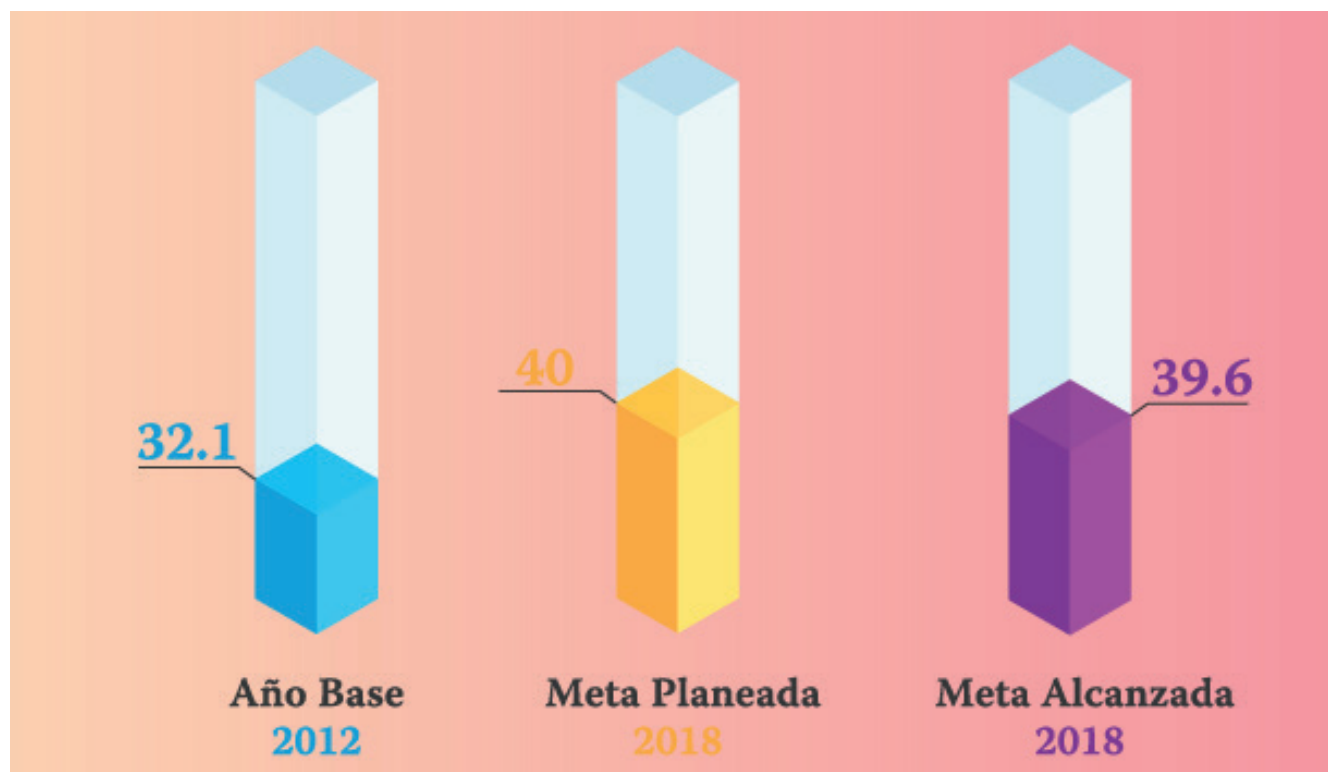


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Monitoreo de la Política Social del CONEVAL, <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/BuscaIndicador.aspx>

Como se puede observar en la gráfica anterior, el inicio del sexenio arranca con un indicador de 61.7% y se plantea la meta que para el año 2018 se llegue al 72%, sin embargo, al término del PSE 2013-2018, logró un porcentaje de apenas 54.9 es decir en lugar de incrementar los niveles del indicador propuesto, se redujo de manera sensible. En este sentido podría decirse que el balance sexenal en materia de calidad de la educación es negativo.

Por otro lado, el PSE 2013-2018 plantea un segundo indicador relativo a matrícula denominado Tasa Bruta de Escolaridad de Educación Superior, el cual expresa el número de alumnos matriculados en educación superior, al inicio del ciclo escolar, por cada cien individuos de 18 a 22 años. Se considera la matrícula escolarizada y no escolarizada y sirve para medir la capacidad del sistema educativo de atender a la demanda social, para el rango de edad que se considera como típico para cursar el nivel educativo, para visualizar el comportamiento de este indicador se presenta la siguiente gráfica:

Gráfica 8: Sobre la Tasa bruta de escolarización de Educación Superior.



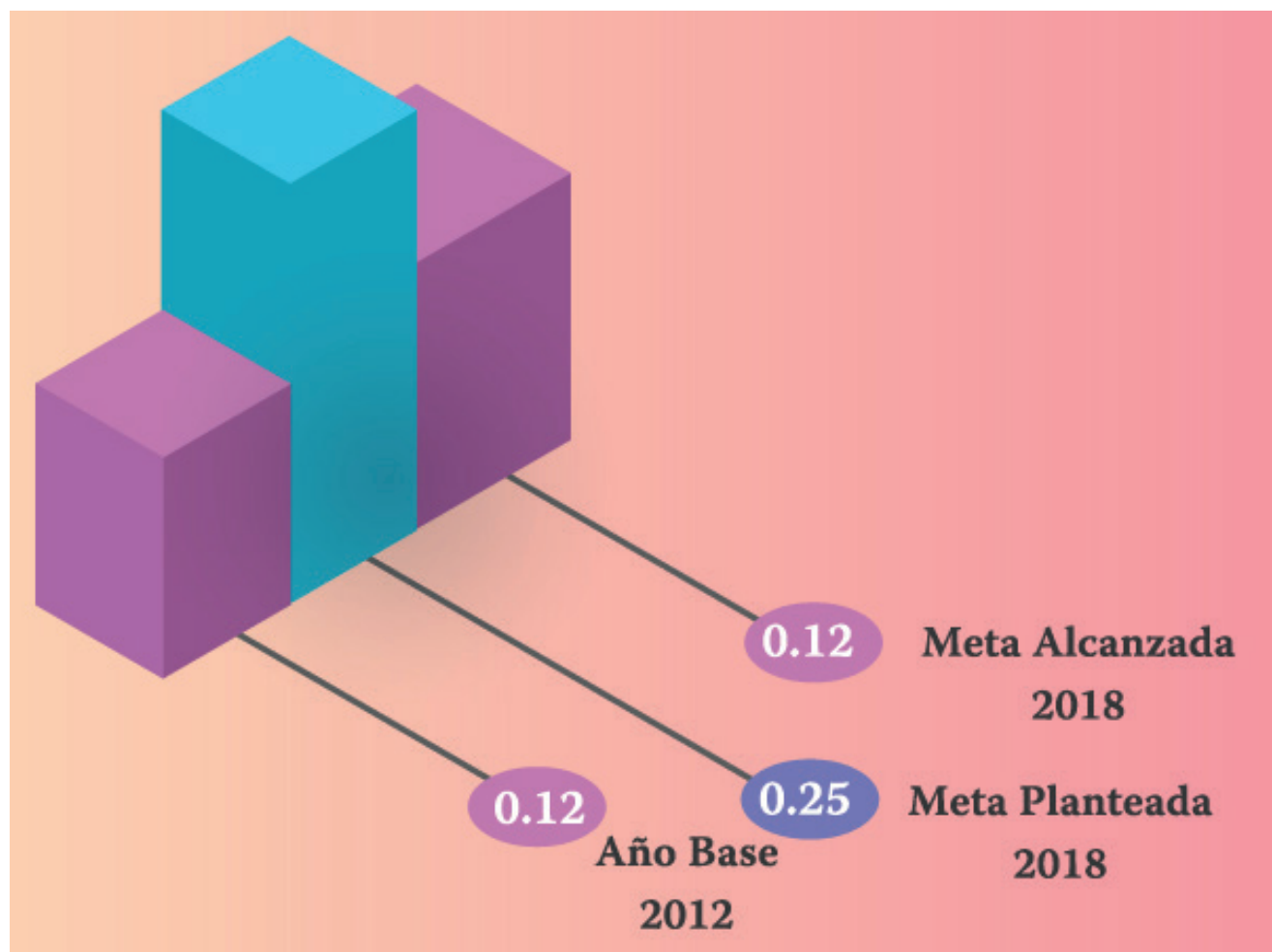
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Monitoreo de la Política Social del CONEVAL, <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/BuscaIndicador.aspx>

Para el caso de escolarización en el nivel superior, se puede observar que la meta planteada para el cierre del sexenio es de un incremento de 7.9%, y al término del mismo se logró alcanzar el 39.9%, en este indicador al contrario del anterior, se observa un comportamiento positivo, que si bien no alcanza para cumplir la meta planteada, si se observa un incremento importante en la población matriculada en relación con el segmento poblacional en edad de cursar el nivel superior, sin embargo dado el rezago histórico en la materia y tomando como referencia países latinoamericanos que tienen porcentajes cercanos al 70%, México se encuentra aún lejos de alcanzarlos, por lo que resulta fundamental que los esfuerzos en esta materia no dependan únicamente del sector público, pues de lo contrario alcanzar niveles competitivos en relación con los países con los que México compite por la atracción de inversiones tardará décadas.

Por otro lado, en materia de investigación y desarrollo científico el PSE 2013-2018 incluyó el indicador denominado Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por la Instituciones de Educación Superior (IES) respecto al Producto Interno Bruto (PIB), el cual mide el esfuerzo realizado en investigación científica y desarrollo experimental, mediante el fomento y la ejecución

de esta actividad en las instituciones de educación superior (IES) del país, propiciando un efecto multiplicador por las dimensiones de la población escolar de las IES, que representa a las instancias más relevantes del país en la investigación nacional, para poder visualizar el comportamiento registrado se tiene la siguiente gráfica:

Gráfica 9: Sobre el Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por la Instituciones de Educación Superior (IES) respecto al Producto Interno Bruto (PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Monitoreo de la Política Social del CONEVAL, <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/BuscaIndicador.aspx>

Como se pudo observar en el análisis comparado, el rubro de investigación y desarrollo científico es uno donde México tiene un rezago importante, es por tal motivo que el PSE 2013-2018 estipuló una meta ambiciosa que consistía en duplicar el gasto en el rubro al término del sexenio, sin embargo, al ver los resultados alcanzados volvemos a ver de forma clara que se incumplió. En este sentido, vemos que de los tres indicadores analizados dos se quedaron muy lejos de las metas planteadas es decir el relativo a la calidad y el de investigación, y el de escolarización si bien estuvo cerca de alcanzar la meta, aún mantiene un rezago importante. Por tal motivo podríamos concluir que a los problemas identificados en la formulación del PSE 2013-2018, se le suman los malos resultados derivados de su implementación y que redundan en términos negativos en el desarrollo de la educación en lo general y de la educación superior en lo particular.

Lo anterior da pauta para el objetivo de este documento, es decir plantear elementos para la formulación de una política Nacional que revierta el enorme rezago en que se encuentra la educación superior en México.

4. 5 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Derivado de las elecciones para presidente de la república del año 2018 se dio un cambio en el rumbo de diversos aspectos de la vida política, social y económica del país, muestra del cambio de paradigmas, es la estructuración y formulación del Plan Nacional de Desarrollo que pasó de ser un documento técnico a un compendio de postulados ideológicos acompañado de una serie de acciones o programas que buscaban atender los grandes problemas nacionales.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 al igual que el anterior, parte de grandes apartados de acción 1. Política y Gobierno; 2. Política Social; y 3. Economía; algo que cambia en el actual plan de desarrollo, es que más que bosquejar los ejes rectores del desarrollo Nacional, resulta en un compilado de programas, obras y acciones específicas que en su mayoría no parten de diagnósticos sólidos, sino de promesas de campaña. Lo anterior es una virtud pues el actual Gobierno trata de cumplir lo prometido durante la campaña electoral, sin embargo, se queda corto en la visión de conjunto para la atención de los grandes problemas sociales como se podrá observar más adelante en lo relativo a las directrices en materia de educación.

El tema educativo del PND 2019-2024 se encuentra en el Eje 2 relativo a la política social, el mismo inicia con una especie de diagnóstico que termina siendo más un postulado retórico que un análisis técnico, pues como se puede observar a continuación, lo que busca es justificar los programas que se implementarán en el sexenio con una clara narrativa antineoliberal:

Las crisis financieras que padeció México en 1976 y de 1982 en adelante llevaron al colapso del modelo económico propio, que fue denominado desarrollo estabilizador y, a partir de 1982, los gobernantes empezaron a adoptar medidas de claro corte neoliberal. Seis años más tarde, con la imposición de Carlos Salinas en la presidencia de la república, la receta fue aplicada de lleno y se inició el desastroso periodo que culminó en 2018 (PND, 2019: 35)

Lo anterior es parte de la fundamentación en materia de política social, pero como se puede observar no presenta ningún dato concreto, ni da elementos para conocer los principales problemas nacionales que se deben atender para que de ahí se desprendan las políticas y programas específicos con los cuales se dará atención. Posteriormente presenta lo que será su principal objetivo y una de las estrategias para lograrlo:

En estas circunstancias, el gobierno federal impulsará una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, una vía en la que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie. (PND, 2019: 36).

El documento que debe ser rector para el diseño de los programas sectoriales de la administración pública federal, así como para la formulación de los planes estatales y municipales de desarrollo, establece como objetivo impulsar el desarrollo para el bienestar, lo cual resulta congruente con los postulados del Gobierno actual, pero en su estrategia para lograrlo mediante la construcción de modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir nadie, es tan ambiguo que se deja a la interpretación y es poco claro respecto a lo que se espera del aparato público en los diferentes niveles de Gobierno. Después de ese diagnóstico, se incorporan una serie de programas específicos de los cuales al menos uno impacta en el sector de la educación superior:

5. Jóvenes escribiendo el futuro es un programa nacional dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. (PND, 2019: 39)

El único programa que impactaría al nivel superior es el número cinco, que estipula el otorgamiento de becas de 4,800 pesos bimestrales a estudiantes de instituciones específicas como las que se enlistan a continuación: escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez, como se puede observar está orientado sobre todo a instituciones que atienden a población de comunidades rurales y a las recién creadas universidades Benito Juárez, no presenta alguna justificación para excluir a la inmensa mayoría de las instituciones de educación superior. Sin embargo, se podría inferir que es para compensar a sectores poblacionales históricamente excluidos, en este sentido, dicha orientación es una virtud del programa en comento.

Posterior al listado de programas que buscan fomentar el bienestar de la población se presenta un apartado denominado derecho a la educación el cual, inicia con una especie de justificación o fundamentación que termina siendo un discurso ideológico como se puede observar a continuación:

Durante el periodo neoliberal el sistema de educación pública fue devastado por los gobiernos oligárquicos; se pretendió acabar con la gratuidad de la educación superior, se sometió a las universidades públicas a un acoso presupuestal sin precedentes, los ciclos básico, medio y medio superior fueron vistos como oportunidades de negocio para venderle al gobierno insumos educativos inservibles y a precios inflados, se emprendió una ofensiva brutal en contra de las escuelas normales rurales y en el sexenio pasado se operó una mal llamada reforma educativa que era en realidad una contrarreforma laboral, contraria a los derechos laborales del magisterio y orientada a crear las condiciones para la privatización generalizada de la enseñanza. (PND, 2019: 42-43).

Más que partir de datos duros, la fundamentación de las acciones a emprender en materia educativa parte de varias preocupaciones ideológicas, entre las cuales destaca la supuesta intención de la privatización generalizada de la enseñanza. Como se pudo observar en el apartado donde se conceptualizan las políticas públicas, el hecho de que la formulación se base en diagnósticos equivocados por lo general redundaba en que las acciones a implementar no resuelvan las problemáticas.

Suponiendo, que la justificación plasmada en el PND 2019-2024 fuera totalmente certera, aun así, deja a la interpretación los caminos a tomar, no da una orientación clara, por ejemplo, cuando menciona que la política neoliberal acoso presupuestalmente a las Universidades públicas, entonces qué rumbo se debe tomar en la materia y cuál es la meta por lograr al término del sexenio. El documento se queda en el plano de lo ideológico lo cual hace complejo que direcciona de manera correcta el curso de acción de la administración pública federal, así como de los gobiernos estatales y municipales.

Siguiendo con la fundamentación del apartado relativo a la educación, se menciona que la educación pública en el país está devastada y que se debe cambiar radicalmente el curso del sector, para lo cual marca un rumbo de acción como se menciona a continuación:

Ante esta circunstancia, el gobierno federal se comprometió desde un inicio a mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, a garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y a revertir la mal llamada reforma educativa. (PND, 2019: 43).

Aquí el PND 2019-2024 resume en tres puntos lo que busca alcanzar, 1. Mejorar las condiciones materiales de las escuelas, este elemento no especifica a que se refiere ni establece una meta clara de cumplimiento; 2. Garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación, este podría ser uno de los elementos más claros de su política en la materia, sin embargo no desarrolla la forma en que planea lograrlo; 3. Revertir la reforma educativa, igualmente es un elemento claro, pero que queda más en el plano de lo ideológico, pues no se plantea hacer modificaciones legales para mejorar el sistema educativo, sino simplemente revertirla, como si previo a la modificación legal en

comento, México hubiera tenido un andamiaje legal de vanguardia. Finalmente, el apartado de Derecho a la Educación plantea el programa denominado Universidades para el Bienestar que busca alcanzar lo siguiente:

Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales. (PND, 2019: 43).

Para la diversidad de afecciones de la educación en México plasmadas en el PND 2019-2024 el documento plantea únicamente el otorgamiento de becas y este programa de creación de Universidades. Resulta un tanto desconcertante que contenga una meta de 100 planteles en las 31 entidades federativas y que se haga la repartición de los mismos con base en criterios discrecionales, pues en ningún lugar se fundamenta la razón de que una de las entidades con mayor rezago educativo como es Oaxaca así como la que presenta los mejores niveles de escolaridad como lo es la Ciudad de México se proyecte la construcción de 11 y 10 planteles respectivamente, lo cual hace ver que el criterio no fue de nivelar a las entidades más atrasadas, ni tampoco lo fue la población pues el Estado de México, siendo la entidad más poblada del país tendrá entre 1 y 5 planteles, menos de la mitad que Oaxaca aun cuando tiene cuatro veces más población.

Por otro lado, según lo planteado, el número de espacios para nuevos estudiantes es poco significativo, pues las 32,000 plazas equivalen a un incremento de menos de 1% de la matrícula, suponiendo que los 100 planteles estuvieran listos al término del sexenio el impacto en el sector educativo sería poco relevante.

Como se ha podido observar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, parte de juicios político-ideológicos, más que en diagnósticos objetivos con datos duros, además no plantea líneas de acción claras ni orienta el desarrollo del sector mediante metas específicas para el conjunto del sector educativo.

Si bien es cierto, realiza una dura crítica al modelo de desarrollo implementado de 1982 a 2018, no plantea alternativas de solución. El resumen del plan en materia educativa se centra en dos acciones, el incremento de becas y la creación de 100 planteles de la Universidad para el Bienestar, que como se evidenció tendrán un impacto mínimo en la atención de la población en edad de estudiar el nivel superior.

Pero independientemente de las evidentes debilidades metodológicas en el diseño del documento, resulta preocupante que contrario a lo que plantean los teóricos de las políticas públicas, el documento rector del desarrollo nacional plantee decisiones sin base en evidencia empírica y con análisis evidentemente sesgados. Sin embargo, las debilidades en la formulación del Plan Nacional, puede ser también una oportunidad para la Secretaría de Educación Pública que, al no tener ataduras ni orientaciones claras desde la planeación nacional, al momento de generar el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, este puede formularse con mayor amplitud y libertad.

4.6 Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se formulan diversos programas sectoriales que atienden de manera más específica los grandes temas nacionales, por supuesto el educativo es uno de ellos. El documento denominado Programa Sectorial de Educación 2020-2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2020, y está estructurado en cinco grandes apartados, el fundamento normativo que alude al marco constitucional y legal que obliga a la Secretaría de Educación Pública a formular el Plan que guiará el desarrollo del sector educativo durante el periodo 2020-2024, el segundo punto simplemente hace un glosario de siglas y términos para posteriormente incluir un elemento fundamental denominado “Origen de los recursos para la instrumentación del Programa”, en donde estipula lo siguiente:

La totalidad de las acciones que se consideran en este PSE 2020-2024, incluyendo aquellas correspondientes a sus Objetivos prioritarios, Estrategias prioritarias y Acciones puntuales, así como las labores de coordinación interinstitucional para la instrumentación u operación de dichas acciones y el seguimiento y reporte de las mismas, se realizarán con cargo al presupuesto autorizado de los ejecutores de gasto participantes en el presente instrumento, mientras éste tenga vigencia (SEP, 2020: 3).

Destaca que el Programa Sectorial, deposita la responsabilidad del financiamiento para su implementación, exclusivamente en el presupuesto público, dejando de lado la posibilidad de contar con la participación del sector privado o social en el aporte de recursos financieros, físicos o humanos en el desarrollo del sector. Resulta una visión incomprensible dadas las condiciones financieras del sector público, pero es coherente con la visión estatista del Gobierno actual.

Después del punto mencionado se presenta el apartado de “Análisis del estado actual”, en donde se pretende realizar un diagnóstico sobre la situación actual de la educación en México. Es de destacar que, en dicho análisis, tal como se presentó en el Plan Nacional de Desarrollo, asume una postura crítica de los gobiernos anteriores, sin presentar datos ni evidencia empírica de sus dichos, sino un cúmulo de lugares comunes y generalidades, como se muestra a continuación:

La corrupción ha sido un lastre histórico para el desarrollo del país, situación que afecta, en mayor o menor medida, todas las esferas de la vida pública nacional y a toda la ciudadanía. En el sector educativo, el problema tiene diversas expresiones y la lista es larga: escuelas ficticias, diplomas falsos, carencia de manuales escolares, discrecionalidad en el otorgamiento de becas, venta de plazas, irregularidades en el ejercicio del gasto público y licitaciones a modo, por mencionar algunas.

En cualquiera de sus manifestaciones, la corrupción afecta la calidad de la educación que reciben las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en México, con mayor impacto en aquellos que más la necesitan. Para erradicar este problema se requiere de una estrategia integral que atienda los síntomas y, sobre todo, las causas de raíz. El papel de la educación en lo primero es importante, en lo segundo, fundamental.

Como parte de la lucha contra la corrupción, el Gobierno de México se ha comprometido a entregar de manera directa sin intermediarios recursos destinados a los más necesitados mediante programas como Jóvenes Escribiendo el Futuro, Becas Elisa Acuña y La Escuela es Nuestra; así como a fortalecer la participación de las madres y padres de familia y docentes en la toma de decisiones en el ámbito escolar, pues la democracia como el poder del pueblo empieza en la escuela (SEP, 2020: 3).

Un diagnóstico objetivo más que incluir casos anecdóticos y lugares comunes, tendría el número de escuelas ficticias y diplomas falsos que fueron detectados, para dimensionar el tamaño del problema, asimismo se tendría el número de plazas vendidas, las irregularidades detectadas en el uso del gasto público, así como las licitaciones a modo encontradas, para posteriormente estipular la serie de medidas y acciones concretas para atender las problemáticas encontradas. Pero lamentablemente se queda muy corto en ese aspecto, lo cual dificulta que las áreas de mejora encontradas sean atendidas. La carencia de datos verificables hace imposible saber si el diagnóstico es correcto, pues se queda en aspectos vagos.

Muestra de lo anterior es la propuesta de solución para el cúmulo de irregularidades enlistadas, se plantea que los programas sociales como son las becas lleguen directo a los beneficiarios, lo cual no resuelve ni la venta de plazas, ni las licitaciones sesgadas, ni las escuelas ficticias, resulta evidente la desconexión entre el diagnóstico y la propuesta de soluciones. Sin embargo, es importante mencionar que posterior al diagnóstico se presentan seis objetivos prioritarios, los cuales cuentan con un breve análisis técnico, donde se utilizan datos duros del sistema educativo que justifica en cierta medida su pertinencia, los objetivos prioritarios se enlistan a continuación:

- 1: Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- 2: Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
- 3: Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio.
- 4: Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
- 5: Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables.
- 6: Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos. (SEP, 2020:1).

Como se puede observar los seis objetivos prioritarios, tienen una redacción que hace pensar que son transversales a todos los niveles educativos, en el transcurso del presente apartado se buscará ahondar en los objetivos y estrategias, para corroborar que de verdad atienden a todos los niveles de manera integral atendiendo sus particularidades y necesidades específicas, se buscará destacar aquellos puntos relativos a la educación superior, para partiendo de este análisis construir lo que serían los elementos básicos para la construcción de una política pública en la materia. En primer término, se encuentra el objetivo número uno que busca garantizar el derecho de la población a la educación, como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla de Trabajo 8: Para el Análisis del Objetivo uno del Plan Sectorial de Educación 2020-2024.

1: Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.	
Estrategias	Indicadores
Estrategia prioritaria 1.1 Ampliar las oportunidades educativas para cerrar las brechas sociales y reducir las desigualdades regionales.	1.1 Tasa bruta de escolarización (cobertura) 1.1.1 Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Media superior, nacional. 1.1.2 Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Media superior, mujeres. 1.1.3 Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Media superior, hombres. 1.1.4 Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Superior, nacional. 1.1.5 Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Superior, mujeres. 1.1.6 Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Superior, hombres.
Estrategia prioritaria 1.2 Impulsar medidas para favorecer el ingreso y la permanencia en el sistema educativo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados, que alienten la conclusión oportuna de sus estudios y permitan el desarrollo de trayectorias educativas completas.	1.2 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia. 1.2.1 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia - Cero a dos años, nacional. 1.2.2 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia - Cero a dos años, mujeres. 1.2.3 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia - Cero a dos años, hombres. 1.2.4 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia - Tres a cinco años, nacional. 1.2.5 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia - Tres a cinco años, mujeres. 1.2.6 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia - Tres a cinco años, hombres.
Estrategia prioritaria 1.3	1.3 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso. 1.3.1 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Básica, nacional. 1.3.2 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Básica, mujeres.

Promover la reorientación y transformación de las instituciones educativas para que respondan a las necesidades de sus comunidades y a las características específicas de su contexto.	1.3.3 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Básica, hombres. 1.3.4 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Media superior, 1.3.5 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Media superior, mujeres. 1.3.6 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Media superior, hombres. 1.3.7 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Superior, nacional. 1.3.8 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Superior, mujeres. 1.3.9 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Superior, hombres.
Estrategia prioritaria 1.4 Garantizar condiciones de equidad para todos, con énfasis particular en los grupos y poblaciones históricamente discriminados.	
Estrategia prioritaria 1.5 Asegurar que la población en rezago educativo adquiriera los conocimientos y habilidades mínimas para acceder a una mejor condición de vida y oportunidades para el desarrollo integral.	
Estrategia prioritaria 1.6 Garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior como condición para asegurar el acceso de adolescentes y jóvenes al conocimiento, la cultura y el desarrollo integral.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

El objetivo número uno tiene como fin garantizar el acceso de toda la población al derecho a la educación, en este sentido y en congruencia, su estrategia 1.1, busca ampliar las oportunidades educativas, mediante la construcción y ampliación de los espacios educativos, lo anterior viene acompañado de un sistema de indicadores que garantiza su seguimiento y evaluación, pues mediante la medición sistemática de la tasa de escolaridad se puede observar si el avance alcanzado está alineado con las metas planteadas. Destaca una mejora en la estructura del Programa Sectorial de Educación 2020-2024, respecto a su predecesor, al menos en esta primera parte del documento. Establecer metas de cumplimiento por año como lo hace el PSE 2020-2024, garantiza la alineación de esfuerzos interinstitucionales para el cumplimiento de metas claras, y con una metodología de medición y evaluación transparente. En este sentido es importante mencionar esta mejora en la estructura metodológica del documento.

La estrategia número 1.2, está enfocada igualmente en el mejoramiento del acceso al derecho a la educación con una perspectiva más equitativa entre los diferentes segmentos poblacionales, los indicadores que buscan medir su impacto están segregados por grupos de edad específicos, así como su sexo, además es importante mencionar que estos indicadores son de la población de alumnos inscritos en escuelas de educación especial, indígena, cursos comunitarios y educación regular. lo anterior para conocer y evaluar la equidad del sistema educativo en su conjunto. Este indicador es congruente con la estrategia y las metas establecidas tienen una base de cálculo basada en datos duros, lo que las hace evaluables en el periodo estipulado en el programa.

La estrategia número 1.3, busca adaptar las instituciones educativas al contexto en el que se desarrollan, y volver al sistema educativo más equitativo entre las diferentes regiones y contextos económicos, para lo cual estipula indicadores que evalúan la escolaridad de los cuatro deciles más bajos de ingresos, segmentándolos por sexo, lo anterior resulta congruente entre lo que busca la estrategia con los elementos que propone para su evaluación y seguimiento, destaca en este sentido que se establecen indicadores específicos para la educación superior, lo cual permite evidenciar cierta transversalidad en la conformación de la estrategia. Si bien las estrategias 1.4, 1.5 y 1.6 no cuentan con indicadores, la realidad es

que con los estipulados en las tres estrategias anteriores se podrían evaluar de manera adecuada, únicamente sería pertinente analizar un poco más a profundidad lo marcado en la 1.6, que busca garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior. Según el verbo utilizado para el postulado, se pensaría que la meta en el PSE 2020-2024 sería lograr que el 100% de la población en edad de cursar dichos niveles lo haga, sin embargo para el caso de media superior busca pasar de 84.2% en 2018 a 90.0% en 2024, es decir un crecimiento de 6% durante todo el sexenio, lo cual da como resultado que no se garantiza la obligatoriedad, situación que se repite para el caso del nivel superior que estipula pasar del 39.7% de 2018 al 50% en 2024, si bien es un esfuerzo importante dista mucho de que el nivel sea obligatorio para la población en edad de cursarlo. Por tanto, el mandato constitucional de la reforma de 2019 que hacía obligatorio el nivel superior no se cumplirá no sólo en este sexenio sino en los subsecuentes. En este sentido una política pública en la materia debería establecer líneas de acción transexenales para lograr cambios sustanciales, de lo contrario los programas y planes se quedan cortos, respecto de las necesidades reales del nivel. En síntesis, se podría decir que el objetivo número uno del PSE 2020-2024, cuenta con una estructura sólida en cuanto al andamiaje de seguimiento y evaluación, lo que lo deja un menor margen para la discrecionalidad. Siguiendo con el análisis se tiene el objetivo número dos, que a diferencia del primero que buscaba garantizar la cobertura, éste se enfoca sobre todo en la calidad, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla de Trabajo 9: Para el Análisis del Objetivo dos del Plan Sectorial de Educación 2020-2024.

Objetivo prioritario 2.- Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	
Estrategias	Indicadores
Estrategia prioritaria 2.1 Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes a los desafíos del siglo XXI y permitan a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes adquirir las habilidades y conocimientos para su desarrollo integral.	2.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional. 2.1.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional – Mujeres. 2.1.2 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional – Hombres.

Estrategia prioritaria **2.2** Instrumentar métodos pedagógicos innovadores, inclusivos y pertinentes, que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje orientados a mejorar la calidad de la educación que reciben las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

2.2 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA.

2.2.1 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA – Matemáticas.

2.2.2 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA -Matemáticas, mujeres.

2.2.3 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA -Matemáticas, hombres. **2.2.4** Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA - Lectura, nacional.

2.2.5 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA - Lectura, mujeres.

2.2.6 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA - Lectura, hombres.

2.2.7 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA - Ciencias, nacional.

2.2.8 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA - Ciencias, mujeres.

2.2.9 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA - Ciencias, hombres

Estrategia prioritaria **2.3** Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las escuelas para privilegiar la labor docente.

2.3 Porcentaje de abandono escolar.

2.3.1 Porcentaje de abandono escolar - Primaria, nacional.

2.3.2 Porcentaje de abandono escolar - Primaria, mujeres.

2.3.3 Porcentaje de abandono escolar - Primaria, hombres.

2.3.4 Porcentaje de abandono escolar - Secundaria, nacional.

2.3.5 Porcentaje de abandono escolar - Secundaria, mujeres.

2.3.6 Porcentaje de abandono escolar - Secundaria, hombres.

	2.3.7 Porcentaje de abandono escolar - Media superior, nacional. 2.3.8 Porcentaje de abandono escolar - Media superior, mujeres. 2.3.9 Porcentaje de abandono escolar - Media superior, hombres. 2.3.10 Porcentaje de abandono escolar - Superior, nacional. 2.3.11 Porcentaje de abandono escolar - Superior, mujeres. 2.3.12 Porcentaje de abandono escolar - Superior, hombres.
Estrategia prioritaria 2.4 Consolidar esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a disminuir el abandono escolar y mejorar la eficiencia terminal favoreciendo la transición entre los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	
Estrategia prioritaria 2.5 Vincular los resultados de las evaluaciones de logro educativo con la toma de decisiones de las autoridades educativas para mejorar la calidad y pertinencia de la educación.	
Estrategia prioritaria 2.6 Impulsar la democratización de la lectura como un componente indispensable para el desarrollo integral de las personas y la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.	
Estrategia prioritaria 2.7 Garantizar el derecho de la población en México a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, mediante el impulso a la investigación científica, humanística y tecnológica.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

El objetivo prioritario número 2 está enfocado en la consecución de la calidad de la educación en los diversos niveles, en este sentido su estrategia número 2.1 busca garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes para atender los desafíos del siglo XXI y que permitan a los estudiantes adquirir las habilidades y conocimientos para su desarrollo integral, un factor esencial, pues si los contenidos no son adecuados ni pertinentes difícilmente se logrará formar a los estudiantes de una forma adecuada, sin embargo si bien la estrategia es relevante, los indicadores para evaluar su cumplimiento están totalmente desconectados, pues están alineados a mediar la eficiencia terminal del sistema educativo Nacional.

Evaluar la pertinencia de los planes de programas de estudio con la eficiencia terminal, resulta totalmente fuera de lugar para medir el cumplimiento de la estrategia. Siguiendo con el análisis, se tiene que la estrategia 2.2 está orientada a instrumentar métodos pedagógicos innovadores, inclusivos y pertinentes, que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje orientados a mejorar la calidad de la educación que reciben las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en este sentido la batería de indicadores propuestos son congruentes y sobre todo cuentan con validez internacional, pues están basados en las pruebas PISA, sin embargo queda fuera la evaluación de la calidad de la educación superior pues dicha prueba se aplica únicamente a los estudiantes de la educación básica.

En este sentido, se encuentra una primera limitación importante, pues al ser una estrategia transversal, debería contar con elementos de evaluación y seguimiento para valorar la calidad de la educación que reciben los estudiantes de todos los niveles y no sólo los de educación básica.

La estrategia 2.3 busca fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las escuelas para privilegiar la labor docente, se observa que los indicadores nuevamente no están vinculados, pues se propone evaluar lo anterior mediante la medición del abandono escolar.

Se encuentra más relacionado con la estrategia número 2.4 que busca disminuir el abandono escolar, pero entonces el cumplimiento de la estrategia 2.3 queda a discreción, pues no hay elementos puntuales que orienten el desarrollo de actividades específicas para alcanzar su cumplimiento.

Respecto a las estrategias 2.5, 2.6 y 2.7 no cuentan con indicadores de seguimiento. Para el caso de la educación superior destaca la estrategia 2.7 que está orientada al desarrollo científico y tecnológico, que al no contar con indicadores tampoco plantea metas específicas y por ende no existen elementos claros que guíen el desarrollo del sector.

Por otro lado, el objetivo prioritario número 3 está enfocado en la formación de personal docente para la educación básica, por lo que no tiene impacto directo en el subsistema de educación superior, más que en el objetivo de incrementar la matrícula en las escuelas normales del país. Sin embargo, el objetivo trata el proceso de asignación de plazas, así como del sistema para la carrera de las maestras y los maestros, el cual atiende únicamente al nivel básico, haría falta incorporar un sistema similar para la asignación de plazas en el nivel superior.

Tabla de Trabajo 10: Para el Análisis del Objetivo tres del Plan Sectorial de Educación 2020-2024.

Objetivo prioritario 3.- Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio.	
Estrategias	Indicadores
Estrategia prioritaria 3.1 Garantizar que la formación inicial desarrolle en las y los futuros docentes los conocimientos, capacidades, aptitudes y valores necesarios para la educación integral.	3.1. Tasa de crecimiento de la matrícula de escuelas para formación de docentes.

Estrategia prioritaria 3.2 Reorientar la formación continua del personal docente, directivo y de supervisión para el óptimo desempeño de sus funciones y la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.	3.2. Porcentaje de personal educativo beneficiado con asignación de plaza o incentivo a partir de los procesos de selección determinados por el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.
Estrategia prioritaria 3.3 Fortalecer la función magisterial a partir de procesos de selección pertinentes para la admisión, promoción y reconocimiento, así como la evaluación diagnóstica, que favorezcan el desarrollo profesional de las maestras y los maestros.	3.3. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior. 3.3.1. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Licenciatura, preescolar. 3.3.2. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Licenciatura, primaria. 3.3.3. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Licenciatura, secundaria. 3.3.4. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Posgrado, preescolar. 3.3.5. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Posgrado, primaria. 3.3.6. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Posgrado, secundaria.
Estrategia prioritaria 3.4 Apoyar la gestión del personal docente, directivo y de supervisión destinados a los centros educativos en todos niveles para fortalecer la prestación del servicio.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

Lo mismo que ocurrió con el Objetivo prioritario número 3, pasa con el número 4 que está orientado a generar entornos favorables para el proceso de enseñanza aprendizaje, que en términos generales busca mejorar la infraestructura de los centros educativos, pero nuevamente enfocado únicamente en la educación básica, en este sentido cabe destacar la amplia batería de indicadores que se establecieron para su evaluación, que van desde la medición del porcentaje de escuelas con electricidad, agua, sanitarios entre otras instalaciones. Si bien excluye el nivel que interesa a la pre-

sente investigación, es importante destacar la fortaleza metodológica de la estrategia en comento para evaluar su cumplimiento en el nivel básico.

Tabla de Trabajo 11: Para el Análisis del Objetivo cuatro del Plan Sectorial de Educación 2020-2024.

Objetivo prioritario 4.- Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	
Estrategias	Indicadores
Estrategia prioritaria 4.1 Asegurar las condiciones de infraestructura física educativa necesarias para el desarrollo efectivo de las actividades académicas y escolares.	4.1 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos. 4.1.1 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, agua potable. 4.1.2 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, electricidad. 4.1.3 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, sanitarios. 4.1.4 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, lavabo de manos. 4.1.5 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, instalaciones adaptadas para personas con discapacidad. 4.1.6 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, agua potable. 4.1.7 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, electricidad. 4.1.8 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, sanitarios. 4.1.9 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, lavabo de manos. 4.1.10 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, instalaciones adaptadas para personas con discapacidad.

Estrategia prioritaria 4.2 Expandir la oferta de espacios educativos para ampliar la cobertura de los servicios educativos con atención prioritaria a las comunidades con mayor rezago social, marginación y violencia.	4.2 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico. 4.2.1 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Básica, materiales educativos para personas con discapacidad. 4.2.2 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Básica, computadoras. 4.2.3 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Básica, Internet. 4.2.4 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Media superior, materiales educativos para personas con discapacidad.
	4.2.5 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Media superior, computadoras. 4.2.6 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Media superior, Internet.
Estrategia prioritaria 4.3 Garantizar el equipamiento adecuado de los centros educativos para potenciar el máximo logro de los aprendizajes.	4.3 Porcentaje de escuelas de educación primaria que cuentan con los libros de texto completos al inicio del ciclo escolar.
Estrategia prioritaria 4.4 Propiciar la transformación de las escuelas en comunidades educativas para el aprendizaje y la reconstrucción del tejido social.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

En seguimiento al análisis de los Objetivos prioritarios del PSE 2020-2024 se tiene que el número 5 está enfocado a la cultura física y el deporte, como se puede observar a continuación.

Tabla de Trabajo 12: Para el Análisis del Objetivo cinco del Plan Sectorial de Educación 2020-2024.

Objetivo prioritario 5.- Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables.	
Estrategias	Indicadores
Estrategia prioritaria 5.1 Fomentar las actividades físicas, deportivas y lúdicas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional como medios para el aprendizaje y la integración de la comunidad escolar.	5.1. Porcentaje de población de 18 años y más, activa físicamente. en el agregado urbano de 32 ciudades de 100 mil y más habitantes. 5.1.1 Porcentaje de población de 18 años y más, activa físicamente en el agregado urbano de 32 ciudades de 100 mil y más habitantes – Mujeres. 5.1.2 Porcentaje de población de 18 años y más, activa físicamente en el agregado urbano de 32 ciudades de 100 mil y más habitantes – Hombres.
Estrategia prioritaria 5.2 Promover la participación de todos los grupos sociales en los programas de cultura física y deporte, priorizando a los grupos en situación de vulnerabilidad para propiciar la cohesión social.	5.2 Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con docente de educación física. 5.2.1 Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con docente de educación física – Preescolar. 5.2.2 Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con docente de educación física -Primaria. 5.2.3 Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con docente de educación física -Secundaria.
Estrategia prioritaria 5.3 Promover la cultura física como medio para alcanzar el bienestar, a partir de la práctica de actividades físicas regulares.	5.3 Tasa de alumnos de educación básica que asiste a escuelas con docente de educación física.

Estrategia prioritaria **5.4** Impulsar proyectos deportivos de alto rendimiento en las disciplinas olímpicas y no olímpicas, que propicien la consolidación y continuidad del talento deportivo.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

El Objetivo prioritario número 5, está orientado sobre todo a las escuelas de educación básica, salvo la estrategia 5.1 en donde estipula un grupo poblacional que podría incluir a los estudiantes de nivel universitario sin embargo los indicadores propuestos para su medición y evaluación son más abiertos incluyendo a todas las personas mayores de 18 años, en este sentido, si bien es un esfuerzo importante para el mejoramiento de la condición física de los mexicanos, no permite establecer metas claras y orientadoras sobre lo que se espera de las instituciones de educación superior, en este sentido este objetivo también se queda corto en atender de manera transversal a todos los niveles del sistema Educativo Nacional.

Finalmente, el Objetivo prioritario número 6 tiene como fin fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, sin embargo, como se puede observar en la siguiente tabla, nuevamente el nivel superior es omitido.

Tabla de Trabajo 13: Para el Análisis del Objetivo seis del Plan Sectorial de Educación 2020-2024.

Objetivo prioritario 6.- Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.	
Estrategias	Indicadores
Estrategia prioritaria 6.1 Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.	6.1 Porcentaje de matrícula que cuenta con registro nominal en el Sistema de Información y Gestión Educativa. 6.1.1 Porcentaje de matrícula que cuenta con registro nominal en el Sistema de Información y Gestión Educativa – Básica. 6.1.2 Porcentaje de matrícula que cuenta con registro nominal en el Sistema de Información y Gestión Educativa - Media superior.
Estrategia prioritaria 6.2 Consolidar la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional de manera oportuna, confiable y pertinente, a fin de fortalecer la gestión educativa.	6.2 Gasto federal en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto.
Estrategia prioritaria 6.3 Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la integridad y la protección de datos personales, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno abierto.	6.3 Porcentaje de personal docente y directivo de preescolar y primaria cuyo pago de nómina se realiza con cargo al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
Estrategia prioritaria 6.4 Fortalecer la coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional.	
Estrategia prioritaria 6.5 Impulsar el compromiso y la responsabilidad social para detonar un cambio de paradigma en la gestión del Sistema Educativo Nacional.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

El objetivo prioritario está orientado a la educación básica en la mayoría de las estrategias, sin embargo, es de destacar la 6.2 que menciona que busca “consolidar la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional de manera oportuna, confiable y pertinente, a fin de fortalecer la gestión educativa” (SEP, 2020). Lo anterior es fundamental para un conocimiento más objetivo de los problemas del sistema educativo, pues la sistematización de información, así como su análisis serán pasos fundamentales para la formulación de una política nacional en la materia.

Pareciera que la educación superior no estuviera presente, al menos con la relevancia que debería tener, pues es omitida de diversos objetivos prioritarios, adicionalmente en donde aparece, es retomada de una manera muy escueta y con indicadores de seguimiento inapropiados o desconectados, adicionalmente resulta relevante hacer mención que al igual que en el PSE 2013-2018, este programa sectorial omite de manera más clara aún al sector privado y social de los objetivos y estrategias. Es importante que una política pública contemple a los sectores involucrados para que estos coadyuven a la consecución de las metas planteadas, pues los recursos públicos son escasos y más aún con la actual crisis económica derivada de la aparición del COVID-19.

Algo adicional que se debe destacar en el PSE 2020-2024, es el poco interés que le imprime a la ciencia y la tecnología pues no plantea metas claras que orienten el desarrollo del sector, tomando en cuenta que la investigación es una de las funciones sustantivas de la educación superior, y que esta tiene escasa participación en el programa sectorial.

Para cerrar el apartado se incorpora la tabla de validación de que el PSE 2020-2024 cuenta con los elementos necesarios para que la atención de la Educación Superior sea mediante el enfoque de una política Nacional.

Tabla de Trabajo 14: Sobre el cumplimiento del PSE 2020-2024 de los elementos de una Política Nacional en materia de Educación Superior

Elemento de una Política de Estado	Cumple	Descripción
Multisectorial	No	La atención de la educación en lo general y de la educación superior en lo particular, no contiene los elementos necesarios para considerar que tiene una perspectiva multisectorial.
Intergubernamental	No	El impulso de la colaboración intergubernamental resulta escaso, enfocándose de manera casi exclusiva en la administración pública federal.
Visión de futuro	No	Su visión es cíclica, teniendo como límite el periodo presidencial, sin tener una visión de mediano y largo plazo, con metas intermedias.
Sistémica	No	Su alcance está centrado en la educación pública y sobre todo en la de nivel básico, el documento deja poca relevancia a la educación superior, destaca la nula aparición de las instituciones particulares. Además, no contiene elementos que atiendan la investigación ni la extensión universitaria.
Estructural	No	No atiende las causas del rezago educativo en el nivel superior, ni establece estrategias claras para revertir la situación actual.
Democrática	No	El programa sectorial parte de una diversidad de consultas públicas que le permiten tener un nivel de consenso superior a su predecesor. Sin embargo, deja fuera la opinión y participación activa del sector privado.
Anticíclica	No	No se crearon las estructuras normativas e institucionales que garantizaran la continuidad de la política en materia de educación superior.
Sostenible	No	No se estableció el marco normativo-institucional que garantice el financiamiento y por ende continuidad de la política en la materia.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el PSE 2020-2024 no cumple satisfactoriamente con ninguna de las características de una política nacional de educación superior, en este sentido, y retomando lo mencionado en el cuadro respectivo del PSE 2013-2018, la temática del presente trabajo de investigación tiene relevancia, pues resulta necesario para revertir los rezagos en materia de cobertura, calidad e investigación una política que aglutine y coordine a los diferentes actores involucrados a través de una política Nacional en la materia, pues no sólo el programa sectorial anterior no cumplió con las expectativas sino que el actual también se queda corto, en este sentido analizar los elementos necesarios para la formulación de una política Nacional que atienda este sector tan importante contiene una importancia social.

Capítulo 5.

Elementos para la Formulación de una Política Nacional para la Educación Superior

El presente capítulo está estructurado en dos grandes apartados, el primero relativo a un balance global de las fortalezas y áreas de oportunidad encontradas en la planeación Nacional, para posteriormente delinear lo que serán los elementos que debería contener una política nacional en materia de educación superior.

La propuesta está estructurada a través de ejes estratégicos, así como líneas generales de actuación (LGA) que representan de manera esquemática orientaciones para el fortalecimiento de la educación superior. El primer Eje está dedicado a la planeación del sistema educativo en donde se retoman diversos elementos del marco conceptual delineado en materia de políticas de Estado, posteriormente se presenta el Eje número dos relativo a la gestión y calidad de la educación; el tercer Eje se enfoca en la ampliación de oportunidades a través del incremento del porcentaje de matriculación y los apoyos necesarios para que una mayor cantidad de estudiantes accedan a este nivel educativo.

El eje cuatro busca darles un lugar relevante a dos funciones sustantivas de las instituciones de educación superior, la extensión y la vinculación para que los estudiantes puedan tener una formación integral; finalmente el Eje número cinco intenta fortalecer las actividades de investigación y desarrollo científico. En este sentido la propuesta de política Nacional de educación superior aglutina a las funciones sustantivas de la educación con un enfoque basado en la planeación de una política Nacional, lo cual le brindará un andamiaje institucional sólido que permita revertir los rezagos en la materia.

5.1 Fortalezas y áreas de oportunidad de los Programas Sectoriales de Educación.

Derivado del análisis de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024, se han encontrado algunos puntos a destacar sobre su contenido en materia de educación superior, en ambos casos existen áreas de oportunidad, asimismo se detectaron fortalezas importantes que deberían ser retomadas para la formulación de una política Nacional que permita fortalecer la educación en su nivel superior. A continuación, se presenta una tabla resumen con algunos elementos encontrados en el análisis.

Tabla de Trabajo 15: Fortalezas de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024.

Fortalezas PSE 2013-2018	Fortalezas PSE 2020-2024
1.- Alineación estrecha entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los del PSE 2013-2018. 2.- Parte de un diagnóstico basado en datos cuantitativos. 3.- Desglose de objetivos y estrategias específicas para la atención de la educación superior. 4.- Desglose de objetivos y estrategias específicas para el desarrollo científico. 5.- Incorporación de la planeación del sistema educativo como un elemento primordial para el desarrollo ordenado del mismo.	1.- Incremento importante del apartado de indicadores para el seguimiento del cumplimiento de las metas nacionales. 2.- Cada Objetivo prioritario parte de diagnósticos que tienen como base datos duros. 3.- Desarrolla objetivos y estrategias transversales que buscan atender todos los niveles educativos de manera integral. 4.- Incorporación de una estrategia para la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional, a fin de fortalecer la gestión educativa.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes sectoriales analizados.

Ambos planes sectoriales tienen fortalezas, en las del periodo 2013-2018, destacan la estrecha alineación del plan Nacional de desarrollo, pues los objetivos planteados en éste último son retomados tal cual, lo que se avanza en el documento sectorial es la operacionalización de los mismos, sin embargo y como se verá más adelante, la mayor debilidad reside en el escueto apartado de indicadores, que impiden realizar un seguimiento sistemático para lograr una adecuada rendición de cuentas. La desagregación de los objetivos y estrategias es adecuada pues se hace por nivel, lo cual permite delinear acciones particulares que atienden las necesidades de la educación superior.

Un punto por destacar es la incorporación del fortalecimiento de la planeación del sistema educativo como una de las estrategias a implementar, pues esto resulta fundamental para lograr el uso eficiente y eficaz de los recursos. Si bien el documento cuenta con una estructura adecuada, y parte de un diagnóstico sólido, el apartado metodológico que permitiría la rendición de cuentas resulta limitado, por lo que no podría evaluarse de manera objetiva y clara su cumplimiento, lo cual resulta en una clara debilidad.

Por otro lado, el PSE 2020-2024, cuenta con diagnósticos específicos para cada objetivo prioritario, lo cual permite formular las estrategias a implementar mediante análisis de la situación actual a través de datos duros, además de que el apartado metodológico para la evaluación de este se robustece de manera muy significativa, al incrementarse el número de indicadores, de 13 en el PSE 2013-2018 a 91 en el documento 2020-2024, el incremento es relevante no sólo en lo cuantitativo, pues los indicadores están diseñados para evaluar de mejor manera el trabajo realizado por las autoridades educativas, midiendo no sólo la capacidad y sino la calidad.

Es un avance sustancial, pues los indicadores vienen acompañados de diagnósticos denominados situación actual, así como metas específicas por año, lo cual reduce la discrecionalidad y da una orientación clara para el desarrollo del sector educativo. Sin embargo, en su inmensa mayoría los indicadores, así como las estrategias y líneas de acción están orientadas al nivel básico dejando en muchas ocasiones fuera al nivel superior.

En este sentido, resulta pertinente la propuesta de este documento que intenta aportar al conocimiento en la formulación de una política nacional de educación superior que permita el desarrollo adecuado de tan importante sector. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo se fundamenta más en una narrativa ideológica que en un diagnóstico objetivo, se debe reconocer que el PSE 2020-2024, resulta ser un documento técnico muy sólido que permitiría rendir cuentas de mejor forma que su predecesor y que le da la importancia que merece a la sistematización de la información para la toma de decisiones. A continuación, se presenta la tabla número 13, donde se abordan las debilidades encontradas en los planes sectoriales de educación.

Tabla de Trabajo 16: Debilidades de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024.

Áreas de oportunidad PSE 2013-2018	Áreas de oportunidad PSE 2020-2024
1.- Insuficiencia en el desarrollo del apartado de indicadores de seguimiento para verificar el cumplimiento de las diferentes estrategias en materia de educación superior. 2.- Insuficiencia en el desarrollo del apartado de indicadores de seguimiento para verificar el cumplimiento de las diferentes estrategias que impulsan el desarrollo científico. 3.- Escasa incorporación del sector privado y social en el cumplimiento de las metas nacionales en materia de educación superior y de desarrollo científico. 4.- Insuficiente impulso de las relaciones intergubernamentales para el cumplimiento de las metas nacionales. 5.- Falta de planeación de largo plazo con una visión de futuro que trascienda el periodo de gobierno. 6.- No establece los mecanismos normativos-institucionales que garanticen su permanencia en el largo plazo. 7.- La política no cuenta con elementos de sostenibilidad financiera, al no establecer fondos especiales que independientemente del partido político en el gobierno impulsen la política en la materia.	1.- Derivado de la debilidad metodológica del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Plan Sectorial de Educación no está alineado a la Planeación Nacional. 2.- El programa sectorial parte de un apartado denominado diagnóstico que fundamenta el programa en cuestiones anecdóticas y subjetivas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo. 3.- Aun cuando se incrementa de manera relevante el apartado de indicadores, en algunos casos están desconectados de los objetivos y estrategias, por lo que no son funcionales para su adecuado seguimiento y evaluación. 4.- Nula incorporación del sector privado y social en el cumplimiento de las metas nacionales en materia de educación superior y de desarrollo científico. 5.- Insuficiente impulso de las relaciones intergubernamentales para el cumplimiento de las metas nacionales. 6.- El PSE, está orientado sobre todo a la educación básica, dejando relegada la importancia de la educación superior, por lo que la transversalidad que se buscaba, no se alcanza. 7.- El desarrollo científico tiene una relevancia escasa en el documento y además adolece de indicadores de seguimiento y evaluación. 8.- Falta de planeación de largo plazo con una visión de futuro que trascienda el periodo de gobierno. 9.- No establece los mecanismos normativos-institucionales que garanticen su permanencia en el largo plazo. 10.- La política no cuenta con elementos de sostenibilidad financiera, al no establecer fondos especiales que independientemente del partido en el gobierno impulsen la política en la materia.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes sectoriales analizados.

En lo relativo a las áreas de oportunidad detectadas, se iniciará con el PSE 2013-2018, derivado del análisis se pudo observar que el documento adolece de un adecuado apartado metodológico de indicadores que permita el adecuado seguimiento en su implementación. Asimismo, destaca la ausencia casi total de estrategias que incorporen la colaboración con el sector privado y social en la consecución de las metas nacionales, factor fundamental dadas las condiciones de astringencia presupuestal de la administración pública federal. Además, se deja de lado la importancia de la coordinación intergubernamental, para conjuntar esfuerzos entre los diferentes niveles de gobiernos.

Por otro lado, destaca que no se contó con una visión de largo plazo, que aglutinará los esfuerzos nacionales hacia metas claras y comunes, que pudiera tener permanencia independientemente del partido político en el poder, además de que no se establecieron los mecanismos normativos- institucionales que permitieran garantizar su permanencia. En este sentido, se puede ejemplificar cómo es que se ha realizado con políticas nacionales en otras materias, tal es el caso de la transparencia gubernamental, que si bien ha ido evolucionando con el paso de los años, la misma ha tenido permanencia independientemente del partido político en el poder, gracias a la creación del Instituto Federal de Transparencia que como su nombre lo indica era una política de la administración pública federal, que evolucionó al Instituto Nacional de Transparencia, y que al hacerlo dotó a la transparencia de los elementos de una política de estado, pues aglutino los esfuerzos de todos los actores involucrados y logró un nivel de consenso suficiente para darle estabilidad, este organismo apartidista cuenta con autonomía constitucional, lo cual ha permitido darle continuidad a una política de vital importancia al país. En este sentido, el aparato normativo-institucional así como lo hizo con el caso de la transparencia deberá crear los mecanismos que permitan su permanencia en el tiempo.

En suma, si bien el PSE 2013-2018 es un documento técnico con algunas fortalezas, sus áreas de oportunidad impiden que pueda tener el impacto social que podría haber tenido.

Resulta poco adecuado que un documento que rige el desarrollo de un sector esencial para el desarrollo Nacional parta de un apartado denominado diagnóstico que ante todo es una postura ideológica más que técnica. Sin embargo, el documento resuelve lo anterior con diagnósticos por cada objetivo prioritario que se centran más en datos duros para delinear las estrategias a implementar.

En este mismo orden de ideas, el PSE 2020-2024, si bien ya se comentó que atiende una de las áreas de oportunidad del documento predecesor, incrementando de forma notable el apartado de indicadores, los mismos resultan insuficientes en muchos casos para el adecuado seguimiento de su implementación y sobre todo en los relativos al nivel superior.

El PSE 2020-2024 tiene dos debilidades importantes, la primera es el sesgo hacia la educación básica, por otro lado, la segunda gran debilidad que se repite del documento predecesor es la ausencia de la participación del sector privado y social en la consecución de las metas nacionales. Algo a destacar en el PSE, es la escasa aparición de la investigación científica y tecnológica, elemento esencial para el desarrollo de la educación superior. Por ende, si bien el documento avanza en algunos aspectos respecto a su antecesor, se queda corto en atender las diferentes aristas de la educación superior, por lo que le da sustento al objetivo del presenta trabajo de investigación en relación con aportar elementos para la formulación de una política Nacional de educación superior, pues los planes en la materia de los últimos dos sexenios no lo han hecho de manera adecuada.

5.2 Elementos para la Formulación de una Política Nacional de Educación Superior.

Una vez analizados los programas sectoriales de educación de la administración pública federal de los sexenios 2012-2018 y 2018-2024, además de una revisión del contexto en el cual se desarrolla la educación superior en México y del marco teórico-conceptual relativo a las políticas públicas se puede generar un bosquejo de los elementos que debería contener una política Nacional en la materia.

En este sentido se ha constituido la propuesta de elementos a través de ejes estratégicos, así como líneas generales de actuación (LGA) que representan de manera esquemática orientaciones para el fortalecimiento de la educación superior y finalmente se incorpora un pequeño apartado de observaciones en donde se presentan algunas anotaciones sobre cada LGA. El primer Eje está dedicado a la planeación del sistema educativo, pues como se mencionó en apartados anteriores, es uno de los elementos básicos para el adecuado desarrollo del sector educativo, pues a través de este mecanismo es que se guía y organizan los recursos de que se disponen para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Tabla de Trabajo 17: Sobre el Eje 1. Planeación del Sistema Educativo.

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
1. Planeación del Sistema Educativo	1.1 Formular un sistema nacional de información que concentre el cúmulo de información estadística del sistema educativo nacional, así como el comportamiento de los diferentes indicadores que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos nacionales.	La importancia de la cuantificación de los hechos educativos resulta fundamental para la toma de decisiones y el adecuado seguimiento de los programas de trabajo. Dicho sistema de información deberá ser de acceso público para el escrutinio ciudadano sobre el comportamiento de los diferentes indicadores educativos, además de que será una herramienta eficaz para la rendición de cuentas.
	1.2 Realizar un gran acuerdo nacional entre el gobierno federal, gobiernos de los estados, gobiernos municipales, sector empresarial, sector académico, comunidad científica y todo aquel actor involucrado para la conformación de las grandes metas nacionales en materia de Educación Superior.	Resulta necesario la creación de un mecanismo de dialogo y acuerdo que permita a los diferentes sectores involucrados participar de manera activa en el diseño de la política nacional de educación superior. Lo anterior le permitirá tener permanencia en el largo plazo.

1. Planeación del Sistema Educativo

1.3 Formulación de un Programa Nacional de Educación con una visión de largo plazo y con establecimiento de los objetivos y metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.

Dicho programa deberá actualizar su diagnóstico cada sexenio, e incorporar nuevas prioridades que no se pudieron detectar en su formulación original, lo anterior permitirá quitarle el sesgo cortoplacista que han tenido los últimos dos documentos. El documento deberá tener una orientación técnica más que ideológica que permita quitar el sesgo electoral y cortoplacista de los últimos documentos emitidos en la materia.

1.4 Establecer los mecanismos normativos-institucionales que garanticen la implementación del Programa Nacional de Educación.

Resulta necesario la creación de mecanismos institucionales que permitan la correcta implementación del Plan Nacional de Educación, así como que garanticen los recursos suficientes. En este caso es importante mencionar que los recursos podrán ser públicos y privados, pues depender exclusivamente de las finanzas públicas impediría avanzar a la velocidad que se requiere, por tal motivo el acuerdo nacional resulta fundamental para que todos los actores involucrados no sólo opinen, sino que asuman responsabilidades en la implementación y financiamiento del Plan Nacional de Educación.

Fuente: Elaboración propia.

El eje número uno, contempla cuatro líneas generales de actuación, que buscan dotar a la política Nacional de educación superior de los elementos necesarios para impulsar el desarrollo ordenado del sector. La primera línea general de actuación está relacionada con la necesidad de generar un sistema nacional de información educativa que sirva de base para la planeación de este, pues actualmente no se cuenta con un sistema de seguimiento sistemático de los diversos indicadores, esto serviría de base para la formulación de un Programa Nacional de Educación de largo plazo que tenga como sustento un diagnóstico integral del sector. Pero no basta con la cuantificación, sino que dicho programa deberá someterse a una amplia consulta social con los expertos en la materia, así como con los actores involucrados, desde los organismos empresariales, las asociaciones de universidades, así como como sindicatos, directivos y docentes, lo anterior le brindará la legitimidad y respaldo social para que pueda tener una visión de largo plazo, y dejar atrás los programas cortoplacistas que como se ha podido observar carecen de una visión de conjunto que permita su continuidad transexenal.

Adicionalmente a la formulación de un Programa Nacional de Educación, se deberá garantizar que el andamiaje institucional que lo arroje sea lo suficientemente sólido para darle permanencia en el tiempo, así como dotarlo de la autonomía para ir adaptándose al contexto cambiante en el que se desarrolla el país.

El segundo elemento importante en el diseño de la política Nacional de educación superior está relacionada con la modernización de los sistemas de gestión y el fortalecimiento por parte de la autoridad educativa de los procesos que garanticen la calidad de la educación en todas sus modalidades, pues sus tiempos de respuesta son demasiado amplios, si bien ha empezado una transición hacia la digitalización de trámites como la cédula profesional, y los certificados de estudios, que redujeron de manera importante los tiempos de espera, la realidad es que aún requiere un esfuerzo importante en materia de supervisión de los centros escolares incorporados así como en la revisión y aprobación de planes y programas, que pueden llegar a tener plazos de hasta un año. Un avance significativo en esta materia permitiría actualizar de forma más ágil los planes de estudio para adaptarlos a las necesidades actuales de la sociedad y del mercado laboral, además de que incentivaría la innovación en la generación de nuevos planes de estudio de vanguardia.

Además como se podrá observar en la siguiente tabla, la autoridad educativa deberá asumir un papel más relevante, garantizando mediante lineamientos y disposiciones oficiales el fortalecimiento de la calidad de las instituciones de educación superior públicas y particulares, acompañados de supervisiones que permitan valorar de mejor manera los elementos que influyen en la calidad de la educación, como puede ser la implementación del modelo educativo, la profesionalización del profesorado, la actualidad de los planes y programas de estudio, así como la disposición de apoyos académicos suficientes y con la calidad requerida para que los estudiantes obtengan una formación con los atributos necesarios para desempeñarse de manera adecuada en sus campos disciplinares.

Tabla de Trabajo 18: Sobre el Eje 2. Gestión y Calidad de la Educación.

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
2. Gestión y Calidad de la Educación	2.1 Mejorar y agilizar la gestión de trámites administrativos para las instituciones incorporadas, incluyendo medidas que fomenten la calidad y pertinencia de los planes de estudio.	Resulta necesario que los planes de estudio estén adaptados a la realidad en la cual serán operados, por lo que los procesos de actualización y diseño de planes de estudio debe ser fortalecido para garantizar que los mismos sean pertinentes y cuenten con la calidad necesaria para formar a los futuros profesionistas. Además de lo anterior, es necesario agilizar los procesos de revisión y aprobación, pues actualmente, son periodos demasiado largos de tiempo.
	2.2 Establecer mecanismos ágiles y eficaces de revisión y supervisión de los centros educativos públicos y particulares que permitan verificar el cumplimiento de los estándares de calidad necesarios para la impartición de los planes y programas de estudio.	Los procesos de revisión y supervisión deben evolucionar para pasar de ser estrictamente normativos a tomar en cuenta elementos de calidad.

2. Gestión y Calidad de la Educación

2.3 Impulsar mecanismos institucionales que permitan conocer la adecuada apropiación de conocimientos por parte de los egresados de las instituciones públicas y particulares, y emitir recomendaciones vinculantes de mejora.

Resulta necesario impulsar mecanismos de mejora continua no sólo de los procesos administrativos sino en el apartado pedagógico que permitan a los egresados de la educación superior obtener los conocimientos y habilidades necesarias para desempeñarse de manera adecuada en sus respectivos campos disciplinares.

Implementar mecanismos de valoración sobre la adecuada apropiación del conocimiento por parte de los egresados, permitirá a las instituciones implementar programas de mejora continua que fortalezcan la formación integral de sus futuros estudiantes.

2.4 Fortalecer la rectoría del Estado para orientar el desarrollo del sector educativo en alineación con el Plan Nacional de Educación de largo plazo.

Resultará necesario que el Estado, asuma una postura más proactiva que ponga a la vanguardia las prácticas educativas en los centros educativos públicos y privados, mediante la emisión de disposiciones y lineamientos que orienten los estándares de calidad necesarios para fortalecer la formación de los estudiantes.

Fuente: Elaboración propia.

Como se pudo observar en la tabla anterior, el Eje número dos, está estructurado con cuatro líneas generales de actuación, mismas que podrían alimentarse mediante una consulta amplia a los diferentes actores involucrados, como se propuso en el Eje número uno. Sin embargo, para el presente trabajo de investigación se propone partir de los siguientes elementos, en primer término, se necesita instaurar mecanismos que permitan mejorar y agilizar la gestión de trámites administrativos para las instituciones incorporadas, incluyendo medidas que fomenten la calidad y pertinencia de los planes de estudio de este tipo de instituciones.

Por otro lado, se requiere agilizar la revisión y supervisión de los centros educativos públicos y particulares que permitan verificar el cumplimiento de los estándares de calidad necesarios para la impartición de los planes y programas de estudio. En este sentido se deberá consensar con los diferentes sectores, los elementos comunes de calidad que serían necesarios para que un egresado se desempeñe de manera adecuada en sus respectivos campos disciplinarios, ya sea establecer la formación de los estudiantes en las denominadas habilidades blandas, la comprensión y dominio de lenguas extranjeras, así como elementos de dominio de aspectos tecnológicos, para que dichas medidas sean consideradas como elementos básicos que deberán contener los planes de estudio de todas las instituciones públicas y privadas. Impulsar este tipo de estándares básicos de calidad permitirá estandarizar los niveles de calidad entre las diferentes instituciones pues se homologarían al menos dichos parámetros.

Lo anterior permitirá por supuesto con sus debidas consideraciones un accionar parecido al impulsado en el Proceso de Bolonia, impulsado en la Unión Europea, que en términos generales:

Estableció el Espacio Europeo de Educación Superior para facilitar la movilidad de estudiantes y personal, hacer que la educación superior sea más inclusiva y accesible y lograr que la educación superior en Europa sea más atractiva y competitiva a escala Mundial. (UE, 2020: 1).

Como se observa, el Proceso de Bolonia, propone aplicar un sistema que refuerce la calidad y pertinencia del aprendizaje y la enseñanza de la educación superior en el marco de la Unión Europea, para estandarizar criterios de calidad en los diversos países para que todos tengan las mismas oportunidades de obtener una educación de calidad y pertinente.

En este sentido lo que se buscaría en México, sería establecer lineamientos básicos que permitan a la población de todo el país independientemente de donde se encuentre residiendo obtener una educación con estándares básicos de calidad que le permitirá adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para desempeñarse de manera adecuada en el entorno competitivo que impera a nivel mundial.

En tercer lugar, se deberán implantar mecanismos institucionales que permitan conocer la adecuada apropiación de conocimientos por parte de los egresados de las instituciones públicas y particulares, y emitir recomendaciones vinculantes de mejora. Esto acompañado de la línea de actuación 2.2, garantizará que la valoración de los estándares de calidad, se den en dos tiempos, el primero durante el proceso educativo y el segundo una vez consumado el acto de formación, ambas son complementarias y permitirán a las instituciones establecer planes de trabajo que permitan la mejora continua de los procesos administrativos y educativos.

Finalmente, para que todo lo anterior pueda ser una realidad, será necesario que el Estado, asuma una postura más proactiva que ponga a la vanguardia las prácticas educativas en los centros educativos públicos y privados, mediante la emisión de disposiciones y lineamientos que orienten los estándares de calidad necesarios para fortalecer la formación de los estudiantes. A continuación, se presenta la tabla relativa al eje número tres.

Tabla de Trabajo 19: Sobre el Eje 3. Ampliación de Oportunidades.

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
3. Ampliación de Oportunidades	3.1 Ampliar de manera ordenada y planificada los espacios disponibles para que la población curse los estudios superiores mediante la estrecha colaboración de las administraciones públicas de los diferentes niveles, así como del sector, privado y social.	De acuerdo con la proyección de disponibilidad de recursos públicos, que realiza la SHCP, se podrá determinar las posibilidades de ampliación de espacios en las instituciones públicas, y de ahí derivar la coordinación con los sectores privado y social para atender a la mayor cantidad de población posible en el menor tiempo posible. Se deberá incrementar de manera sostenida el porcentaje de la población matriculada en la educación superior en relación con el segmento poblacional en edad de cursarla, hasta alcanzar los niveles que presentan los países líderes de Latinoamérica.
	3.2 Ampliar las acciones de retención para cursar los estudios en el nivel superior como el caso de becas y apoyos para que abarquen también a la población inscrita en instituciones de educación superior incorporadas.	Se asume erróneamente que la población que estudia en instituciones incorporadas cuenta con recursos suficientes para sostenerse y por tanto son excluidos de la mayoría de los programas de becas gubernamentales, sin tomar en cuenta que quienes lo hacen en muchas ocasiones es por haber sido rechazados de la opción pública que eligieron, o por la cercanía con su centro de trabajo o su vivienda entre otras, por ende el índice de deserción en estas instituciones es mayor pues no se cuenta con estímulos a la permanencia como lo son las becas.

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de la ampliación de oportunidades educativas, tiene dos objetivos primarios, el primero es ampliar de forma considerable la matrícula de estudiantes pasando de cerca de 40% actual, a niveles cercanos a 70% en los que se encuentra Chile y Argentina, puesto que un esfuerzo de esta magnitud implica atender a una población adicional cercana a los 3 millones de estudiantes, el mismo no podría emprenderse únicamente con recursos públicos ni en el corto plazo.

Por lo que el plan nacional debería contener el horizonte en el cual se debería alcanzar un nivel de matrícula igual o superior a los registrados por los países líderes, con sus respectivas metas de cumplimiento anual y sexenal, además de que sería fundamental incorporar en este reto, la participación del sector privado y social. Adicionalmente se deberá configurar un programa Nacional de becas que tome en cuenta el nivel socioeconómico de los solicitantes y no el hecho de estar registrados en escuelas públicas o privadas, pues lo anterior vuelve inequitativo dichos programas, al dejar fuera a más de un millón de estudiantes registrados en instituciones particulares. El programa de becas podría ser fondeado con recursos públicos y privados para incrementar la disponibilidad de fondos y ampliar la cobertura.

Por otro lado, además del incremento de la calidad de la educación y la cobertura mencionados en los ejes anteriores, será fundamental impulsar una de las funciones sustantivas de las Universidades, es decir la extensión y la vinculación universitaria, pues sólo a través de ella, se alcanzará la formación profesional integral de la población que curse dicho nivel educativo. En este sentido, la tabla siguiente muestra las líneas generales de actuación que se podrían impulsar en la materia, las cuales están orientadas en dos sentidos, el primero enfocado a la extensión y el segundo a la vinculación, que por un lado abordarán el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social y por el otro, orientado fundamentalmente a la vinculación de la Universidad y de los universitarios con las organizaciones públicas, privadas y sociales, que les permitan poner en práctica los conocimientos teóricos adquiridos y así tener egresados con conocimientos y habilidades suficientes para desempeñarse de manera adecuada en sus respectivos campos disciplinares.

Tabla de Trabajo 20: Sobre el Eje 4. Extensión y Vinculación.

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
4. Extensión y Vinculación	4.1 Fortalecer programas que incentiven la práctica y apropiación de las actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social en los estudiantes universitarios e impulsar su difusión entre el entorno social en el que se desarrollan.	Para alcanzar una formación integral, resulta necesario que los estudiantes practiquen actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social. Ésta última entendida como un valor fundamental de ser universitario y que implica el compromiso de los estudiantes y egresados con el cuidado de su entorno, en el amplio sentido de la palabra.
	4.2 Impulsar programas que permitan e incentiven la vinculación de las instituciones de educación superior públicas y particulares con los sectores público, privado y social para fomentar la formación integral de los estudiantes mediante la inserción de estos en estancias, proyectos o pasantías que mejoren su formación profesional.	Adicionalmente a la apropiación de la cultura, el deporte y la responsabilidad social, una formación profesional integral, implica adquirir las habilidades necesarias para desempeñarse de manera adecuada en su respectivo campo disciplinar, para lo cual es fundamental vincularse con el campo laboral y adquirir experiencia, por lo que será necesario para mejorar la educación superior en México, impulsar la vinculación de las universidades con otras universidades, así como con instituciones del sector privado, del sector público y del sector social.

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario fortalecer e impulsar programas que permitan e incentiven la función de extensión y vinculación de las universidades, para que no sea considerada como una función adjetiva, como actualmente se presenta en muchas instituciones, sino que asuma su papel preponderante y sustantivo como uno de los ejes que permitan la formación integral de los estudiantes.

En este orden de ideas, otra área que requiere de una oxigenación e impulso importante es el de la investigación que como se pudo observar en el capítulo cuatro, México se encuentra en una situación de rezago importante en esta materia, con una desventaja considerable no sólo en comparación con países desarrollados, sino también se encuentra a la zaga, cuando se observan otros países latinoamericanos, por tal motivo otro de los ejes que permitiría el desarrollo de una política Nacional de educación superior es el de poner el rubro de la ciencia y tecnología como una prioridad, como se puede observar a continuación:

Tabla de Trabajo 21: Sobre el Eje 5. Ciencia y Tecnología.

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
5. Ciencia y Tecnología	5.1 Impulsar la inversión pública en Ciencia y Tecnología e incrementarla como proporción del Producto Interno Bruto hasta alcanzar el promedio de los líderes en la materia de América Latina. Además de establecer los mecanismos regulatorios, así como los incentivos fiscales que permitan incrementar la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada en la inversión en ciencia y tecnología.	Actualmente la inversión en el rubro de ciencia y tecnología es cercana al 0.5% del PIB, cifra considerablemente inferior a las recomendaciones internacionales que proponen que al menos se debería destinar al rubro el 1%, la cifra no ha variado de manera significativa desde hace casi dos décadas. Por tal motivo, se requiere un impulso significativo en la inversión en esta materia, mediante la conjunción de esfuerzos de los sectores público-privado y social. De no darse de manera coordinada será complejo poder alcanzar la meta de llegar al menos al 1% del PIB en el mediano plazo.

5.2 Impulsar la formación de recursos humanos especializados, capaces de realizar funciones de investigación, para dotar a los sectores público, privado y social de mano de obra altamente cualificada.

En este segmento se ha logrado un gran avance con el PNPC, sin embargo, se deben establecer estándares de calidad por parte de las autoridades educativas, para que independientemente de pertenecer o no a dicho padrón de calidad, cursar un posgrado conlleve la adquisición de conocimientos que fortalezcan el desempeño profesional, así como el desarrollo de habilidades para la investigación.

5.3 Generar las condiciones para incrementar el número de personas dedicadas a la investigación en instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, para ampliar el desarrollo científico y tecnológico del país.

Como se pudo observar en los datos mostrados en el capítulo 4, México tiene una cantidad de personas dedicadas a la investigación considerablemente menor a los registrados por otros países de Latinoamérica y sensiblemente inferior a países más desarrollados como España y Estados Unidos, por lo que resulta fundamental generar las condiciones para que se incremente el número de personas dedicadas a la investigación hasta igualar o superar a países líderes en la región.

Para lograrlo no se deberá cargar la responsabilidad exclusivamente sobre las instituciones públicas pues difícilmente se podría lograr un avance significativo, debido sobre todo a la estrechez presupuestal, por lo que es necesario establecer lineamientos, disposiciones, así como los incentivos adecuados para que el sector privado y social asuma un papel fundamental en la atención de esta necesidad apremiante.

5.4 Aumentar la producción científica y tecnológica, así como su impacto nacional e internacional, mediante el incremento del registro de patentes, publicación de libros académicos y artículos científicos.

Resulta fundamental fortalecer la producción científica y tecnológica del país, para lo cual el incremento propuesto de la inversión en la materia deberá verse reflejado en el impulso significativo en el registro de patentes, así como de la publicación de libros académicos y por supuesto de artículos científicos. Para lograr lo anterior, resulta fundamental la participación activa del sector público, privado y social.

La investigación científica y tecnológica requiere de diversos elementos para poder fortalecerse, partiendo de un elemento primordial, que es impulsar de manera decidida la inversión pública en Ciencia y Tecnología para llegar a niveles como proporción del Producto Interno Bruto cercanos o superar el promedio de los líderes en la materia de América Latina. Para lo anterior, será importante establecer los mecanismos regulatorios, así como los incentivos fiscales que permitan incrementar la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada en la inversión en ciencia y tecnología.

Acompañado de lo anterior vienen dos líneas generales de actuación estrechamente relacionadas, la primera relativa a la formación de capital humano con habilidades para la investigación, la segunda que será un esfuerzo en paralelo que consiste en formular las políticas y programas necesarios para incrementar el número de personas dedicadas a la investigación en instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, que redunde en el desarrollo científico y tecnológico del país.

Para incrementar la competitividad de México en relación con sus pares latinoamericanos y del mundo, resulta fundamental incrementar la producción científica y tecnológica del país, para lo cual el aumento propuesto de la inversión en la materia deberá verse reflejado en el incremento del personal dedicado a la investigación y por tanto en el impulso significativo en el registro de patentes, así como de la publicación de libros académicos y por supuesto de artículos científicos. Para lograr lo anterior, un elemento sine qua non, será la participación coordinada del sector público, privado y social.

Los cinco ejes mencionados así como las 14 líneas generales de actuación, representa un primer esbozo de lo que debería contener una política Nacional en materia de educación superior, por supuesto que éstos podrían nutrirse y mejorarse de forma significativa mediante lo que se propone en el eje relativo a la planeación del sistema educativo, es decir la convocatoria a una gran consulta Nacional que parta de un diagnóstico sólido basado en datos cuantitativos que permitan formular lo que sería un plan de largo plazo para el desarrollo del sector.

Conclusiones

El presente trabajo de investigación ha buscado contribuir a la generación de nuevo conocimiento en materia de políticas públicas educativas, específicamente analizando los elementos necesarios para formular una política Nacional que permita el desarrollo de la educación superior en México, es importante mencionar que el concepto de política Nacional se entendió como aquella que sobrepasa límites marcados por los periodos de Gobierno sexenales, además de que trasciende a los intereses particulares de los partidos políticos en el Gobierno Nacional o estatales o de los poderes fácticos, y finalmente este tipo de políticas atienden los problemas públicos de forma estructural. Algunos teóricos también han definido este tipo de políticas públicas como de Estado.

Para lograr lo anterior, se inició con el estudio de las funciones sustantivas del Gobierno, en donde se pudieron observar cómo es que las actividades que estos asumen como propias, depende en mucho de las condiciones políticas, sociales y por supuesto económicas. Países europeos han adquirido funciones más amplias pero las mismas han sido acompañadas de un robusto sistema impositivo que permite financiarlas. Por ende, el caso de México ha intentado constituir un estado social, sin embargo, el mismo no ha podido ser implementado de forma correcta, debido a que la estrechez presupuestal del país, ha impedido ponerlo en funcionamiento de forma adecuada.

En este sentido, un hallazgo relevante al respecto es que, si México aspira a tener un verdadero estado de bienestar en el corto plazo, un requisito indispensable es la realización de una reforma profunda al esquema fiscal del país que permita al Gobierno, contar con los recursos suficientes para financiar un sólido sistema de salud, fortalecer el sistema educativo en todos sus niveles, impulsar la investigación científica y tecnológica, además de tener la capacidad de invertir en infraestructura, de no contar con lo anterior, difícilmente se podrá cambiar de forma significativa las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, se analizó la pertinencia que debe tener el enfoque de las políticas públicas en el diseño de alternativas de solución para los problemas públicos, que, si bien no son soluciones mágicas, si resultan ser una herramienta muy útil para el diseño y formulación de políticas más apegadas a las necesidades reales de la población, que por ende redundarán en acciones más eficientes y eficaces en la atención de cada problemática.

La ventaja de esta propuesta metodológica es que, al ser un ciclo, las alternativas de solución entran en un entorno de mejora continua, lo que garantiza que una política resultante de aplicar esta metodología tendrá más posibilidades de ser exitosa.

El documento también planteó un objetivo particular relativo a estudiar el andamiaje teórico-normativo de la evaluación en México, derivado del cual, se pudo conocer que, es bastante completo y sobre todo se acompaña de estructuras organizacionales que permiten materializar lo plasmado en la constitución y en las diversas leyes. Sin embargo, lo anterior sirve de poco, si desde la formulación del plan nacional de desarrollo, así como de los programas sectoriales, el diseño no es adecuado para la rendición de cuentas.

Posteriormente se realizó una presentación de la situación actual de la educación superior y la investigación de México, en relación con algunos casos con lo que se realizó la comparación, donde se pudieron observar los grandes retos que representa poner al país a la vanguardia en materia de cobertura educativa universitaria, así como en materia de investigación. Por lo que parte de la propuesta de política nacional establece dos ejes relativos a estos importantes temas.

Adicionalmente, se realizó un análisis sobre de los Programas Sectoriales de Educación de las Administraciones Públicas Federales 2013-2018 y 2020-2024, para conocer si el diseño de los mismo era adecuado para atender las necesidades del sector de manera adecuada, se encontró que en ninguno de los casos se lograba una atención integral, por lo que se requería realizar adecuaciones. En primer término, en ambos casos era notoria la escasa participación del sector privado y social en las acciones a implementar, además de que en ambos casos existió un área de oportunidad en el apartado de indicadores de evaluación, especialmente en el documento 2013-2018.

En el caso del PSE 2020-2024, destacó la escasa relevancia dada al nivel superior, pareciendo un documento rector del nivel básico, por ende, la aparición de la investigación es escasa.

Una debilidad notoria en el PSE 2020-2024, es la escasa alineación entre la planeación nacional y la sectorial, lo anterior se debe a la escasa solidez metodológica del PND 2019-2024, lo cual impide derivar objetivos y estrategias a los planes sectoriales. Por otro lado, resulta poco adecuado que un documento que rige el desarrollo de un sector esencial para el desarrollo Nacional parta de un apartado denominado diagnóstico que ante todo es una postura ideológica más que técnica. Sin embargo, el documento resuelve lo anterior con diagnósticos por cada objetivo prioritario que se centran en datos duros para delinear las estrategias a implementar.

El PSE 2020-2024, si bien ya se comentó que atiende una de las áreas de oportunidad del documento predecesor, incrementando de forma notable el apartado de indicadores, los mismos resultan insuficientes en muchos casos para el adecuado seguimiento de la implementación de este y sobre todo en los relativos al nivel superior. Algo a destacar en el PSE, es la escasa aparición de la investigación científica y tecnológica, elemento esencial para el desarrollo de la educación superior. Por ende, si bien el documento avanza en algunos aspectos respecto a su predecesor, se queda corto en atender las diferentes aristas del nivel superior.

Tomando en consideración todo lo anterior, es que se realizó la propuesta de ejes y líneas generales de actuación que se deberían implementar para fortalecer la educación superior en México, lo cual fue el objetivo general de la investigación, en este sentido se realizó una propuesta basada en 5 ejes como se muestra a continuación:

El eje número uno, se denominó Planeación del Sistema Educativo y contempla dos líneas generales de actuación, que buscan dotar a la política nacional de Educación Superior de los elementos necesarios para impulsar el desarrollo del sector con orden.

La primera línea general de actuación se relaciona con la necesidad de generar un Sistema Nacional de información del sistema educativo que sirva de base para la planeación de este, esto serviría de base para la formulación de un programa sectorial de largo plazo que tenga como sustento un diagnóstico integral del sector.

Pero no basta con la cuantificación, sino que dicho programa deberá someterse a una amplia consulta social con los expertos en la materia, así como con los actores involucrados, desde los organismos empresariales, las asociaciones de universidades, así como como sindicatos, directivos y docentes, lo anterior le brindará la legitimidad y respaldo social para que pueda tener una visión de largo plazo, y dejar atrás los programas cortoplacistas que como se ha podido observar carecen de una visión de conjunto que permita su continuidad transexenal.

La educación es un tema complejo de abordar pues concierne a diversidad de sectores, además de que requiere inversiones muy importantes además de que los resultados no se observan sino una vez transcurridas décadas, por lo que su atención debe tener una visión de amplio espectro así como de muy largo plazo, en este sentido, el programa sectorial de largo plazo, deberá dejar atrás la práctica recurrente de que el gobierno entrante desecha todo lo avanzado por la administración anterior para dejar su propio sello, pues esto ha ocasionado enormes daños a la educación.

El segundo eje en el diseño de la política nacional de educación superior está relacionado con la modernización de los sistemas de gestión y el fortalecimiento de los procesos que garanticen la calidad de la educación en todas sus modalidades, por parte de la autoridad educativa, pues se requiere de un esfuerzo importante en materia de supervisión de los centros escolares incorporados, así como en la revisión y aprobación de planes y programas. Un avance significativo en esta materia permitiría actualizar de forma más ágil los planes de estudio para adaptarlos a las necesidades actuales de la sociedad y del mercado laboral, además de que incentivaría la innovación en la generación de nuevos planes de estudio de vanguardia.

Además, la autoridad educativa deberá asumir un papel más relevante, garantizando mediante lineamientos y disposiciones oficiales el fortalecimiento de la calidad de las instituciones de educación superior públicas y particulares, lo anterior acompañado de supervisiones que permitan valorar de mejor manera elementos que influyen en la calidad de la educación, como la implementación del modelo educativo, la profesionalización del profesorado, así como la disposición de apoyos académicos suficientes y con la calidad requerida para que los estudiantes obtengan una formación con la calidad

requerida para desempeñarse de manera adecuada en sus campos disciplinares.

El tercer eje está orientado a la ampliación de oportunidades, que tiene dos objetivos primarios, el primero es ampliar de forma considerable la matriculación de estudiantes pasando de cerca de 40% actual, a niveles cercanos a 70% en los que se encuentra Chile y Argentina, puesto que un esfuerzo de esta magnitud implica atender a una población adicional cercana a los 3 millones de estudiantes, el mismo no podría emprenderse únicamente con recursos públicos ni en un corto plazo. Por lo que la conjunción de esfuerzos es fundamental.

Adicionalmente se deberá configurar un programa Nacional de becas que tome en cuenta el nivel socioeconómico de los solicitantes y no el hecho de estar registrados en escuelas públicas o privadas, pues lo anterior vuelve inequitativo dichos programas, al dejar fuera a más de un millón de estudiantes. El programa de becas podría ser fondeado con recursos públicos y privados para incrementar la disponibilidad de fondos y ampliar la cobertura.

Por otro lado, el eje 4 denominado Extensión y Vinculación, plantea la necesidad de impulsar una de las funciones sustantivas de las Universidades, es decir la extensión y la vinculación universitaria, pues sólo a través de ella, se alcanzará la formación profesional integral de la población que curse dicho nivel educativo, en este sentido las líneas generales de actuación que se proponen impulsar en la materia, están orientadas en dos sentidos, el primero enfocado a la extensión y el segundo a la vinculación, el primero tratará sobre el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social y el segundo, orientado fundamentalmente a la vinculación de la Universidad y de los universitarios con las organizaciones públicas, privadas y sociales, que les permitan poner en práctica los conocimientos teóricos adquiridos y así tener regresados con conocimientos y habilidades suficientes para desempeñarse de manera adecuada en sus respectivos campos disciplinares.

Finalmente, el eje cinco, relacionado con la investigación científica y tecnológica plantea que, se requieren de diversos elementos para poder fortalecerse, partiendo de un elemento primordial, que es impulsar de manera decidida la inversión pública en Ciencia y Tecnología para llegar a niveles como proporción del Producto Interno Bruto cercanos o superar el promedio de

los líderes en la materia de América Latina. Para lo anterior, resulta fundamental establecer también los mecanismos regulatorios, así como los incentivos fiscales que permitan incrementar la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada en la inversión en ciencia y tecnología.

Para incrementar la competitividad de México en relación con sus pares latinoamericanos y del mundo, resulta necesario incrementar la producción científica y tecnológica del país, para lo cual el incremento propuesto de la inversión en la materia deberá verse reflejado en el aumento del personal dedicado a la investigación y por tanto en el impulso significativo en el registro de patentes, así como de la publicación de libros académicos y por supuesto de artículos científicos. Para lograr lo anterior, resulta fundamental la participación del sector público, privado y social.

Los cinco ejes mencionados así como las 16 líneas generales de actuación, representa un primer esbozo de lo que debería contener una política nacional en materia de educación superior, por supuesto que éstos podrían nutrirse y mejorarse de forma significativa mediante lo que se propone en el eje relativo a la planeación del sistema educativo, es decir la convocatoria a una gran consulta nacional que parta de un diagnóstico sólido basado en datos cuantitativos que permitan formular lo que sería un plan de largo plazo para el desarrollo del sector.

Como se puede observar el objetivo general de la investigación se alcanza de manera adecuada, sin embargo quedan pendientes que podrían abordarse en futuras investigaciones como puede ser el seguimiento y evaluación de los indicadores planteados en el PSE 2020-2024, además de generar propuestas de acciones específicas para implementar las líneas generales de actuación planteadas, o la necesidad de una reforma fiscal que impulse el desarrollo de diferentes sectores entre ellos el educativo de mejor forma.

Fuentes de Información

- Aguilar Astorga Carlos y Lima Facio, Marcos (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, consultado en línea el 25 de septiembre de 2020, en la página: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). "El estudio de las políticas públicas". Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010) "Políticas Públicas", Siglo XXI Editores, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2016) "Democracia, gobernabilidad y gobernanza", INE, México.
- Aréchiga Urtuzuástegui, Hugo (2003) "Antecedentes, situación actual y perspectivas de la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en México", Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), Distrito Federal, México.
- Argüelles, Antonio (2002) "Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia", SEP/CNCCL/CONALEP. México.
- Arias De La Mora, Roberto (2019) "El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas" en Revista Opera, Universidad Externado, Colombia.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), (2011) "Presupuesto para Las Instituciones de Educación Superior, Programas y Fondos de Financiamiento correspondiente al ejercicio fiscal 2012", ANUIES, Distrito Federal, México.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011) "Auditoría de Desempeño: 10-4-99001-07-1004, BUAP-PIFI" ASF, México.
- Banco Iberoamericano de Desarrollo (2020). "Datos de Inversión en Infraestructura Económica". Consultado en línea el 16 de julio de 2020, en la página web: <http://www.infralatam.info/>
- Barraza de Anda, Martha, (2006), "La productividad de las Universidades Públicas Estatales (UPE), en México: una perspectiva y un modelo de análisis", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Guatemala.

- Brownlow, Louis (1999). Informe del Comité Presidencial sobre Administración, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (Coordinadores) "Clásicos de la Administración Pública", Fondo de Cultura Económica, México.
- Bueno Suárez, Carlos; Osuna Llaneza, José Luis (2013) "Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral" en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 57, octubre, 2013, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Caballero Urdiales, Emilio (2008) "Los problemas tributarios de México", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Consultado el 10 de septiembre de 2020 en la página: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/344/03EmilioCaballero.pdf>.
- Cardoso Amaral, Nelson, (2009), "Expansión-Evaluación-Financiamiento, Tensiones y Desafíos en la Educación Superior", en Revista de la Educación Superior, Vol. 38. No. 151, julio-septiembre de 2009, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.
- Carpizo, Jorge (2011). "La República democrática en la Constitución mexicana" en Boletín mexicano de derecho comparado, vol.44 no.132 sep./dic, IIJ-UNAM, México.
- Casillas, Miguel Ángel, (2006), "Los desafíos para la educación superior en la sucesión Presidencial de 2006", en Revista de la Educación Superior, Vol. 35, No. 140, octubre-diciembre de 2006, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.
- Castillo Castillo, Eduardo, (1999), "El financiamiento de la educación superior en un contexto de restricciones económicas", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México.
- Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas (CEFP), (2003) "Evolución y Estadísticas del Gasto Público en México, 1980-2002. Resultados de la cuenta pública", Cámara de Diputados, Distrito Federal, México.
- Cepal (2007-b), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (2013). "Gasto y financiamiento del Estado". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s/f) "Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos", consultado en línea el 26 de junio de 2020, en la página web: <https://www.cepal.org/es>
- CONEVAL (2020). Sistema de Monitoreo de la Política Social, consultado en línea el 29 de enero de 2020 en la página web: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (s/f) "Evaluación de la política social", CONEVAL, consultado en línea el 15 de julio de 2020, en la página web: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2015) "Elementos para una Política de Estado en la Educación: Visión Iberoamericana" en Jabonero, Mariano et.al (editores) Miradas diversas de la educación en Iberoamérica, Fundación Santillana-Universidad de Alcalá. España.
- Covarrubias, O. M. (2006). El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal Coordinado, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Covarrubias, O. M. (2007). "Aproximación a las políticas de Estado en el federalismo", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 68: 51-110.
- Cunill, N. (2005). "La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social", artículo presentado en el Congreso Anual del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- De Camilloni, Alicia (2010) "Calidad académica e integración social", en Gustavo Nieto coordinador Compromiso Social y Calidad Educativa, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Ciudad de Mendoza, Argentina.
- De la Paz Sosa, José Gabriel (2017) "Introducción a la Administración Pública Mexicana", Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

- De la Paz Sosa, José Gabriel (2017). Introducción a la Administración Pública Mexicana. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.
- De Puelles Benítez, M. (2007). “¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso”, en Revista de Educación, núm. 344.
- Dror, Yehezkel (1992). “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Aguilar Villanueva, (Compilador). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ejea Mendoza, Guillermo (2006) “Teoría y Ciclo de Políticas Públicas”, Reporte de Investigación, UAM, México.
- El Economista 27/03/2019, “México escala al cuarto sitio en exportación de autos” consultado en línea el día 27 de marzo de 2019 en la página electrónica: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-escala-al-cuarto-sitio-en-exportacion-de-autos-20190326-0158.html>.
- El Financiero, 17/07/2020. “México necesita un AMLO estadista para lograr una reforma fiscal: Carlos Urzúa”, Ciudad de México, México.
- EUROSTAT (2019), “Estadísticas de desequilibrio por país” consultado en línea el 4 de febrero de 2019 en la página: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/excessive_imbalance_procedure/imbalance_scoreboard.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). “Economic Outlook Database, April 2020”. Consultado en línea el 15 de julio de 2020 en la página web: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- Forbes 06/03/2019. “Evasión fiscal representa un billón de pesos, revela Hacienda”. Consultado en línea el 17 de julio de 2020, en la página web: <https://www.forbes.com.mx/evasion-fiscal-representa-un-billon-de-pesos-revela-hacienda/>.
- García Guadilla, Carmen, (2007), “Financiamiento de la educación superior en América Latina”, en Revista Sociologías, Año 9, No. 17, enero-junio de 2007, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

- Gerpe Cevallos, Sara (2013) "Profesionalización de los funcionarios. Un nuevo desafío Universidad-Estado" en Memoria del XVIII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, que se llevó a cabo en la ciudad de Montevideo, Uruguay del 29 de Octubre al 1 de Noviembre.
- González Ledesma, Miguel Alejandro (2010), Neoliberalismo y Educación Superior en México, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, Distrito Federal, México.
- González, Maximiliano, (2000), "Financiamiento de la educación superior: Una introducción", en Revista Estudios Gerenciales, No. 74, enero-marzo de 2000, Universidad ICESI, Colombia.
- Goodnow, Frank (1999). Política y Administración, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (Coordinadores) "Clásicos de la Administración Pública", Fondo de Cultura Económica, México.
- Guardamagna, Melina, & Cueto, Walter José. (2013). Políticas de estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. En Revista Si Somos Americanos, Número 13, Volumen 2, Chile.
- H. Congreso de la Unión (2016) "Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación", México.
- H. Congreso de la Unión (2018) "Ley de Planeación", México.
- H. Congreso de la Unión (2019) "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", México.
- H. Congreso de la Unión (2020) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México.
- H. Congreso de la Unión (2020) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", México.
- Heady, Ferrel, (2000), "Administración pública. Una perspectiva comparada", Fondo de Cultura Económica, México.

- Hernández Pérez, Víctor (2005) "El financiamiento de la Educación Superior en México", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- Huerta Moreno, María Guadalupe (2001) "Reforma del Estado y Modernización Económica. La Estrategia de Privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad" INAP, Distrito Federal México.
- Huerta Moreno, María Guadalupe (2005) "El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario", en Revista Política y Cultura, No. 24, UAM-Xochimilco, Distrito Federal, México.
- Ibarra Colado, Eduardo. (2001) La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización. México, UNAM.
- INEGI (2015). "Censo Nacional de Población y Vivienda". Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- INEGI (2020). "Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE)". Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2020). "Histórico de puesto de trabajo registrados en el IMSS". Consultado en línea el 16 de julio de 2020, en la página web: https://public.tableau.com/profile/imss.cpe#!/vizhome/Histrico_4/Empleo_h.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) (2015), Censo de Población y Vivienda 2015, México.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2019), Censo Nacional, España, consultado en línea el 15 de enero de 2019 en la página electrónica: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2010), Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010.
- Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (1999). Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México.

- Juárez Jonapa, Francisco Javier (2012). "Teoría General del Estado". RED TERCER MILENIO, México.
- Lasswell, Harold (1992). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, (Compilador). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Martínez Anzures, Luis Miguel (2016) "Luis de la Rosa", en Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador), Antología sobre Teoría de la Administración Pública, INAP, México.
- Méndez Morales, José Silvestre (1998) "El neoliberalismo en México, éxito o fracaso" en Revista de contaduría y administración, No. 191, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, Distrito Federal, México.
- Mendoza Rojas, Javier (2011) "Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011" UNAM, Distrito Federal, México.
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (MPTAP) (2010) "Fundamentos de evaluación de políticas públicas", Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, España.
- Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione (2001). La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España, en Blanca Olías de Lima (Coordinadora) "La Nueva Gestión Pública", Prentice Hall, España.
- Moreno Espinosa, Roberto (2016) "El estudio de la ciencia de la Administración Pública", en Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador), Antología sobre Teoría de la Administración Pública, INAP, México.
- Mungaray, Alejandro (s/f) Movilidad social y educación superior en México, ANUIES, consultado en línea el 25 de septiembre de 2020 en la siguiente página web: <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res085/txt3.htm>.
- Muñoz Machado, Andrés (1999). La gestión de la calidad total en la administración pública. Díaz de Santos, España.

- Natividad Marciano, María (2013) "La formación universitaria de los gestores educativos y su profesionalización: ¿Un aporte para la mejora de la calidad y democratización de la educación?" en Memoria del XVIII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, que se llevó a cabo en la ciudad de Montevideo, Uruguay del 29 de Octubre al 1 de Noviembre.
- Navarro Arredondo, Alejandro (2011) "La colaboración Público-privada en el financiamiento de la Investigación" Documento de trabajo 110/2011, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- Ordorica, Manuel (Coordinador), (2010), "Los grandes problemas nacionales: Educación", Volumen VII, Colegio de México, México.
- Padua Nesrala, Jorge (2004) "Situación actual y algunos escenarios prospectivos de la educación superior en México", en Revista Ciencia ergo-sun, Vol. 11 No. 02, UAEMex, Toluca, Estado de México.
- Pardo, Juan Carlos (2003) "Los estragos del neoliberalismo y la Educación Pública", en Revista Educatio, No. 20-21, Facultad de Educación, Universidad de Murcia, España.
- Parsons, Wyne (2007). Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO, México.
- Pérez Lara, Jorge Enrique y Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2016), "Relación del crecimiento de la matrícula en Educación Superior en el desempeño económico en Latinoamérica: análisis comparado" en Matín Bris, Mario (Coordinador) Internacionalización de la educación superior en Iberoamérica, Universidad de Alcalá, España.
- Pérez Lara, Jorge Enrique y Moreno Espinosa, Roberto (2013), "Modelo Económico y Cobertura Educativa en México: El escenario en los inicios del Siglo XXI" en Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, Vol. 1, No. 1-2, UNIVDEP-IAPAS-GIGAPP, Distrito Federal, México.
- Pérez Lara, Jorge Enrique y Moreno Espinosa, Roberto (2014), "Financiamiento y Calidad Académica. Análisis comparado entre la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma del Estado de México, 2004-2012." en Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, Vol. 2, No. 4, UNIVDEP-IAPAS-GIGAPP, Distrito Federal, México.

Presidencia de la República (2012), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2013) "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", México.

Presidencia de la República (2013), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2014), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2015), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2016), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2017), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2018), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2019) "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024", México.

Presidencia de la República (2019), Primer Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2020), Segundo Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Ramírez, Victorino (2007) "Políticas Educativas Neoliberales y Posturas Teóricas Socio-pedagógicas Rurales. Aportaciones al debate actual en América Latina" en revista Textual. Análisis del medio rural, de la Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, Estado de México, México.

Salazar, Francisco (2004) "Globalización y Política neoliberal en México", en Revista El cotidiano, Vol. 20, No. 126, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

Salcedo Aquino, Roberto (2011) "Evaluación de Políticas Públicas" en Salcedo Aquino, Roberto (Compilador) Evaluación de políticas públicas, Siglo XXI Editores, México.

Secretaría de Educación Pública (2013) "Programa Sectorial de Educación 2013-2018", México.

- Secretaría de Educación Pública (2020) "Programa Sectorial de Educación 2020-2024", México.
- Secretaría de Gobernación (s/f) "Presupuesto de Egresos de la Federación", Sistema de Información Legislativa, consultado en línea el 12 de marzo de 2020, en la página web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2019). "Presupuesto de Gastos Fiscales 2019". SHCP, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). "El ciclo presupuestario". Consultado en línea el día 15 de julio, en la página web: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion#Planeacion>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). "Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas". SHCP, México.
- Sistema de Información Legislativa (SIL) (2020). "División de Poderes". Consultado en línea el 20 de febrero de 2021 en la página web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=89#:~:text=Procedimiento%20de%20ordenaci%C3%B3n%20del%20poder,functionales%20y%20de%20mutuo%20control>.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (Compiladores). La nueva Administración Pública. Alianza Editorial, España.
- Tamayo Saez, Manuel (2003); El análisis de las políticas públicas, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Tello, Carlos (2010) "El desarrollo Estabilizador" en revista Economía Informa, No. 364, Julio Septiembre, UNAM, Distrito Federal, México.
- Tello, Cesar (2011) "El objeto de estudio en ciencias sociales: Entre la pregunta y la hipótesis", en Revista Cinta de Moebio. Revista de epistemología de ciencias sociales, No. 42, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Tuirán Rodolfo (2012) "La educación Superior en México 2006-2012. Un balance inicial" en revista Campus-Milenio No. 480, jueves 27 de Septiembre de 2012, Milenio Diario, Distrito Federal, México.

- Tuirán, Rodolfo (2011) "La educación superior en México: avances, rezagos y retos" Publicado en suplemento Campus Milenio 27 de febrero de 2011, SEP, Distrito Federal, México.
- UNESCO (2019), UIS STATISTICS IN BRIEF, consultado en línea el 10 de febrero de 2019 en la página: <http://data.uis.unesco.org/>.
- UNICEF, (2012), Pobreza y Desigualdad, consultado en línea el 12 de abril de 2020, en la página: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.htm>.
- Vélez Cardona, Waldemiro, (2003), "Problemas, Alternativas y Tensiones en torno al financiamiento de la educación superior", en Revista Perfiles Educativos, Vol. 25, No. 100, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Weisbrot, Mark (2008) "Actualización: La economía venezolana en tiempos de Chávez", Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C, USA.
- Wilson, Woodrow (1999). El estudio de la administración, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (Coordinadores) "Clásicos de la Administración Pública", Fondo de Cultura Económica, México.

El libro ***Elementos para la formulación de una política Nacional de educación superior en México.***

se publicó en forma digital en la Ciudad de México
durante el mes de Marzo del 2021.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de la familia
Myriad Pro en diferentes variables
de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Belen Magaly Cruz García
(magalylearnex@gmail.com / 55 43471402)