



La calidad de las Universidades Públicas Estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios*

Alejandro Mungaray**, Marco Tulio Ocegueda***, Patricia Moctezuma**** y Juan Manuel Ocegueda*****

* Título en inglés: The impact of 13 years of performance-based subsidies on the quality of public, state-run universities in Mexico.

** Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, Baja California, México. Correo electrónico: mungaray@uabc.edu.mx

*** Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, Baja California, México. Correo electrónico: marco_ocegueda@uabc.edu.mx

**** Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, Baja California, México.

***** Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, Baja California, México.

Recibido el 27 de agosto del 2015; aprobado el 11 de enero del 2016

PALABRAS CLAVE

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional/ Universidades Públicas Estatales/Calidad/Educación superior

Resumen

El escrito analiza la política de financiamiento vía subsidios extraordinarios concursables implementada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en las Universidades Públicas Estatales (UPE) entre 2001 y 2013, a través del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Los resultados indican

que con algunas diferencias regionales, esta forma de distribución de recursos públicos ha sido efectiva, al premiar los avances institucionales de las UPE en materia de calidad, de consolidación institucional y de disminución de brechas de desempeño.

KEYWORDS

Integral Programs of Institutional Improvement/ State Public Universities/ Quality/Higher education

Abstract

This work analyzes the effects of a Mexican Education Ministry financing policy for Public State Universities (UPE) during the period of 2001 to 2013. The policy, called the Integral Programs of Institutional Improvement (PIFI), provides UPE with

competitive, performance-based subsidies administered through the federal government. The results show that, despite some regional differences, this method for allocating public

funds has proved effective in promoting institutional progress in terms of quality and academic consolidation, as well as in diminishing the performance gap among institutions.

Introducción

Los estudios sobre el financiamiento de la educación superior en México han ido desde el análisis de los principales indicadores del gasto educativo hasta los mecanismos de distribución de los recursos públicos entre las entidades federativas del país y las modalidades educativas del nivel superior, así como entre los diversos sectores sociales. También se ha investigado acerca de la participación de los particulares en el financiamiento de la educación superior y las controversias sociales que ha generado el tema de las cuotas para este sistema educativo; la estimación de la rentabilidad económica, social y privada, que ofrecen los distintos niveles educativos y las implicaciones que ello ha tenido en materia de financiamiento sobre el sistema educativo en general; y la influencia que tienen las agencias internacionales sobre el financiamiento de las instituciones de educación superior (IES) (Márquez, 2004; Ruiz 1997). Más recientemente se han incorporado estudios que analizan los logros y limitaciones de la política de subsidios extraordinarios federales en el marco del PIFI (Mendoza, 2011; Mungaray *et al.*, 2010 y 2006; Díaz, 2008; Chehaibar, Díaz y Mendoza, 2007; Rubio, 2006a; Porter, 2004).

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la política de financiamiento de la SEP en los avances institucionales de las UPE entre 2001 y 2013, su incidencia en el mejoramiento de su calidad y su equidad educativa, y así contribuir al debate sobre las preocupaciones de las UPE del país. Para ello se realizan dos ejercicios econométricos: en el primero se estiman ecuaciones que relacionan el subsidio concursable recibido por las UPE con sus indicadores de desempeño, lo cual permite evaluar la efectividad de la política de la SEP para promover e incentivar mejores prácticas institucionales; en el segundo se relacionan los resultados obtenidos por las UPE con el nivel de participación conseguido en los fondos concursables, para valorar la incidencia del desempeño institucional en la gestión de los recursos.

Los resultados obtenidos permiten sostener que el modelo de asignación de fondos especiales, que la autoridad federal ha utilizado para im-

pulsar el fortalecimiento de los indicadores de competitividad y de capacidad académicas de las UPE, ha permitido mejorar la calidad y la equidad de la educación superior en México. Sin embargo, aun cuando se ha logrado una reducción significativa en la heterogeneidad de la calidad y el desempeño entre las Universidades Públicas Estatales, por distintas razones asociadas a sus circunstancias internas, algunas UPE todavía presentan niveles de desarrollo limitados o se encuentran en situación de rezago. Para el caso de las UPE que no han logrado posicionarse exitosamente en este proceso, sin duda sería de gran ayuda el establecimiento de reformas y de cambios para impulsar y acelerar los procesos de consolidación académica y de fortalecimiento institucional, junto con acciones que permitan un mejor manejo administrativo de los recursos disponibles.

En el segundo apartado del trabajo se discute el problema del financiamiento de la educación superior en México, las diferentes etapas por las que ha transitado en su proceso de desarrollo, así como las distintas políticas que ha instrumentado el Estado. Posteriormente, en el tercer apartado, se presenta la metodología y se describe el manejo de la información utilizada. En el cuarto apartado se analizan las relaciones importantes entre variables estratégicas y los patrones de desempeño de las UPE asociados al financiamiento público extraordinario realizado durante el periodo de análisis. Finalmente, se reflexiona sobre los principales hallazgos encontrados en la presente investigación.

La calidad educativa es un concepto normativo que puede estar integrado por varias dimensiones: filosófica, pedagógica, económica, cultural y social. Algunas propuestas enmarcan, dentro del concepto los factores endógenos, al sistema educativo, en referencia a los procesos y resultados del propio sistema; mientras que otras incluyen diversos factores exógenos para analizar las relaciones que establece el sistema educativo con otros sistemas o subsistemas sociales (Márquez, 2004). En el contexto del presente trabajo se enmarcará la calidad educativa dentro de la idea expresada por el primer grupo de propuestas; también se definirá como efectiva la política de financiamiento de la SEP, en cuanto ésta distribuye los fondos PIFI conforme a los niveles de desempeño logrados por las UPE y alienta con ello la implementación de mejores prácticas institucionales. Finalmente, se utilizará el término de consolidación institucional para identificar a las UPE que han logrado niveles de desempeño institucional por arriba del promedio nacional en la mayoría de los indicadores objeto de estudio en el presente trabajo.

La discusión del financiamiento de la educación superior en México

El Sistema de Educación Superior (SES) en México registró entre 1970 y 1982 una fase de rápida expansión de la matrícula, apoyada por una mayor asignación de recursos. Este proceso permitió mayores oportunidades de acceso a una población creciente y diversa, pero a la vez se caracterizó por la ausencia de políticas que dieran coherencia al sistema educativo en su conjunto y por su negativo impacto en la calidad de la mayor parte de los programas educativos de las universidades públicas (Rodríguez, 1995; Arizmendi y Mungaray, 1994, Muñoz, 1988; Latapí, 1982). En la década de 1970 se dio inicio a un debate público acerca de la pertinencia de seguir apoyando a este ramo en un contexto caracterizado por necesidades sociales crecientes y recursos económicos escasos. Durante la década de 1980, las recurrentes crisis económicas en México generaron importantes ajustes presupuestales hacia el SES que inhibieron el ritmo de crecimiento de los años previos.

A partir de la década de 1990 inició uno de los esfuerzos más prolongados y consistentes en las políticas para reformar la educación superior. La eficiencia interna y externa de las instituciones, medida por el logro de sus objetivos educativos y por la capacidad de sus egresados para colocarse en el mercado laboral, se convirtió en la preocupación central de las propias IES. La contribución de los egresados a la movilidad social, la mejora de la distribución del ingreso y el costo social del financiamiento de este ramo se volvieron temas de debate público (Márquez, 1999; Mungaray y López 1996). Las IES públicas, creadas durante el decenio de 1990, fueron resultado de convenios entre los gobiernos federales y estatales. En 1997 se reactivaron las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes) con el objetivo de controlar el rápido crecimiento y la diversificación del sistema, asignando a los gobiernos estatales parte de la responsabilidad. Al final de los noventa, mediante cambios graduales, se progresó en la organización del SES y en nuevos modelos institucionales, en la diversificación de programas disponibles y en una creciente conexión entre las actividades educativas, de investigación y del sector privado (De Vries, 2002). Sin embargo, de manera general, se reconocían tres retos fundamentales para el desarrollo del SES: 1) Ofrecer programas educativos con calidad y pertinencia accesibles para todos los grupos sociales; 2) Implementar un nuevo modelo de asignación de subsidios extraordinarios que reconociera y estimulara la calidad educativa; y 3) Consensuar una políti-

ca de Estado en materia de financiamiento para fomentar el desarrollo del sector en el largo plazo (ANUIES, 2003).

En consecuencia, se redefinieron las políticas de financiamiento mediante esquemas de evaluación al desempeño institucional, buscando lograr una distribución más equitativa entre los subsidios y una mejora sustancial de la calidad de los servicios que ofrecen las IES (Márquez, 1999; Williams y Furth, 1995; Jallade, 1988). Las políticas de financiamiento, aplicadas por la SEP entre 1988 y 2003, redujeron las desigualdades institucionales entre las UPE, al grado que aquellas que se encontraban en condiciones de mayor rezago estructural en el año inicial registraron mayores incrementos presupuestales que las de mayor solvencia (Mungaray, Ocegueda y Ocegueda, 2006). Durante el periodo 2001-2005, la calidad de la educación superior y la equidad de acceso a este nivel mejoraron porque el esquema de incentivos financieros a las UPE las llevaron a fortalecer su desarrollo institucional, y así responder con mayor pertinencia social al cumplimiento de su responsabilidad en materia de calidad y equidad educativas (Mungaray, Ocegueda, Moctezuma y Ocegueda, 2010).

El desempeño institucional atrajo una mayor atención de los actores sociales; al demandar más información, convirtieron la rendición de cuentas y la transparencia en una de las responsabilidades de las instituciones públicas (Moctezuma, *et al.*, 2011). La política pública se concentró en establecer condiciones de transparencia entre las IES y el gobierno, como condición para el otorgamiento del subsidio público más allá de periodos anuales y dar continuidad y seguridad a proyectos de las IES que certifiquen la calidad, la equidad de acceso y la pertinencia a través de la evaluación interna y externa (Moctezuma, 2003).

Durante los últimos años, el sistema de financiamiento de la educación superior en México se ha basado en un modelo de asignación del subsidio ordinario que otorga a las universidades un presupuesto "irreductible", igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como a gastos de operación o de ampliación de su oferta educativa. Esto se ha complementado con la asignación de un subsidio federal extraordinario a través del PIFI, el cual está integrado por el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANUIES (FIUPEA), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), el Fondo destinado al Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (Fórmula CUIA), el Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por Debajo de la Media Nacional en

Subsidio por Alumno, el Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, el Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Con estos fondos se han asignado recursos de manera diferenciada a partir de los proyectos presentados por las IES, modificando la inercia histórica en el financiamiento de las UPE.

Recientes estudios sobre los alcances y limitaciones de la política de subsidios extraordinarios federales orientados hacia las UPE, en el marco de los PIFI, indican que han permitido establecer una dinámica diferente en su interior, a la vez que han sido una estrategia eficaz para fortalecer su capacidad y su competitividad académica; igual han contribuido a una cultura a favor de la planeación, la evaluación y la responsabilidad social, así como a buscar el mejoramiento continuo y permanente en la calidad de los programas educativos que ofrecen, motivando en ellas una mayor preocupación por mejorar su desempeño institucional y ofrecer evidencia a través de indicadores. En suma, los importantes avances en materia de transformación de la planta académica han propiciado el desarrollo y el fortalecimiento de las funciones sustantivas de las instituciones. No obstante, como limitaciones que impiden cumplir plenamente con sus objetivos se señalan las siguientes: las demandas y necesidades por planificar no surgen desde las instituciones sino desde la inercia burocrática externa; el exceso de planeación ha derivado en cierta simulación y deterioro al generar un modelo burocrático de trabajo académico; la organización del personal académico en cuerpos académicos ha sido más lenta de lo esperado; el PIFI no es de conocimiento amplio de las comunidades académicas y los evaluadores externos no siempre tienen un conocimiento amplio de la universidad; y, además, en algunas UPE los programas de financiamiento extraordinario han desvirtuado la razón de ser de la evaluación, confundiendo la acreditación de su calidad con la entrega de recursos (Díaz, 2008; Chehaibar, Díaz y Mendoza, 2007; Rubio, 2006a; Porter, 2004).

Metodología y datos

Con la finalidad de evaluar el modelo de asignación de los subsidios extraordinarios concursables entre 2001 y 2013, se realizaron dos ejercicios econométricos; en ambos se consideró el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y los supuestos básicos del modelo clásico de regresión lineal que subyacen al MCO, debido a que usan especificaciones lineales

tanto en las variables independientes como dependientes, así como en sus parámetros. El procedimiento que se plantea es ad hoc, ya que el trabajo es un ejercicio empírico y no existe aún una teoría desarrollada sobre el comportamiento económico de las variables objeto de estudio. No obstante, existen trabajos previos que han utilizado esta metodología para analizar el desempeño de las UPE en el marco de la distribución de los PIFI (Mungaray *et al.*, 2010 y 2006).

El primero de los ejercicios mide la efectividad de las políticas de financiamiento para premiar oportunamente los avances de las universidades en los rubros de la calidad y de la equidad educativa; esto supone una relación positiva entre las variables dependientes e independientes. Los avances mostrados por las UPE en su desempeño institucional, en términos de las variables insumo utilizadas en este trabajo, son considerados por la SEP para la distribución de gran parte de los PIFI; por tal motivo, se les ha considerado como variables explicativas. Si los recursos concursables se distribuyen favoreciendo a las instituciones que presentan mayor grado de avance en los indicadores de desempeño, es indicativo de que el modelo ha sido funcional y exitoso.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_n X_n + u_i \quad (1)$$

Donde:

- Y representa la proporción de recursos PIFI entregados a las UPE con relación al total nacional para cada uno de los años contemplados (2002 a 2013).
- $\beta_1 X_1 + \dots + \beta_n X_n$ incluyen la información de los indicadores de desempeño institucional de las UPE.
- u_i es el término estocástico del modelo.

El segundo ejercicio se planteó de manera inversa, es decir, tomando como variables dependientes los indicadores de desempeño institucional de las UPE, y como variables independientes los recursos especiales del PIFI recibidos para cada uno de los años; en este caso se espera una relación positiva entre las variables dependientes y explicativas del modelo. El propósito de esta especificación es cuantificar qué tanto los avances institucionales de las UPE se explican por los niveles de recursos recibidos, en el marco de los fondos concursables analizados y del periodo establecido.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + u_i \quad (2)$$

Donde:

- Y representa a las variables de desempeño institucional de las universidades.
- $\beta_1 X_1$ representa la proporción de recursos PIFI entregados a las UPE con relación al total nacional para cada uno de los años contemplados (2002 a 2013).
- u_i es el término de error aleatorio.

Tabla 1
Variables de calidad y equidad para medir el desempeño institucional de las UPE

Variable	Indicadores de competitividad académica	Definición
Calidad	TPLEC	Número total de programas de licenciatura de calidad de cada UPE/ Número total de programas de licenciatura evaluables.
Equidad*	TMLEC	Matrícula total de licenciatura de calidad de la UPE/ Matrícula total de licenciatura evaluable.
Calidad	TPNPC	Número total de programas en el PNPIC (Competencia internacional, consolidados, en desarrollo y de reciente creación) de cada UPE/Número total de programas en el PNPIC de las UPE.
Calidad	ET	Eficiencia terminal (esta información se tomó tal como aparece en el sitio electrónico de la SES (SEP, 2006b).
Calidad	TCAC	Número total de cuerpos académico consolidados de la universidad/ Número total de cuerpos académicos (Consolidados, en consolidación y en formación).
Calidad	TPROMEP	Número de PTC con perfil deseable Promep de cada casa estatal de estudio / Total de PTC
Calidad	SNI	Número de PTC que pertenece al SNI de la universidad / Total de PTC
Calidad	TPOSG	Número de PTC con posgrado de la UPE/Total de PTC
Calidad	TDOC	Número de PTC con doctorado de la casa estatal de estudio/Total de PTC

*Nota: Este indicador es utilizado dentro de la política de los PIFI para evaluar la competitividad y los avances institucionales logrados en el rubro de la equidad educativa. La idea que priva es que la equidad educativa significa tener acceso a instituciones y programas educativos de buena calidad (Rubio, 2006a; 2006b).

La información de los indicadores de análisis institucional se circunscriben al ámbito de las UPE, y las fuentes de las bases de datos de cada indicador se describen enseguida:

- Los datos sobre el financiamiento público recibido por las universidades entre 2002 y 2013 considera los subsidios extraordinarios federales concursables (PIFI).¹ Se construyeron de acuerdo a la información disponible

¹ No incluyen los Fondos de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (FAEUP), ya que éstos impulsan mejoras en los sistemas de pensiones

en las bases de datos de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior (DGESU-SES) (SEP, 2014).

- La información sobre la matrícula total de licenciatura, matrícula de calidad, matrícula evaluable, programas de licenciatura totales, programas de licenciatura de calidad y programas de licenciatura evaluables del periodo 2002-2013,² se tomó de la DGESU-SES (SEP, 2014).
- La información de la eficiencia terminal de las UPE, cuerpos académicos, profesores de tiempo completo (PTC) con perfil deseable PROMEP, PTC con estudios de posgrado o doctorado y PTC que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), se tomó de la SES (SEP, 2006a; 2014) y EXECUM (UNAM, 2014).
- Los programas de posgrado que pertenecen al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), se tomaron de EXECUM (UNAM, 2014) y de la DGESU-SES (SEP, 2014).

Análisis y discusión de los resultados

Distribución de los fondos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional con base en los avances institucionales de las Universidades Públicas Estatales

Para 2002, la mayor parte de las UPE no habían logrado posicionarse en términos de los indicadores de desempeño institucional analizados. Se encontraban en proceso de consolidación y en situación de rezago por la acreditación de sus programas de licenciatura de calidad (64.7%), de la matrícula de licenciatura de calidad (61.8%), de sus cuerpos académicos consolidados (73.5%), por su número de profesores de tiempo completo con SNI (58.9%), Promep (50%), posgrado (52.9%) y doctorado (53%).

La asignación de los subsidios extraordinarios a través del PIFI como instrumento de evaluación y de premiación de los avances institucionales de las UPE entre 2002 y 2013, en primer lugar indica que los modelos propuestos presentan los signos positivos esperados en los coeficientes de las

de las universidades y no inciden directamente sobre la calidad de la educación superior. Además, en forma complementaria se incluyen las participaciones adicionales otorgadas por la Cámara de Diputados entre 2004 y 2006 a las UPES de acuerdo con Mendoza (2011).
² Un programa de licenciatura de calidad es aquel que está acreditado por un organismo acreditador reconocido por el Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) y/o en nivel 1 de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

variables explicativas; en general, muestran una alta significancia estadística y tienen una aceptable bondad de ajuste que va del 48% al 85%. Esto constituye evidencia empírica de que la SEP ha utilizado eficientemente los recursos especiales para impulsar el UPE, con el propósito de mejorar la calidad de la educación superior en México (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Resultados econométricos del modelo de asignación de
PIFI con base en desempeño de UPE 2002-2013

No.	Coeficientes		Variables independientes				Estadísticos				
	Variable Dependiente	Constante					R ² ajustado	F	n	α	
1	PIFI ₂₀₀₂	C	TPLEC ₂₀₀₂	TDOC ₂₀₀₂	ET _{97_02}	0.4808	11.190	34	5%	1%	
			0.01568	0.0268	0.0274						0.0080
	T	4.655	3.023	1.557	1.100						
2	PIFI ₂₀₀₃	C	TPLEC ₂₀₀₃	TCAC ₂₀₀₃		0.5133	19.585	34	5%	1%	
			0.0191	0.0408	0.1211						
	T	8.203	4.879	1.720							
3	PIFI ₂₀₀₄	C	TMLEC ₂₀₀₄	TSNI ₂₀₀₄		0.6213	28.072	34	5%	1%	
			0.0058	0.0452	0.0627						
	T	1.440	6.401	2.157							
4	PIFI ₂₀₀₅	C	TMLEC ₂₀₀₅	TPROMEP ₂₀₀₅		0.4765	16.017	34	5%	1%	
			0.0064	0.0418	0.0304						
	T	1.033	4.723	1.142							
5	PIFI ₂₀₀₆	C	TMLEC ₂₀₀₆	TCAC ₂₀₀₆		0.5721	23.058	34	5%	1%	
			-0.0074	0.0442	0.1453						
	T	-1.147	4.765	3.305							
6	PIFI ₂₀₀₇	C	TMLEC ₂₀₀₇	TCAC ₂₀₀₇	TPNPC ₂₀₀₇	0.8295	54.497	34	5%	1%	
			-0.0152	0.0402	0.0604						0.3327
	T	-3.217	5.964	3.284	5.819						
7	PIFI ₂₀₀₈	C	TMLEC ₂₀₀₇	TCAC ₂₀₀₇	TPNPC ₂₀₀₇	0.8345	20.856	34	5%	1%	
			-0.0150	0.0402	0.0604						0.3278
	T	-3.259	6.104	3.365	5.872						
8	PIFI ₂₀₀₉	C	TMLEC ₂₀₀₈	TCAC ₂₀₀₈	TPNPC ₂₀₀₈	0.8472	46.731	34	5%	1%	
			-0.0523	0.0418	0.0267						0.3015

No.	Coeficientes		Variables independientes				Estadísticos					
	Variable Dependiente	Constante					R ² ajustado	F	n	α		
	T	-3.225	6.418	2.583	5.657	2.152						
9	PIFI ₂₀₁₀	C	TMLEC ₂₀₀₈	TCAC ₂₀₀₈	TPNPC ₂₀₀₈	TPOSG ₂₀₀₈	0.8528	48.806	34	5%	1%	
			-0.0474	0.0405	0.0265	0.2817						0.0399
			-3.156	6.665	2.752	5.665						2.095
10	PIFI ₂₀₁₁	C	TMLEC ₂₀₀₉	TCAC ₂₀₀₉	TPNPC ₂₀₀₉	TPOSG ₂₀₀₉	0.8120	36.631	34	5%	1%	
			-0.0368	0.0497	0.0459	0.2751						0.0107
			-2.196	5.360	3.193	5.720						0.541
11	PIFI ₂₀₁₂	C	TMLEC ₂₀₁₀	TCAC ₂₀₁₀	TPNPC ₂₀₁₀	TPOSG ₂₀₁₀	0.7160	21.795	34	5%	1%	
			-0.0468	0.0326	0.0293	0.3369						0.0378
			-1.927	2.900	1.648	5.741						1.332
12	PIFI ₂₀₁₃	C	TMLEC ₂₀₁₀	TCAC ₂₀₁₀	TPNPC ₂₀₁₀		0.8059	46.658	34	5%	1%	
			-0.0217	0.0466	0.2541	0.0248						
			-3.254	5.893	6.177	2.018						

Fuente: elaboración propia con información de la SEP (2006a; 2006b; 2012; 2014), UNAM (2014) y Rubio (2006a; 2006b).

Sin embargo, el análisis econométrico también muestra un comportamiento diferenciado de la autoridad federal. Por ejemplo, entre 2002 y 2003, los programas de calidad de licenciatura ofrecidos por las UPE determinaron en forma importante los niveles de asignaciones que éstas recibieron; esto se verifica al observar su significancia estadística individual con relación a las demás variables de las ecuaciones 1 y 2. Para los años de 2002, 2004 y 2005, los avances de las IES en fortalecer su planta docente con más PTC con doctorado, con SNI y perfil Promep, fueron premiados a través de estos subsidios.

Para el periodo que va de 2004 a 2013, se observan al menos dos patrones de comportamiento: en primer lugar, una fase sostenida de distribución de los fondos concursables vinculada a los avances en el ámbito de la equidad educativa, el crecimiento de la matrícula en los programas de calidad y el fortalecimiento de los Cuerpos Académicos Consolidados (CAC) de las universidades. Si bien, en 2003, los CAC tuvieron un impacto moderado debido a la falta de significancia de su *t* estadístico, a partir de 2006 su relevancia se fue robusteciendo como factor determinante en la distribución.

Una posible explicación a esta situación tiene que ver con la idea que las UPE guardaban acerca del concepto "Cuerpo Académico (CA)" en los

inicios de la operación del Promep. De acuerdo con la SEP (2006a), esta confusión se debió a que, hasta el año 2001, el trabajo en equipo en las universidades se hacía en torno a los programas educativos o a los planes y programas de estudio, y muy rara vez considerando los intereses comunes de investigación; ello dio lugar a que las UPE sobrestimaran el grado de desarrollo de los CAC en las solicitudes de registro que hicieron ante la SEP en 2001. Éstos fueron reclasificados y reubicados mediante un proceso de evaluación realizado por comités de pares. Adicionalmente, la SEP implementó talleres de integración de grupos de trabajo académico para planear y desarrollar los CA en los PIFI, y enfatizó que la principal tarea de un CA debía ser la generación y la aplicación innovadora del conocimiento.

Entre 2007 y 2013 se identifica una segunda fase donde, además de la equidad educativa y el fortalecimiento de los CA, la calidad de los programas de posgrado se volvió relevante en la distribución de los fondos extraordinarios. Las ecuaciones 6 a 12 incluyen los avances de las UPE en este rubro con resultados más robustos en términos de su significancia estadística y poder de ajuste, los cuales son coherentes con la política implementada por la autoridad federal a partir de 2008. Esto permitió vincular el PIFI con el PNPC del Conacyt en sus dos vertientes: Programa de Fomento a la Calidad (PFC) y Padrón Nacional de Posgrados (PNP), mediante apoyos que tienen un impacto directo sobre los procesos de mejoramiento de los programas de posgrado de las UPE (SEP, 2012).

Al hacer la comparación con uno o varios años de rezago, se obtuvieron mejores resultados econométricos; esto implica que los esfuerzos de planeación institucional de largo plazo realizados por las UPE generan efectos positivos crecientes sobre los niveles de participación recibidos a través de los subsidios extraordinarios concursables. De hecho, la evaluación de la relación entre fondos concursables recibidos y nivel de desempeño institucional muestra que entre 2002 y 2013 la SEP premió satisfactoriamente los esfuerzos institucionales realizados, con variaciones que van desde niveles de excelencia hasta situaciones de suficiencia en los casos menos favorables. Si bien existen varias universidades que en algún momento no recibieron participaciones de estos subsidios, ello se debe al incumplimiento de los compromisos adquiridos; esto significa que la SEP, en un contexto de mayor transparencia y de rendición de cuentas, realizó mayores esfuerzos de supervisión, de seguimiento y de evaluación (véase Cuadro 2).

Cuadro 2
Porcentaje de UPE premiadas por su mejor desempeño con aportaciones PIFI entre 2002 y 2013

Indicador	Año												Prom. Gral.
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
TPLEC	83.3%	91.0%	100%	78.6%	81.3%	82.4%	76.5%	71.4%	66.7%	68.4%	79.0%	77.8%	79.7%
TMLEC	80.0%	81.8%	92.3%	78.6%	85.0%	81.0%	79.0%	75.0%	61.1%	66.7%	84.2%	75%	78.3%
TCAC	75.0%	77.8%	80.0%	63.6%	75.0%	71.4%	66.7%	64.3%	62.5%	64.7%	68.8%	88.9%	71.6%
TPNPC	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	72.7%	81.8%	81.8%	91.7%	78.6%	85.7%	92.3%	83.5%
TPROMEP	64.7%	68.4%	65.0%	62.5%	63.2%	n.d.	64.7%	64.3%	55.6%	72.2%	75.0%	77.8%	66.7%
TSNI	78.6%	80.0%	86.7%	n.d.	66.7%	64.3%	73.3%	66.7%	64.7%	78.6%	78.6%	77.0%	74.1%
TPOSG	87.5%	73.7%	80.0%	75.0%	61.1%	n.d.	65.0%	52.6%	58.0%	66.7%	72.2%	n.d.	70.4%
TDOC	75.0%	n.d.	n.d.	76.5%	n.d.	n.d.	75.0%	n.d.	n.d.	70.6%	n.d.	n.d.	73.5%
ET	68.8%	71.4%	78.6%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	73.0%
Evaluación global*	85.7%	86.7%	93.0%	75.0%	75.0%	81.0%	71.0%	66.7%	66.7%	70.6%	66.7%	82.4%	76.7%

*Nota: Se estimó el promedio general de los indicadores de desempeño institucional que obtuvo cada UPE por año y se evaluó la correspondencia entre su posición institucional y su nivel de fondos PIFI recibidos.

Fuente: elaboración propia con información de la SEP (2006a; 2006b; 2013), UNAM (2014) y Rubio (2006a; 2006b).

El promedio general por indicador muestra que la calidad de los programas educativos de licenciatura y de posgrado, la mayor cobertura de la matrícula de calidad, y el fortalecimiento de las capacidades de la planta docente, han sido los indicadores de desempeño institucional premiados con mayor oportunidad.

En este contexto se pueden identificar 12 universidades que han presentado niveles de desempeño institucional por arriba del promedio nacional para la mayor parte de los años del periodo de análisis, las cuales fueron premiadas en forma puntual con los fondos concursables. Dentro de este grupo de UPE, sobresalen con una correspondencia del 100%: la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad de Colima, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma de Yucatán. Hay que señalar que el modelo de asignación presenta altibajos en su capacidad de premiación al desempeño institucional de las UPE, pues mientras entre 2002 y 2004 es del 93%, con un incremento de 7.2%, entre 2004 y 2010 tuvo una trayectoria negativa que para el último año significó una pérdida de 24.6%. De 2010 a 2013, la capacidad de premiación del modelo nuevamente se fue recuperando, para

llegar a un 82.4%. Si bien esta recuperación es alentadora, todavía está lejos del 93% que se obtuvo en 2004.

La revisión de la información disponible permite identificar al menos dos tipos de inconsistencias del modelo de asignación de los subsidios extraordinarios: 1) UPE posicionadas por sus avances institucionales que no fueron favorecidas con los fondos especiales, y 2) UPE con niveles de desempeño institucional por debajo de la media nacional que fueron premiadas con estos fondos. Ambos tipos de inconsistencias se presentan a lo largo de todo el periodo de análisis, aunque existen años donde se presentan con mayor fuerza (véase Cuadro 3).

Cuadro 3
Porcentaje de inconsistencias en la evaluación del desempeño institucional de las UPE y subsidios extraordinarios concursables recibidos entre 2002 y 2013

Nivel de inconsistencias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Prom. Gral.
% UPE del tipo 1	5.9	5.9	2.9	8.8	11.8	11.8	14.7	17.7	17.7	14.7	38.2	26.5	15.0
% UPE del tipo 2	17.7	11.8	11.8	11.8	14.7	5.9	14.7	11.8	14.7	17.7	5.9	8.8	11.8
% Total	23.6	17.7	14.7	20.6	26.5	17.7	29.4	29.5	32.4	32.4	44.1	35.3	26.8

Fuente: elaboración propia con información de la SEP (2006a; 2006b; 2013), UNAM (2014) y Rubio (2006a; 2006b).

Dentro del primer grupo de UPE se puede observar que entre 2002 y 2013 esta inconsistencia se incrementó en casi 20.6%, al pasar de 5.9 a 26.5%; en 2012 se registró su mayor nivel al colocarse en 38.2%, mientras que en 2004 se presentó el nivel más bajo. La presencia de esta irregularidad es motivo de preocupación, ya que esto disminuye la capacidad del modelo para evaluar en forma consistente las mejores prácticas institucionales de las UPE. En esta clasificación se ubican trece UPE cuyo mejor desempeño institucional no fue premiado con oportunidad y suficiencia al menos en uno de los años contemplados en el periodo objeto de estudio; destacan la Universidad Autónoma de Querétaro y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos que no fueron premiadas en 7 (58.3%) y en 8 (66.7%) de los 12 años del análisis.

El segundo grupo muestra una inconsistencia marcada por altibajos entre 2002 y 2011, cuando se recupera a los niveles que tenía en 2002; no obstante, si consideramos todo el periodo para 2013, esta irregularidad se ha logrado reducir en 50%, pues pasó del 17.7% al 8.8%. En esta clasificación, de un total de doce UPE que fueron premiadas a pesar de tener niveles de desempeño institucional por abajo del promedio nacional, sobresalen

la Universidad Autónoma de Sinaloa (58.3%), la Universidad Veracruzana (50%) y la Universidad Autónoma de Chihuahua (58.3%); esto abundaría a favor de la persistencia de inercias y de mecanismos de cabildeo como método para verse favorecidas con estos fondos concursables.

En términos generales, de 2002 a 2007, con algunas variaciones, el modelo presentó su mejor momento al considerar ambos tipos de irregularidades, pues observó una caída de casi 6%, mientras que de 2007 a 2013 las inconsistencias crecieron en 17.6%. Sin embargo, al considerar todo el periodo, hay un incremento de 11.7%. Habrá que señalar que, para los últimos dos años, los dos tipos de irregularidad presentaron los niveles más serios de inconsistencia al colocarse en 44.1% y 35.3% respectivamente, lo cual sugiere la necesidad de mecanismos más transparentes que permiten la revisión constante de la operatividad del modelo para mejorar sus resultados, de tal manera que exista cada vez una mejor correspondencia entre lo asignado con lo solicitado y las metas alcanzadas. A pesar de ello, el balance entre las limitaciones y los alcances del modelo de asignación de los subsidios extraordinarios concursables, en el periodo de análisis, indica que ha logrado incentivar y promover la realización de mejores prácticas institucionales dentro de las UPE, pues sus resultados presentan mayores consistencias que inconsistencias.

Impacto de recursos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional sobre los niveles de avance institucional de las Universidades Públicas Estatales

El segundo ejercicio econométrico analiza qué tanto el mejoramiento del desempeño institucional de las UPE ha dependido de las participaciones extraordinarias recibidas. Por su significancia estadística, la presencia de los signos esperados para las variables independientes y por la bondad de ajuste de las ecuaciones realizadas, se pueden establecer los siguientes resultados diferenciados.

En primer lugar, a lo largo de todo el periodo, se encontró evidencia empírica de que los fondos especiales han sido un incentivo crucial para que las UPE mejoren la calidad y la equidad de sus programas de licenciatura y de posgrado, y fortalezcan así sus cuerpos académicos; esto se puede corroborar con los modelos que incluyen estos indicadores de desempeño institucional, ya que presentan los estadísticos más robustos y significati-

vos. Dentro de este grupo de variables se pueden identificar los siguientes patrones de comportamiento.

Entre 2002 y 2008, las universidades lograron avances contundentes sobre la calidad y la equidad de los programas educativos de licenciatura que ofrecen; esto se infiere de la mayor bondad de ajuste y el peso de los coeficientes que presentan las variables explicativas de los modelos durante el periodo. Por su parte, durante el periodo 2007-2013 se registró una fase de desarrollo de los programas de posgrado de las UPE. La mejor capacidad explicativa de las variables independientes y la alta significancia estadística de los modelos implican que, a lo largo del periodo de análisis, los procesos de aseguramiento de la calidad de los programas de posgrado de las universidades han logrado importantes avances, aunque por los menores valores de los coeficientes, el impacto ha sido menor que en el caso de los programas de licenciatura. Con relación a la consolidación de CA, si bien por los valores menores de los coeficientes se puede determinar un nivel de incidencia moderado para los primeros años, también se observa que tienden a fortalecerse y hacerse más consistentes en el tiempo. Otros impactos significativos de los fondos concursables, sobre los procesos de consolidación de los indicadores de capacidad académica, son la mayor integración de su planta docente al SNI, el logro de más perfiles Promep y el incremento de la preparación profesional con estudios de doctorado (véase Cuadro 4).

Cuadro 4
Resultados econométricos que relacionan los avances institucionales, 2002-2013

No.	Dependiente	Constante	PIFI	R ²	t	N	α	α
13	TPLEC ₂₀₀₂	-0.137	12.542 PIFI ₂₀₀₂	0.4618	5.240	34	5%	1%
14	TPLEC ₂₀₀₃	-0.109	10.906 PIFI ₂₀₀₃	0.4992	5.647	34	5%	1%
15	TPLEC ₂₀₀₄	0.0132	10.928 PIFI ₂₀₀₄	0.5840	6.702	34	5%	1%
16	TPLEC ₂₀₀₅	0.1399	9.600 PIFI ₂₀₀₄	0.4616	5.238	34	5%	1%
17	TPLEC ₂₀₀₆	0.3188	7.406 PIFI ₂₀₀₆	0.4666	5.291	34	5%	1%
18	TPLEC ₂₀₀₇	0.3923	7.421 PIFI ₂₀₀₇	0.4856	5.496	34	5%	1%
19	TPLEC ₂₀₀₈	0.4714	7.710 PIFI ₂₀₀₈	0.4825	5.462	34	5%	1%
20	TPLEC ₂₀₀₉	0.6124	5.439 PIFI ₂₀₀₉	0.3372	4.034	34	5%	1%
21	TPLEC ₂₀₁₀	0.6830	4.552 PIFI ₂₀₁₀	0.2378	3.160	34	5%	1%
22	TPLEC ₂₀₁₁	0.6766	4.906 PIFI ₂₀₁₁	0.2123	2.937	34	5%	1%
23	TPLEC ₂₀₁₂	0.6792	4.406 PIFI ₂₀₁₁	0.1935	2.771	34	5%	1%

No.	Dependiente	Constante	PIFI	R ²	t	N	α	α
24	TPLEC ₂₀₁₃	0.6941	3.503 PIFI ₂₀₁₀	0.1841	2.687	34	5%	1%
25	TMLEC ₂₀₀₂	-0.1013	11.899 PIFI ₂₀₀₂	0.3454	4.109	34	5%	1%
26	TMLEC ₂₀₀₃	-0.1131	13.636 PIFI ₂₀₀₃	0.4262	4.875	34	5%	1%
27	TMLEC ₂₀₀₄	0.0338	12.062 PIFI ₂₀₀₄	0.5909	6.798	34	5%	1%
28	TMLEC ₂₀₀₅	0.0083	17.272 PIFI ₂₀₀₁	0.5098	5.769	34	5%	1%
29	TMLEC ₂₀₀₆	0.3918	8.638 PIFI ₂₀₀₆	0.4564	5.183	34	5%	1%
30	TMLEC ₂₀₀₇	0.4690	8.571 PIFI ₂₀₀₇	0.5321	6.033	34	5%	1%
31	TMLEC ₂₀₀₈	0.5523	7.632 PIFI ₂₀₀₈	0.5160	5.841	34	5%	1%
32	TMLEC ₂₀₀₉	0.7340	4.368 PIFI ₂₀₀₉	0.3593	4.236	34	5%	1%
33	TMLEC ₂₀₁₀	0.7925	3.279 PIFI ₂₀₁₀	0.1952	2.786	34	5%	1%
34	TMLEC ₂₀₁₁	0.7826	3.875 PIFI ₂₀₁₁	0.2032	2.857	34	5%	1%
35	TMLEC ₂₀₁₂	0.3077	4.383 PIFI ₂₀₁₁	0.3077	3.772	34	5%	1%
36	TMLEC ₂₀₁₃	0.7937	3.603 PIFI ₂₀₁₃	0.2311	3.101	34	5%	1%
37	TPNPC ₂₀₀₇	-0.0014	1.047 PIFI ₂₀₀₇	0.5493	6.245	34	5%	1%
38	TPNPC ₂₀₀₈	-0.0011	1.0387 PIFI ₂₀₀₈	0.5509	6.265	34	5%	1%
39	TPNPC ₂₀₀₉	-0.0046	1.155 PIFI ₂₀₀₉	0.5708	6.526	34	5%	1%
40	TPNPC ₂₀₁₀	-0.0024	1.082 PIFI ₂₀₀₉	0.5525	6.286	34	5%	1%
41	TPNPC ₂₀₁₁	-0.0054	1.183 PIFI ₂₀₁₁	0.5387	6.113	34	5%	1%
42	TPNPC ₂₀₁₂	-0.0048	1.161 PIFI ₂₀₁₂	0.5345	6.062	34	5%	1%
43	TPNPC ₂₀₁₃	-0.0094	1.320 PIFI ₂₀₁₃	0.5045	5.882	34	5%	1%
44	TCAC ₂₀₀₃	-0.0123	0.8876 PIFI ₂₀₀₁	0.2475	3.244	34	5%	1%
45	TCAC ₂₀₀₄	-0.0006	0.5412 PIFI ₂₀₀₄	0.2068	2.888	34	5%	1%
46	TCAC ₂₀₀₅	-0.0005	0.8311 PIFI ₂₀₀₄	0.2662	3.407	34	5%	1%
47	TCAC ₂₀₀₆	0.0130	1.487 PIFI ₂₀₀₆	0.3036	3.735	34	5%	1%
48	TCAC ₂₀₀₇	0.0225	2.521 PIFI ₂₀₀₇	0.3424	4.082	34	5%	1%
49	TCAC ₂₀₀₈	0.0645	3.648 PIFI ₂₀₀₈	0.2774	3.505	34	5%	1%
50	TCAC ₂₀₀₉	0.0535	2.881 PIFI ₂₀₀₈	0.3830	4.455	34	5%	1%
51	TCAC ₂₀₁₀	0.0823	2.991 PIFI ₂₀₁₀	0.3265	3.938	34	5%	1%
52	TCAC ₂₀₁₁	0.1108	2.867 PIFI ₂₀₁₁	0.2052	2.875	34	5%	1%
53	TCAC ₂₀₁₂	0.1670	2.529 PIFI ₂₀₁₀	0.1955	2.788	34	5%	1%
54	TCAC ₂₀₁₃	0.1567	4.095 PIFI ₂₀₁₁	0.2775	3.506	34	5%	1%

Continúa...

No.	Dependiente	Constante	PIFI	R ²	t	N	α	α
55	ET _{97_02}	0.0680	12.297 PIFI ₂₀₀₂	0.3048	3.746	34	5%	
56	ET _{98_03}	0.1531	9.006 PIFI ₂₀₀₁	0.2516	3.280	34	5%	1%
57	ET _{99_04}	0.2981	7.735 PIFI ₂₀₀₄	0.3173	3.856	34	5%	1%
58	TPROMEP ₂₀₀₄	0.1657	2.289 PIFI ₂₀₀₄	0.1750	2.605	34	5%	
59	TPROMEP ₂₀₀₅	0.1752	2.116 PIFI ₂₀₀₄	0.1422	2.303	34	5%	
60	TPROMEP ₂₀₀₈	0.2845	2.949 PIFI ₂₀₀₅	0.2413	3.190	34	5%	1%
61	TPROMEP ₂₀₀₉	0.3466	2.440 PIFI ₂₀₀₉	0.1543	2.416	34	5%	
62	TPROMEP ₂₀₁₀	0.3910	2.464 PIFI ₂₀₀₉	0.1693	2.554	34	5%	
63	TPROMEP ₂₀₁₁	0.4104	2.363 PIFI ₂₀₀₉	0.1588	2.458	34	5%	
64	TSNI ₂₀₀₂	0.0058	2.394 PIFI ₂₀₀₂	0.2262	3.060	34	5%	1%
65	TSNI ₂₀₀₃	0.0125	2.696 PIFI ₂₀₀₂	0.1775	2.627	34	5%	
66	TSNI ₂₀₀₄	0.0136	2.818 PIFI ₂₀₀₂	0.2002	2.830	34	5%	1%
67	TSNI ₂₀₀₆	0.0350	2.550 PIFI ₂₀₀₂	0.1646	2.511	34	5%	
68	TSNI ₂₀₀₈	0.0851	1.730 PIFI ₂₀₀₄	0.1668	2.531	34	5%	
69	TPOSG ₂₀₀₂	0.5047	3.803 PIFI ₂₀₀₁	0.2197	3.002	34	5%	1%
70	TPOSG ₂₀₀₃	0.5380	3.880 PIFI ₂₀₀₁	0.2140	2.951	34	5%	1%
71	TPOSG ₂₀₀₄	0.5994	2.914 PIFI ₂₀₀₄	0.2889	3.606	34	5%	1%
72	TPOSG ₂₀₀₅	0.6526	2.653 PIFI ₂₀₀₄	0.2889	3.606	34	5%	1%
73	TPOSG ₂₀₀₆	0.6889	2.670 PIFI ₂₀₀₅	0.3339	4.005	34	5%	1%
74	TPOSG ₂₀₀₈	0.7600	2.165 PIFI ₂₀₀₅	0.3590	4.234	34	5%	1%
81	TPOSG ₂₀₀₉	0.7911	1.353 PIFI ₂₀₀₉	0.1600	2.469	34	5%	
82	TDOC ₂₀₀₂	0.0481	3.454 PIFI ₂₀₀₂	0.1998	2.827	34	5%	1%
83	TDOC ₂₀₀₅	0.1110	3.830 PIFI ₂₀₀₂	0.1685	2.547	34	5%	
84	TDOC ₂₀₀₈	0.2088	2.500 PIFI ₂₀₀₄	0.1980	2.810	34	5%	1%

Fuente: elaboración propia con información de la SEP (2006a; 2006b; 2013), UNAM (2014) y Rubio (2006a; 2006b).

Una parte importante de las regresiones de los diferentes indicadores de desempeño institucional arrojaron mejores resultados sobre las variables explicativas cuando se incrementaron los rezagos; esto significa que si los niveles de incidencia de los subsidios extraordinarios sobre los indicadores institucionales tienden a robustecerse en el mediano plazo, se debe a que, de manera creciente, las UPE adoptaron políticas de planeación y de desarrollo institucional con visión de largo alcance. Si se considera que

estos mismos esfuerzos de planeación de largo plazo generan efectos positivos crecientes sobre los niveles de participación recibidos, a través de los subsidios extraordinarios concursables, entonces se cierra el ciclo. El círculo virtuoso indicaría que mayores capacidades institucionales llevan a mayores niveles de participación en los fondos públicos, y que un buen manejo de estos recursos genera mayores capacidades institucionales, y así sucesivamente.

La heterogeneidad de resultados en calidad y en desempeño entre las instituciones también se explica por las diferencias de infraestructura física y humana que existen entre las universidades de mayor y menor consolidación, y/o por la persistencia de rezagos estructurales en las mismas. No obstante, el interés por revertir esta situación de rezago estructural ha generado que entre 2001 y 2005 se canalizara a las UPE 14 559.8 millones de pesos para el desarrollo de los PIFI y la atención de sus problemas estructurales (Rubio, 2006b). Además, es importante señalar que los avances que presentan las universidades en el ámbito de su labor educativa, si bien se explican en gran parte por los incentivos de la política de distribución de los fondos PIFI emprendida por la SEP entre 2001 y 2013, también es una realidad que involucra la presencia de serios esfuerzos pedagógicos, así como preparación, actitud y compromiso de todos los agentes implicados dentro de las comunidades universitarias, debido esto a que como los recursos públicos son escasos y nunca serán suficientes para resolver las necesidades de las IES, se diluirían en actividades superfluas o de relumbrón si no se hace un manejo eficaz y eficiente de los mismos que los oriente hacia lo realmente relevante y busque incentivar la participación de todos los implicados en el proceso.

La evaluación de los avances en los indicadores de desempeño institucional de las UPE, como resultado de los fondos especiales recibidos durante el periodo de análisis, ha generado tres distintos niveles de desarrollo institucional: 1) consolidadas, 2) en proceso de consolidación, y 3) con rezago estructural. Los impactos más contundentes se han logrado en el fortalecimiento de la calidad y la equidad de los programas educativos de licenciatura de las universidades públicas. Entre 2002 y 2013, el promedio nacional de los programas de licenciatura de calidad reconocidos de las UPE creció en 54%, ya que pasó del 26 al 80%; en consecuencia, la cobertura nacional promedio de la matrícula de licenciatura de calidad pasó del 29 al 90%. Durante este mismo periodo, las UPE consolidadas y en desarrollo se incrementaron en 17.6 y 29.4% respectivamente, mientras las de rezago institucional disminuyeron en 44.1% para 2013. En resumen, la mayor

parte de las universidades se encuentran consolidadas (53%); en proceso de desarrollo se ubican 13 UPE (38.2%), de las cuales 10 están en un nivel próximo a su consolidación, y tan sólo 3 universidades se encuentran en situación de rezago.

En el caso de los avances en la calidad de los programas de posgrado, el impacto ha sido significativo pero moderado. Durante el periodo 2007-2013 se observa un aumento de casi 6 puntos porcentuales entre las UPE consolidadas, una reducción del 14.7% de las universidades con mayor rezago, mientras que las instituciones en desarrollo lograron avanzar en casi 9 puntos porcentuales. La media nacional con relación al número total de programas de las UPE, que pertenecen al PNPC del Conacyt, pasó de 13.4 a 27% entre 2007 y 2013, lo que implica un aumento de 454 a 917 programas y un incremento porcentual del 102%. En este nivel persiste una presencia dominante de las UPE con mejor infraestructura física, más recursos humanos y mayor grado de desarrollo institucional, que les permite apropiarse de las principales oportunidades y espacios en este ámbito de desempeño. Lo anterior se ilustra con el hecho de que aunque los subsidios extraordinarios han sido importantes, el nivel de incidencia ha sido poco. En 2007, en las once UPE (32.4%) mejor posicionadas estaba concentrado el 76% del total de los programas de posgrado que este tipo de universidades tenían en el PNPC, por lo que el 67.6% restante de las UPE concentraba el 24% (16.3% EC y 7.7% R) de los programas de posgrado. Para 2013, el 38.2% de las instituciones consolidadas participaban con el 73.8% de los programas dentro del PNPC, mientras el resto de las UPE lo hicieron con el 26.2% (17% EC y 8.4% R).

Un análisis más cualitativo se obtiene al comparar los programas de posgrado de mayor calidad de las UPE (competencia internacional + consolidados) como proporción del total de programas de calidad que cada una tiene dentro del PNPC (competencia internacional, consolidados, en consolidación y de reciente creación). Los datos de 2007 a 2013 permiten inferir al menos dos cosas: en primer lugar, que hay un claro impacto cuantitativo positivo de los recursos PIFI sobre los niveles de participación de los programas de posgrado de las UPE en el PNPC, y en segundo, que este incremento ha disminuido el peso que tenían los de mayor calidad, al pasar de 60.8 a 32.9%. Lo anterior plantea una agenda para los próximos años que permita avanzar en el mayor reconocimiento nacional e internacional de la calidad de los programas de posgrado.

Por otra parte, el fortalecimiento de los indicadores de capacidad académica de las UPE muestra importantes avances para los CA, si bien se necesita continuar todavía más con este proceso de mejoramiento. Por ejemplo, entre 2002 y 2013, la tasa promedio nacional de consolidación de CA pasó

de 2.2% al 33.6%. Durante este periodo, el 26.5% de las universidades se posicionó por los niveles de consolidación de sus CA; en proceso de consolidación se registra un aumento de 44.2% y una reducción del rezago de 44.1%. Asimismo, de las 24 universidades que se encontraban en una posición de rezago en el año inicial, para el último año, 15 (62.5%) de éstas lograron avances significativos, de las cuales 3 (12.5%) se posicionaron con relación al promedio nacional y las 12 (50%) restantes se encuentran en proceso de desarrollo.

En este mismo periodo, el fortalecimiento de la planta docente muestra que, para el año de arranque, una parte importante de las universidades ya observan un buen nivel de desarrollo institucional con respecto a la media nacional. El posgrado figura como el indicador donde las UPE presentan el mayor grado de avance, pues entre 2002 y 2012 la proporción de PTC de las UPE que cuentan con algún tipo de posgrado se incrementó de 62.3% a 89.2%; esto significa que para 2012, en el 53% de las UPE al menos el 89% de sus PTC cuenta con algún tipo de posgrado, mientras que el 47% restante presentan niveles de desarrollo promedio (86%) muy cercanos a la media nacional.

En lo que concierne al doctorado, la tasa nacional de PTC con este grado de preparación pasó de 15.2 a 38.4%, lo que representa un aumento importante de 23.2%. Si durante el mismo periodo la tasa de posgrado se incrementó en 25.5%, esto significa que los avances netos de este último indicador se explican principalmente por la mayor integración de doctores a las plantas docentes de las universidades. Por ejemplo, en 2002 la tasa doctorado/posgrado era de 24.3%, mientras que para 2011 representó el 43.7%.

Con referencia a los perfiles Promep de las UPE mejor posicionadas entre 2002 y 2013, este indicador muestra un aumento de casi 3 puntos porcentuales, mientras que en consolidación y situación de rezago se observó un incremento de 8.8% y una reducción del mismo porcentaje respectivamente. Por su parte, la tasa de PTC que pertenece al SNI de las UPE presenta una reducción del 3% en las mejor posicionadas; en desarrollo se registra un aumento de 17.6% y una reducción de 14.7 puntos porcentuales de las que están en situación de rezago. Los procesos de fortalecimiento de estas dos capacidades académicas de las UPE han observado un crecimiento significativo; ambas han duplicado durante el periodo sus tasas promedio nacionales, y para 2013 sus niveles de consolidación se encontraban en 53% y 38%, respectivamente. Por el mejor comportamiento que muestra la integración de más perfiles Promep que SNI a las plantas docentes de las UPE, se infiere que la docencia de las universidades ha salido más fortalecida

y que los niveles logrados en ambos indicadores institucionales sugieren que continuarán los esfuerzos para consolidar el nivel logrado.

Por la posición que obtuvieron las UPE respecto de la media nacional en cada uno de los indicadores analizados y de acuerdo con la información disponible, en 2002 se identifican como instituciones consolidadas a la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad de Guanajuato, la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad Autónoma de Yucatán y la Universidad de Guadalajara, las cuales representan el 23.5%. En situación de rezago institucional se ubican la Universidad Veracruzana, la Universidad Autónoma de Campeche, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, la Universidad Autónoma de Coahuila, la Universidad Autónoma de Sinaloa, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, la Universidad Autónoma del Carmen, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, la Universidad Autónoma de Nayarit y la Universidad Autónoma de Guerrero, las cuales tienen una participación del 35.3%.

Para el final del periodo se han logrado consolidar el 44.1% de las UPE, lo cual implica un incremento de 20.6 puntos porcentuales respecto a 2002. En proceso de consolidación se encuentra el 38.2% con dos subgrupos: el primero muestra importantes avances con niveles de desempeño próximos a la consolidación institucional en el mediano plazo y representa el 77% de las UPE en desarrollo; el segundo se compone por universidades que presentan cambios importantes en varios de sus indicadores de desempeño institucional, aunque todavía muestran retos en la mayor parte de los demás rubros. Al considerar todo el periodo, la participación de las UPE en este nivel de desarrollo presenta una reducción de 3% al pasar de 41.2% a 38.2%. Las Universidades Públicas Estatales que para el final del periodo se encuentran en las condiciones de mayor rezago, representan el 17.7% del total nacional, lo que implica que esta situación se logró reducir en 17.6%.

Reflexiones finales

Los resultados de este trabajo permiten afirmar que las políticas públicas de financiamiento público extraordinario hacia las UPE, durante el periodo analizado, han generado impactos positivos importantes sobre los procesos de consolidación de la calidad y de reducción de las desigualdades

institucionales de las UPE. Lo anterior se debe a que, entre 2002 y 2013, en general, el PIFI premió en forma oportuna los avances mostrados por las UPE en la esfera de su desempeño institucional. La correspondencia entre el nivel de participación presupuestal recibido sobre la base de las capacidades demostradas ha sido aceptable. El análisis global del comportamiento entre nivel de logro institucional demostrado y porcentaje de participación asignado, en el menos favorable de los escenarios, presentó un nivel de asociación del 67%, mientras que en circunstancias óptimas llegó a ser del 93%.

La calidad de los programas educativos de licenciatura y de posgrado que ofrecen las UPE, así como los avances en el ámbito de la equidad educativa en los programas de licenciatura, fueron los indicadores con mayor relevancia para la determinación de los montos distribuidos por la autoridad federal. Con relación al posgrado, los resultados son coherentes con la política y los cambios implementados por la SEP a partir de 2008, pues se ha logrado vincular al PIFI con el PNPC del Conacyt, mediante apoyos con impacto directo sobre los procesos de mejoramiento de estos programas.

Respecto a la incidencia de los fondos especiales en la generación de mejores prácticas institucionales, se puede decir que los avances logrados por las UPE se explican en buena medida por el grado de subsidios que obtuvieron en forma competitiva entre 2001 y 2013; esto es más claro cuando se comparan los niveles de desempeño de las UPE con las asignaciones recibidas en el largo plazo, pues sus avances más evidentes y robustos se han logrado en el ámbito de la calidad y la equidad de los programas de licenciatura que ofrecen. Al final del periodo, las UPE han logrado acreditar la mayor parte de sus programas educativos e incrementar las oportunidades de acceso hacia este tipo de programas para la población demandante de espacios, asumiendo la premisa de que para que una oportunidad educativa permita la equidad social, debe ser de calidad acreditada.

El fortalecimiento de las capacidades académicas de las UPE muestra avances importantes en materia de CA. Aunque el nivel de desarrollo general alcanzado todavía no es suficiente, los fondos concursables han jugado un papel crucial en el fortalecimiento de la planta docente de las universidades, lo cual significa que, durante el periodo de análisis, las UPE han impulsado e incentivado la mayor preparación académica de sus PTC con preferencia sobre los doctorados, la incorporación al SNI y al logro de más perfiles Promep. Estos dos últimos indicadores muestran un crecimiento muy importante, lo cual confirma la preocupación por avanzar en el fortalecimiento de dos de sus principales funciones sustantivas: la docencia y la investigación. Sin embargo, los niveles logrados en ambos indicadores

institucionales, para una parte importante de las UPE, requieren que se continúe con su proceso de fortalecimiento y de consolidación.

Para el caso de los avances en la calidad de los programas de posgrado, el impacto de los fondos ha sido significativo pero moderado, lo cual significa que las UPE que cuentan con mejores niveles de infraestructura física, de recursos humanos y de consolidación académica, se han visto mayormente beneficiadas con este tipo de fondos, mientras que para aquéllas en desarrollo o rezago, el nivel de incidencia de los subsidios extraordinarios ha sido importante aunque menor. Se puede afirmar que los avances de las UPE en programas del PNPC, si bien de gran envergadura en materia de calidad, todavía son más cuantitativos que cualitativos, pues se está más en la etapa de integrar programas en desarrollo y de reciente creación, que de transitar a consolidados y de competencia internacional.

Existe evidencia de que la autoridad federal ha acompañado la entrega de los subsidios PIFI con sistemáticos esfuerzos de supervisión, de seguimiento y de evaluación para que las UPE hagan un uso adecuado y transparente de los fondos que reciben y se facilite la rendición de cuentas. Sin embargo, se debe decir que persisten algunos temas críticos que, aunque no invalidan los resultados generales del modelo de la SEP, requieren mayor atención, pues en los últimos años han llegado a observarse en el 44 y 35% de las UPE, lo cual evitaría cuestionar la congruencia y la viabilidad del modelo PIFI como instrumento confiable y oportuno para la evaluación de los avances institucionales de las UPE.

Algo digno de mencionar es la persistencia de la política pública y el interés de la SEP y de la ANUIES por generar fondos y mecanismos para revertir situaciones de rezago estructural que permitan disminuir brechas entre las UPE. Entre 2001 y 2013, el financiamiento otorgado a través de los fondos extraordinarios también ha apoyado el desarrollo de infraestructura, de atención a problemas estructurales, la consolidación y la equidad presupuestal en el caso de instituciones educativas que recibieron asignaciones por debajo de la media nacional.

Identificar un significativo número de UPE bien posicionadas con respecto al promedio nacional en materia de indicadores de desempeño institucional, y niveles de participación presupuestal recibidos, es ejemplo de la presencia de un círculo virtuoso de crecimiento que sugiere que a mayores recursos obtenidos con base en las capacidades institucionales probadas, ocurren mejoras sustanciales en los indicadores de desempeño, lo cual mejora los niveles de participación presupuestal, y así sucesivamente. Lo anterior resalta la importancia de que las UPE mantengan y/o mejoren sus políticas de planeación y de desarrollo institucional con una

visión y una perspectiva de largo alcance. Si bien la reciprocidad y el compromiso institucional han jugado un papel relevante en el caso de las UPE que han avanzado en los procesos señalados, también existen instituciones que requieren acciones y esfuerzos más contundentes para alcanzar mejores indicadores.

Sin duda, la complejidad de la realidad que enfrentan las UPE en su proceso de desarrollo y consolidación no se agota suficientemente con el análisis del impacto positivo que ha tenido la política de financiamiento y distribución de los subsidios extraordinarios concursables hacia este proceso. Sin embargo, los resultados y hallazgos de la presente investigación sí aportan evidencia objetiva y tangible que contribuya al debate sobre las preocupaciones de las UPE del país.

En un contexto mundial y uno nacional caracterizado por recursos públicos escasos, la mayor exigencia de la sociedad para que se rindan cuentas en forma puntual y transparente sobre el manejo de los mismos se une con la creciente necesidad de las Universidades Públicas Estatales para que su trabajo académico y los servicios que ofrecen logren mayores reconocimiento, valoración y aceptación social. Ambas son importantes para la permanencia y la continuidad de los procesos de consolidación y de desarrollo institucional a través de fondos concursables, en lo particular, y del sistema de educación superior mexicano, en general.

Referencias

- ANUIES (2003). *Acciones de transformación de las Universidades Públicas Mexicanas, 1994-2003*; consultado en: <http://www.anui.es.mx/> [17 de abril de 2006].
- Arizmendi, Roberto y Alejandro Mungaray (1994). "Relación entre la educación y el desarrollo económico de México". *Comercio Exterior*, vol. 44 (3), pp. 193-198.
- Chehaibar, Lourdes M.; Ángel Díaz y Javier Mendoza (2007). "Los programas integrales de fortalecimiento institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades". *Perfiles Educativos*, vol. XXIX, Núm. 117, pp. 41-67.
- De Vries, Wietse (2002). "Políticas federales en la educación superior mexicana", *Alliance for International Higher Education Policy Studies*; consultado en: <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps/research.html> [18 de septiembre de 2013].
- Díaz, Ángel (coord.) (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. México: UNAM/ANUIES/Plaza y Valdés.
- Jallade, Jean Pierre (1988). *Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina*. México: FCE.
- Latapí, Pablo (1982). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen.

- Márquez, Alejandro (1999). *El costo familiar y/o individual de la educación superior*. México: ANUIES.
- Márquez, Alejandro (2004). "Calidad de la educación superior en México. ¿Es posible un sistema eficaz, eficiente y equitativo. Las políticas de financiamiento de la educación superior en los noventa". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 9, Núm. 21, pp. 477-500.
- Mendoza, Javier (2011). *Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de información y cifras del período 2000 a 2011*. México: UNAM.
- Moctezuma, Patricia (2003). *La administración federalista del sistema de educación superior en México*. México: UABC-Plaza y Valdés.
- Moctezuma, Patricia, Benjamín Burgos y Beatriz Navarro (2011). *Transparencia y rendición de cuentas en el noroeste de México*. México: M.A. Porrúa/UABC.
- Mungaray, Alejandro and Romualdo López (1996). "Introduction to Latin American Higher Education challenges and perspectives in the nineties". *Higher Education Policy*, Vol.9 (1), pp. 3-9.
- Mungaray, Alejandro, Juan Manuel Ocegueda y Marco Tulio Ocegueda (2006). "Disminuyendo brechas entre las Universidades Públicas Estatales de México. Una evaluación del financiamiento público entre 1988 y 2003". *Gestión y Política Pública*, vol. xv (2), pp.145-168.
- Mungaray, Alejandro, Marco Tulio Ocegueda, Patricia Moctezuma y Juan Manuel Ocegueda (2010). "Financiamiento de la equidad entre las Universidades Públicas Estatales de México: 2001-2005". *Gestión y Política Pública*, Vol. xix (2), pp.263-310.
- Muñoz, Carlos (1988). "La educación superior ante las políticas derivadas de la crisis". *Revista de la Educación Superior*, núm. 65, ANUIES, enero-marzo, consultado en: http://www.anui.es.mx/anui.es/servicios/p_anui.es/index2.php?clave=pulicaciones/ [12 de junio de 2013].
- Porter, Luis (2004). "La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de fortalecimiento Institucional". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, Núm. 22, pp. 585-615.
- Rodríguez, Roberto (1995). "El financiamiento de la educación superior en México. Elementos para la discusión". En R. Cordera y D. Pantoja (Coords.), *Políticas de Financiamiento a la Educación Superior*. México: CESU-MA Porrúa, pp. 75-82.
- Rubio, Julio (coord.) (2006a). *La mejora de la calidad en las universidades públicas en el período 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional: Un primer recuento de sus Impactos*, México: SEP-SES; consultado en: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Qué_es_la_SES. [18 de septiembre de 2013]
- Rubio, Julio (2006b). *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006. Un balance*. México: FCE.
- Ruiz, Clemente (1997). *El reto de la educación superior en la sociedad del conocimiento*. México: ANUIES.
- Secretaría de Educación Pública (2014). *Datos de matrícula y de calidad de las Universidades Públicas Estatales (UPE) y de Apoyo Solidario (UPEAS)*, SES/DGESU; consultado en: [http://dipes.sep.gob.mx/\(S\(o2f3mgo2t3f5zfjidi5ezw31\)\)/Calidad.aspx](http://dipes.sep.gob.mx/(S(o2f3mgo2t3f5zfjidi5ezw31))/Calidad.aspx) [15 de junio de 2014].

- Secretaría de Educación Pública (2012). *Impactos académicos del PIFI en 2011, Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*; consultado en: <http://pifi.sep.gob.mx/> [25 de noviembre de 2012].
- Secretaría de Educación Pública (2006a). *Programa de Mejoramiento del Profesorado. Un primer análisis de su operación e impacto en el proceso de fortalecimiento académico de las Universidades Públicas*. México: SES; consultado en: <http://dsa.sep.gob.mx/pdfs/Promep%20Libro.pdf> [17 de abril de 2013].
- Secretaría de Educación Pública (2006b). *Estudio de la eficiencia terminal de las IES mexicanas*. México: SES; consultado en: http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/estudio_de_la_eficiencia_terminal_de_las_ies_m [13 de junio de 2006].
- Universidad Nacional Autónoma de México (2014). *Bases de datos de EXECUM 2013*. Consultado en: <http://www.execum.unam.mx/> [15 de junio de 2014].
- Williams, Gareth y Dorotea Furth (1995). *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales*. México: ANUIES/OCDE.