



Asociación Nacional
de Universidades
e Instituciones de
Educación Superior

Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006

Aportes para una discusión

Ángel Díaz Barriga
Javier Mendoza Rojas
(Coordinadores)



COLECCION
BIBLIOTECA
DE LA
EDUCACIÓN
SUPERIOR

Ensayos

Colección
Biblioteca de la Educación Superior

Serie **Ensayos**

Educación superior y programa nacional de educación 2001-2006. Aportes para una discusión

Ángel Díaz Barriga y Javier Mendoza Rojas
(Coordinadores)

© R. V. 2005 ANUIES
Asociación Nacional de Universidades e
Instituciones de Educación Superior
Dirección de Servicios Editoriales
Tenayuca 200, Col. Sta. Cruz Atoyac,
06330, Deleg. Benito Juárez, México, DF

ISBN 978-968-07-659-9
Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Introducción.....9

CAPÍTULO 1

El PRONAE y el gobierno de la educación superior
Adrián Acosta Silva.....15

CAPÍTULO 2

El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación
Romualdo López y Miguel Angel Casillas.....37

CAPÍTULO 3

El PIFI: acotar la planeación, acotar el futuro
Marco Aurelio Navarro.....75

CAPÍTULO 4

La tutoría en el nivel de licenciatura y su institucionalización
Alejandra M. Romo López.....91

CAPÍTULO 5

Evaluación de algunos indicadores del financiamiento
de la educación superior en México
Javier Mendoza Rojas.....119

CAPÍTULO 6

Las áreas de calidad: garantía institucional de excelencia superior
PRONAE, ANUIES y la calidad superior: el caso de
la educación superior en México
Adrián Acosta Silva.....127

CAPÍTULO 7

Los programas de estímulos del desempeño académico

Ángel Díaz Barriga.....217

Capítulo 2

EL PIFI. NOTAS SOBRE SU DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN

Romualdo López Zárate*
Miguel Angel Casillas Alvarado**

ANTECEDENTES

Ha sido ya documentado y analizado por diferentes investigadores que a partir de la década de los noventa el sistema de educación superior ha sufrido transformaciones importantes en diversos ámbitos. Por ejemplo en cuanto a la expansión y cobertura de la atención de los estudiantes, se observa una relativa estabilización de la matrícula en el nivel de licenciatura en la mayor parte de las universidades públicas, un incremento en el sector de institutos tecnológicos, un incremento notable de las instituciones privadas¹, una diversificación del sistema público con la creación de las universidades tecnológicas, la expansión de los institutos tecnológicos de estudios superiores y la reciente creación de las universidades politécnicas (De la Garza, 2003).

En relación con el profesorado también se observa un ligero incremento de la contratación de profesores de tiempo completo en el sistema público, un crecimiento significativo en la contratación de profesores de tiempo parcial sobre

* Doctor en Educación por el PIIES-UAA, miembro del Área de sociología de las universidades de la UAM-Azcapotzalco. Correo e: lzt@correo.azc.uam.mx

** Doctor en Sociología por la EHEES de París; investigador del Instituto de Investigaciones de Educación de la Universidad Veracruzana. Correo-e: mcasillas@uv.mx

¹ Cabe recordar que en la década de 1980, el sistema público creció a una tasa de 3.42% y el sistema particular a casi el doble, 6.41% anual, sin embargo en la década siguiente de 1990, el sistema privado casi cuadruplicó su tasa de crecimiento anual con respecto al sistema público (9.10% anual de las instituciones particulares *versus* 2.28% de crecimiento anual de las instituciones públicas, incluyendo las nuevas instituciones (Cálculo con base en los datos de matrícula de NUIES).

todo en las instituciones particulares y la consolidación del un nuevo grupo profesional que conocemos como los académicos (Gil, 1992; Grediaga, 1998).

En cuanto a la organización, destacan la adopción del estatuto de autonomía de las universidades estatales que aún no la habían conseguido, como la Universidad de Guadalajara, la Universidad de Guanajuato y la Universidad Veracruzana², la modificación de las leyes orgánicas en un buen número de universidades, el establecimiento de nuevas regulaciones orgánicas en las instituciones que se crearon (universidades tecnológicas e institutos tecnológicos de estudios superiores y universidades politécnicas), la ausencia de una regulación clara para las instituciones particulares; la emergencia de nuevos roles en viejos actores (por ejemplo los rectores), la reducción de influencia de antiguos actores (como los sindicatos), la aparición de nuevas formas de gobernabilidad institucional (Acosta, 2000; De Vries, 2001; Ibarra, 2001; López, 2003). Ante el cambio democrático del país y la pérdida de hegemonía del PRI, la Cámara de Diputados y varias comisiones relacionadas con aspectos de la educación superior asumen un nuevo y determinante papel respecto a la distribución y asignación del presupuesto a las instituciones (Blanco, 2002).

En este conjunto de cambios que no son convergentes ni coherentes entre sí, se diseñan y aplican nuevas formas de financiamiento a las universidades públicas signadas por diversos tipos de evaluación en un marco de pretendida competencia entre instituciones en un escenario de recursos adicionales escasos. Subsiste el financiamiento ordinario, destinado fundamentalmente a mantener los salarios de la planta académica y administrativa ya contratada y los gastos indispensables de operación, pero sin corregir las iniquidades históricas de la distribución del presupuesto entre las instituciones. El presupuesto ordinario es insuficiente para impulsar el desarrollo de las universidades públicas, les sirve solamente para sobrevivir; incluso si dependieran exclusivamente de este financiamiento, progresivamente degradarían sus servicios pues en la última década este presupuesto se ha incrementado anualmente en un monto menor, en la mayor parte de los años, a la inflación registrada. Se mantiene la proporción, con muy pocas variaciones, entre las aportaciones federales y estatales y no se observan modificaciones en los gobiernos de las entidades federativas con respecto al financiamiento de sus instituciones públicas de educación superior. El presupuesto ordinario es inercial pues no toma en cuenta aspectos de eficiencia institucional o las acciones que emprenden las universidades para elevar la calidad de sus servicios de docencia e investigación.

² De las universidades públicas estatales, la única que no es autónoma es la Universidad de Quintana Roo.

Los programas federales especiales de financiamiento

A fines de los años ochenta y principios de los noventa cobraron fuerza y magnitud un conjunto de programas formulados la mayor parte de ellos al alimón entre las instituciones, la ANUIES y la Subsecretaría de Educación superior e Investigación Científica (SESIC), pero cuyas características de operación fueron diseñadas por la Secretaría de Hacienda y su administración recae en la SESIC³.

Estos programas reúnen un conjunto de aspectos novedosos frente a los tradicionales mecanismos de negociación y asignación del presupuesto entre las instituciones y el gobierno federal:

- Los programas tienen una finalidad específica por lo tanto la asignación de recursos es para actividades determinadas y el monto asociado a ellas no es regularizable (por lo cual no entra a formar parte del presupuesto irreductible de las instituciones);
- Son programas anuales;
- Las reglas del juego son establecidas por el gobierno federal y no por las instituciones;
- Implican algún tipo y mecanismo de evaluación externa a la institución;
- Los sindicatos, representantes de los intereses del personal académico y administrativo son excluidos deliberadamente en la formulación y negociación de estos programas;
- La participación en los programas tiene el carácter de "voluntaria" para las instituciones pues ninguna de ellas está "obligada" formalmente a participar;
- Con la pretensión de no "politizar" el financiamiento se elige como interlocutores privilegiados para la formulación y ejecución de estos programas a los titulares de las instituciones y no tanto a la "comunidad universitaria".

Estas características tienen una incidencia clara en la modificación y/o adecuación de la misión y vocación institucionales, en las formas de regulación del trabajo académico y en la gobernabilidad institucional (Kent *et al.*, 1998).

³ Cabe recordar que desde finales de los años setenta y en el transcurso de los ochenta existían programas administrados por la SESIC destinados principalmente a apoyar proyectos de investigación y algunos proyectos de carácter institucional. El único programa destinado a apoyar el poder adquisitivo de los investigadores fue el Sistema Nacional de Investigadores creado en 1984.

La intención del gobierno federal, en la mayor parte de los casos formulada explícitamente es la "modernización", el "mejoramiento y la elevación de la calidad de la educación superior" vía estos programas, que si bien representan una baja proporción en el monto de recursos institucionales, son recursos frescos que pueden destinarse a propiciar un cambio institucional.

Los programas que se crearon en la década se pueden agrupar según el fin que perseguían:

- Mejorar el desempeño y la formación de los profesores de tiempo completo y definitivo de las instituciones⁴;
- Mejorar la infraestructura y servicios institucionales⁵;
- Apoyar la investigación⁶;
- Promover la cooperación entre instituciones mediante equipamiento de espacios físicos⁷;
- La construcción y equipamiento de espacios físicos⁸.

Los nuevos actores de la evaluación institucional

Además de los programas de apoyo institucional, en la década de los noventa se crearon organismos para apoyar y realizar la evaluación externa de las instituciones. En 1991 la ANUIES y la SESIC crearon los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) cuyo objeto inicial fue realizar una evaluación diagnóstica de los planes y programas académicos

⁴ Programa de becas al desempeño (1990) que fue sustituido en 1992 por el programa de Carrera docente del personal académico; el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) creado en 1993 y administrado por la ANUIES. En 1996 se escinde el programa SUPERA en dos: uno que se sigue llamando SUPERA y que está destinado a profesores de los institutos tecnológicos e instituciones privadas, y el otro, dirigido a los profesores de las universidades públicas, se denominó Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) cuyo control lo asumió la SESIC

Cabe señalar que el cambio no fue sólo de nombre sino también de intencionalidades y de formas de control. SUPERA era acordado y administrado por el conjunto de universidades públicas agrupadas en regiones y las prioridades de formación de los profesores eran reguladas por las propias instituciones; en cambio el PROMEP es dirigido y administrado directamente por la SESIC y tiene como propósito crear o consolidar "cuerpos académicos" en las instituciones.

⁵ En 1990 se crea el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) que comprendía once líneas prioritarias. El Programa para la Modernización de la Gestión Administrativa (PRONAD).

⁶ En 1991 se crea el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) instalado por el CONACyT con recursos del Banco Mundial y del gobierno mexicano.

⁷ Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU)

⁸ Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

y de la administración de aquellas instituciones de educación superior que lo solicitaran. Esta evaluación diagnóstica era para uso de las propias instituciones evaluadas y no tenía vinculación directa con la asignación de recursos públicos. La función de los CIEES tuvo un giro radical con la introducción de los PIFI pues los resultados de la evaluación son considerados ahora como parte integral, y principal, de los programas de desarrollo institucional que juegan como factor para la obtención de financiamiento. En 1994 se creó el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) que evalúa a los estudiantes de educación media superior y superior tanto para su ingreso a la educación superior como en su egreso. En 1996 se inicia la creación de los Consejos Acreditadores de la Enseñanza por ramas de la ciencia, posteriormente reconocidos y agrupados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)⁹. El CONACyT a su vez estableció un Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia y un Índice de Revistas Mexicanas de Excelencia.

El cambio de gobierno en el año 2000 no implicó una transformación de esta dinámica, por el contrario, acusa una continuidad con lo hecho en los últimos años. A principios del presente sexenio se crearon programas adicionales para atender aspectos específicos de las instituciones que no estaban comprendidos en los anteriores (denominados Fondos) o bien para relacionar los programas institucionales con los resultados de las evaluaciones de las instituciones que se crearon en la década. En el primer caso se crea el Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales que tiene como propósito adecuar los sistemas de jubilaciones y pensiones. En el segundo caso se encuentran: el Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades para los espacios físicos que tiene como propósito la ampliación de instalaciones universitarias que estén debidamente registradas y contempladas en un proyecto de desarrollo institucional expresado en el PIFI; un Fondo de Inversión para las Universidades Públicas que cuenten con programas evaluados y acreditados por los CIEES y/o COPAES (FIUPEA) y que estén en el PIFI institucional.

Este breve recuento de la multiplicidad de programas y organismos creados por el gobierno federal para evaluar y canalizar el subsidio público extraordinario a las instituciones públicas de educación superior es el contexto en el cual surge y se explica el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Cabe hacer notar que en tanto la SESIC creaba y controlaba este conjunto de programas, la ANUIES en una acción aparentemente paralela y con una

⁹ A fines de 2003 la COPAES había reconocido a 11 consejos acreditadores en las áreas de ingeniería, psicología, arquitectura, medicina, agronomía, medicina veterinaria y zootecnia, contaduría y administración, odontología, informática y computación, ciencias sociales y de profesionales del mar.

isión y sentido diferente, se esmeraba en lograr el consenso entre los rectores y las instituciones sobre un modelo de distribución del presupuesto público que retendidamente sería la base para iniciar nuevas reglas del juego que se irían doptando paulatinamente por las instituciones y la SESIC, para distribuir en n principio el presupuesto extraordinario pero sin descartar la posibilidad de ue pudiera aplicarse en el largo plazo a todo el subsidio público¹⁰. Una posible plicación del modelo podría haber sido (podría ser) conjuntar todos los recursos onómicos distribuidos en los diversos programas federales para distribuirlos ntre las instituciones de conformidad con el modelo presupuestal consensuado or los rectores dentro de la ANUIES. Esto tendría varias ventajas, entre ellas, la e repartir esos recursos públicos de acuerdo con reglas y mecanismos *acordados* ntre los titulares de las instituciones y el gobierno federal (dentro del Consejo e Universidades Públicas e Instituciones Afines [CUPIA], por ejemplo), pues erían mecanismos que parten de la percepción de los actores directamente relaionados con las actividades institucionales. Un inconveniente es que la SESIC o contaría con el impulso y fuerza que da el control de los recursos económicos ara impulsar cambios y formas de gestión que desde su perspectiva son los más nportantes para elevar la calidad de la educación superior.

EL DISEÑO DEL PIFI¹¹

e ha dicho que el PIFI corresponde a la instrumentación de un modo de “rationalidad neoliberal” (Ibarra, 2002)¹². Sin embargo, antes de pensar en calificar l modelo de acuerdo con ciertas modas intelectuales, desde una perspectiva ociológica conviene explicitar ese modelo desarticulándolo para observar sus artes. Hay que distinguir dos grandes niveles, por un lado ubicar las orientaiones generales que le dan sustento y, por otro, precisar los rasgos predomi-

nantes hacia los cuales se orienta la implantación de las políticas. Respecto de las orientaciones generales, se pueden tener presentes al menos cuatro dimensiones principales: la filosofía general que lo orienta (de la cual depende el tipo específico de gestión), la concepción disciplinaria dominante (de la cual deriva el modelo universitario predominante), la concepción política que orienta el modo de articulación del sistema (pensemos en los referentes de control del sistema), y la concepción administrativa predominante (que da lugar a una práctica administrativa). Esta estrategia puede representarse esquemáticamente de la siguiente manera¹³:

Orientaciones generales	Concepción filosófico-política	Concepción disciplinaria dominante	Concepción política (de articulación del sistema)	Concepción administrativa
Orientaciones operativas	Tipo de gestión	Modelo universitario dominante	Referentes de control del sistema	Tipo de referencia administrativa

El sustento del PIFI es el impulso a la planeación estratégica que ha sido seriamente cuestionada porque puede llevar a la falacia de que las innovaciones pueden institucionalizarse (Mintzberg, 1994). También es posible advertir que una de las intencionalidades de este enfoque es “despolitizar” los procesos de planeación:

La política, ya lo sabemos, es la pesadilla de los tecnócratas y de muchos de nuestros empresarios y autoridades públicas, pero sin ella cualquier intento de transformación significativa de la educación superior que intente conciliar libertad académica, autonomía institucional, *accountability* y financiamiento público o privado suficiente y consistente en el tiempo, llevará a lo mismo que hemos visto en el pasado reciente: la persistencia de nuestros viejos problemas y la incertidumbre respecto del futuro de nuestras universidades” (Acosta, 2002: 76).

¹⁰ El modelo fue aprobado en noviembre del 2003 y se sustenta en principios y lineamientos, de los cuales vale la pena destacar de entre los primeros: el fortalecimiento de la autonomía institucional, la objetividad, la transparencia y la equidad. De entre los segundos: tomar en cuenta el desempeño institucional; una formulación simple, sencilla y de fácil comprensión y operación; como un primer paso se centra en la docencia y la implantación del modelo será gradual y diferenciado (ANUIES, 2003, Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior, CUPIA, noviembre 2003). El modelo no ha podido aplicarse, entre otras causas por las restricciones del subsidio público.

¹¹ En el curso de elaboración del presente artículo, se expidió la versión del PIFI 3.1 y las nuevas reglas de operación del FOMES y FIUPEA. Estos documentos ya no fueron tomadas en cuenta en la elaboración de este trabajo.

¹² El modelo que gira en torno a cinco ejes: el surgimiento del Estado auditor que opera mecanismo de vigilancia a distancia centrados en la evaluación de resultados; nuevas formas de financiamiento apoyadas en una vinculación más clara de la universidad con la economía y

la sociedad, para enfrentar los recortes presupuestales derivados de la crisis fiscal del estado y los crecientes costos de la educación y la ciencia (diversificación de las fuentes y operación de programas de financiamiento extraordinario a concurso basados en indicadores de desempeño); diversificación y estratificación del subsistema de educación superior; modernización administrativa de las IES, orientados por criterios de eficiencia, dejando de lado el modelo político de conducción (universidad emprendedora, capitalismo académico, consolidación empresarial); operación de programas extraordinarios de remuneración basados en el evaluación del desempeño individual (Ibarra, 2001).

¹³ Más adelante, volveremos a la aplicación de este esquema, lo que nos permitirá concluir una caracterización no ideológica del modelo de financiamiento.

En efecto, los distintos agentes universitarios estarían de acuerdo con una política coherente y con rumbo claro, pero el modo en que se construye es determinante para su legitimidad y aplicación. De esta manera, la mejor manera de impulsar una política sería la búsqueda del *acuerdo* entre los universitarios y el gobierno; su viabilidad sólo sería posible garantizando la autonomía, la diversidad y la pluralidad académica en tanto valores irrenunciables de las universidades.

En el contexto de la multiplicidad de programas existentes, diseñados cada uno para diferentes objetivos y con un conjunto de resultados cada vez más abundante que reportaban los diferentes organismos de evaluación creados en la década anterior, el grupo que trabajó en la elaboración del Programa Nacional de Educación 2001-2006 proponía la conjunción de varios de los programas existentes en uno solo que reuniera, relacionara y armonizara todas, o la mayor parte, de las acciones institucionales. El Programa Nacional de Educación finalmente emitido por el Ejecutivo Federal estipula el compromiso gubernamental de apoyar a las instituciones a formular un Programa Integral de Desarrollo Institucional (PIFI) a través del cual se canalizarán la mayor parte de los fondos federales extraordinarios. Fue así que en el transcurso del primer año de gobierno de la actual administración (2001) se diseñó, impulsó e implantó el PIFI.

La intencionalidad del PIFI está formulada claramente: se trata de elaborar un programa integral, con coherencia interna, elaborado con la participación de la comunidad, con una visión a mediano plazo y con metas anuales progresivas y concatenadas, orientadas a alcanzar los objetivos establecidos en el mediano plazo. El programa tiene como eje la mejora y/o el aseguramiento de la calidad de los servicios institucionales, principalmente los programas docentes; como medios importantes para lograrlo se establecen, por un lado, la actualización y formación de los profesores y por otro, el fomento y la procuración de la reunión de ellos en función de un área de conocimiento, sea docente o de investigación para conformar "cuerpos académicos" como las células organizativas y funcionales de la institución.

Se trata de un programa que deben elaborar las instituciones a partir de reconocer sus puntos débiles, de tal modo, que asuman el compromiso de ir avanzando firmemente, año tras año en la resolución de sus problemas, hasta alcanzar una situación deseable para la propia institución y justificable para la SESIC en el corto plazo. Esta última canalizará apoyos económicos anuales para llevar al cabo aquellas acciones claramente establecidas, debidamente justificadas y avaladas por comités de pares.

Es un programa que cuida y fomenta la articulación de propósitos y acciones entre los diferentes niveles de la organización institucional: desde los programas de estudio de licenciatura y posgrado que están a cargo de ciertas dependen-

cias universitarias, que a su vez están articuladas de alguna manera, para estar en posibilidad de armar y armonizar un proyecto institucional. Además, en el programa tiene cabida la parte correspondiente a la gestión institucional que debe presentar sus proyectos con una referencia directa de apoyo a las acciones académicas de las dependencias, con el objetivo de ofrecer una mejor calidad en los programas docentes. Es un programa que fomenta la articulación planeada de las diferentes instancias académicas y administrativas de la institución, como se desprende del siguiente listado:

La formulación del PIFI comprende varios niveles:

- El Institucional,
- El de dependencia de la educación superior (DES),
- El de cuerpos académicos (CA).

Cada nivel tiene que elaborar:

- Un programa de mejora de la capacidad y competitividad académicos (rendimiento), así como lograr valores (metas) de los indicadores de desempeño institucional.
- Metas compromisos para cada uno de los años 2004, 2005 y 2006.

Las metas compromisos que asumen las DES y la institución para cumplirse en cada uno de los años 2004-2006 son:

- Para los profesores: obtención del perfil PROMEP, miembros del SNI o del sistema de creadores, y tutores que se irán incorporando a cada uno de los programas académicos.
- Cuerpos académicos, cuantos y de qué tipo (consolidados, en proceso de consolidación, en formación).
- Programas académicos; actualización, tasas de titulación, mejora de calificación en CIEES, acreditación en COPAES.

En el nivel institucional se debe presentar además:

- Un programa de gestión institucional. La gestión comprende: una normativa actualizada, procesos estratégicos de gestión que son certificados por la norma ISO 9000:2000, difusión, integración y explotación del SIIA, Número y proporción de personal directivo que habrá sido actualizado y capacitado*.

* Fuente. PIFI 3. pp. 7,20,29 y 44.

El programa incorpora los resultados de evaluación de otros organismos (los CIEES, los consejos acreditadores, el CONACyT, por ejemplo) y/o induce a que las instituciones los tomen en cuenta y/o recurran a ellos para mejorar o elevar la calidad de sus servicios.

El diseño elaborado por la SESIC, a diferencia de todos los programas existentes y anteriores, incorpora al rector como un actor fundamental en la vida académica de la institución. En efecto, tiende a rescatar el rol "académico" de los rectores en la medida en que los obliga a exponer, aclarar dudas e incluso defender con argumentos académicos el programa de su institución ante un comité académico de evaluación.

El PIFI, además, conjunta la mayor parte de los recursos federales adicionales al subsidio ordinario para asignarlos en función de ese programa institucional calificado por grupos de profesores de diversas instituciones.

Por las características anteriores, se trata, tal vez del programa mejor diseñado y elaborado por el gobierno federal para aplicarlo a las IES. Es un programa que se ha tratado de instrumentar previa sensibilización y capacitación a personal de las instituciones que participará en su formulación y presentación. Cabe mencionar que la SESIC ha cuidado que los procesos de evaluación sean los más rigurosos y, a la vez, transparentes. Se trata, sin duda, del mejor proyecto de ingeniería financiera elaborado por las autoridades federales.

El PIFI reúne un conjunto de ventajas comparativas con respecto a otros programas anteriores, para mejorar la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones. Sin embargo estas ventajas pueden, en el corto o mediano plazos, representar algunos riesgos que deben considerarse detenidamente para prevenirlos, subsanarlos o corregirlos. La recepción, impacto y respuesta de las IES a este programa puede ser variable: en algunas encuentra un nicho de desarrollo; en otras representa un estímulo para la transformación y, en otras, puede propiciar un proceso de adaptación formal e incluso de simulación.

El propósito de estas notas es señalar algunos de estos riesgos, a partir del análisis de los documentos elaborados para instrumentar el PIFI en el contexto de las características de nuestras IES públicas. La forma que elegimos para presentar estos riesgos es con base en un conjunto de proposiciones para la reflexión y el debate.

El PIFI parte de una real o aparente incapacidad de las instituciones para lograr su transformación y mejora de la calidad a partir de sí mismas.

La creación de programas federales parece tener como supuesto básico la incapacidad e imposibilidad de transformación interna a partir de proyectos elaborados y avalados por las propias instituciones. Desde el gobierno se está convencido que la forma más eficaz de dar un impulso fuerte y decidido a la mejora de la calidad de la educación superior pública es por la intervención

directa, organizada, evaluada y controlada del gobierno federal¹⁴. Las IES dejadas a sí mismas parecería que no cuentan con los resortes necesarios para autotransformarse. La posibilidad de una asignación extraordinaria de recursos para que la institución los canalice a donde ella considere prioritario se considera muy riesgosa con la casi certeza de que la discusión institucional sobre el uso de ese recurso extraordinario, indefectiblemente se politizará y, con ello, se reducirán las posibilidades de que ese recurso adicional sea dirigido a proyectos que incidan en la mejora de la calidad de los servicios de la institución.

La incapacidad de la transformación a partir de los propios actores institucionales tiene algunos antecedentes históricos que apuntan en el sentido de confirmarla. Algunos rectores piensan que es indispensable la existencia de esos programas, pues es la mejor manera de que un recurso adicional se aplique a acciones determinadas con objetivos específicos (Doger *et al.*, 1998). Si se asignara un recurso extraordinario directamente a las instituciones se pueden correr varios riesgos: algunas autoridades temen que se canalice a obras o acciones que no inciden directamente en la mejora y/o aseguramiento de la calidad de los programas institucionales; o que se distribuya proporcionalmente entre la multitud de dependencias con el fin de no crear más divisiones y disputas internas, con lo cual se atomizaría y perdería su efectividad, o bien se podría utilizar para saldar deudas o compromisos anteriores. Algunos profesores pueden tener el temor que ese recurso adicional, o parte de él, se quede en la administración universitaria o que el rector lo utilice para actividades políticas y no tanto académicas. A su vez, los funcionarios federales en turno pueden compartir esa opinión y, adicionalmente, suponer que dentro de las propias instituciones se carece de la preparación, imaginación y/o control necesarios para planear y conducir las reformas y así transformar a su propia institución.

En abono de esta perspectiva, está presente la aparente o real incapacidad de las estructuras formales de autoridad en las instituciones para aceptar y atender de manera oportuna y expedita las múltiples demandas de información y decisión que requieren los programas federales. Los órganos colegiados tienen serias limitaciones para asumir la responsabilidad de delinear la misión institucional y los programas estratégicos para alcanzarla, aunque formalmente les compete (López, 2003; Reséndiz, 2000).

Estas limitaciones de los órganos colegiados se puede deber a múltiples factores, entre ellos: la posible inconformidad de sectores representativos de la comunidad con la existencia, orientación e instrumentación de los programas federales; los órganos colegiados que los aceptan se enfrentan al problema de

¹⁴ Uno de los rasgos más significativos que contraviene el carácter neoliberal, que algunos le han asignado a estas políticas.

disponibilidad de tiempo para atenderlos y formularlos de manera expedita pues han asumido una gran cantidad de atribuciones en un contexto de reducción del número de sesiones; está presente la composición heterogénea y plural de los consejos que puede derivar en una dificultad para llegar a acuerdos en un tiempo muy breve (como es el que demandan los programas) o incluso no alcanzar consensos, sobre todo en aquellos aspectos en los que se piden compromisos académicos muy específicos para los próximos años. Además de estas limitaciones, hay signos reportados por varios investigadores en el sentido de que las atribuciones, composición, número y formas de trabajo interno de los órganos colegiados están dando muestras evidentes de incapacidad para dar respuesta oportuna y de calidad a las múltiples y constantes demandas del entorno institucional¹⁵. Esto ha generado como se describirá más adelante, estructuras paralelas de autoridad, órganos decisorios transitorios; invasión, traslapes y abandono de competencias entre los diferentes órganos colegiados y personales, que sintetizan nuevos problemas de gobernabilidad institucional.

Por lo anterior, algunas autoridades institucionales y grupos de profesores consideran necesario que los propios funcionarios federales conduzcan el proceso, señalando y estableciendo las normas para que las instituciones puedan hacer su plan integral de desarrollo. Como se explicará más adelante, este marco señala los ámbitos donde se debe planear y, de manera indirecta, los ámbitos que no se tomarán en cuenta.

De confirmarse la real o supuesta incapacidad de las propias instituciones para reformarse a sí mismas, se estaría ante un problema claro de gobernabilidad institucional, pues no sólo pondría en entredicho la autonomía institucional, sino que se tendería a olvidar las historias institucionales y minimizar las energías universitarias que se han expresado –en distintos momentos de la historia– bajo las banderas de la reforma universitaria; por el contrario, también podría pensarse que se parte de un prejuicio autoritario (o se reforman como digo o las reformo desde afuera) que olvida una premisa sociológica básica: la única transformación real es la que se logra con la participación de los actores; si no hay intervención y acuerdo de los agentes de la educación, el cambio puede leerse como imposición.

Capacidad de las instituciones para adaptarse y dar respuesta a cualquier mecanismo que le señalen las autoridades federales cuando hay posibilidad de conseguir recursos económicos adicionales.

¹⁵ Es importante observar que la mayoría de los órganos colegiados de las instituciones no tienen una conformación democrática ni son plenamente representativos de sus comunidades. En muchas ocasiones, se encuentran subordinados a las lógicas burocráticas y sometidos al control de las autoridades.

A lo largo de más de dos décadas se puede observar que la mayor parte de las instituciones se han adaptado, con diferentes grados de convencimiento, cumplimiento e incluso desarrollando procesos de simulación, para atender las disposiciones emanadas de la autoridad federal. Desde los proyectos formulados en el Programa Nacional de la Educación Superior (PRONAES) a fines de la década de los setenta, el paso por los programas institucionales de desarrollo de la educación superior (PROIDES) en los ochenta, hasta los programas ya reseñados de la década de los noventa, son una muestra fehaciente de que las universidades han sabido adaptarse a los requerimientos de los gobiernos federales en turno. Se supondría que las instituciones aceptan racional, voluntaria y decididamente estos programas y actúan en consecuencia, sin embargo, hay ejemplos de respuestas institucionales que denotan un cumplimiento formal a las exigencias externas, o contratación de despachos para satisfacer los requerimientos, en ocasiones desmedidos, de los programas, o proporcionando información no sustentada, o cambios importantes en los planes de desarrollo institucional según el rector en turno.

Se puede suponer que la racionalidad de las acciones implementadas por el gobierno federal son suficientes para convencer de su pertinencia a las instituciones; lo que no se puede hacer, es tratar de ocultar que las instituciones han estado y estarán siempre obligadas a ajustarse a las formalidades de los proyectos planeados centralmente pues es la única forma de conseguir recursos públicos adicionales.

Instrumentación de un nuevo programa de distribución de recursos sin haber evaluado el impacto académico de los programas anteriores.

Se advierte en los últimos 25 años, que cada secretario de Educación Pública, y en ocasiones cada subsecretario, impone cambios (a veces significativos y en otros sólo de nombre) en los mecanismos de asignación del subsidio federal extraordinario. Parecería que cada funcionario federal en turno desea plasmar un programa específico que lo caracterice. El problema que observamos es que estas innovaciones responden a una visión personal y voluntarista de los responsables de la política educativa, pues no se parte de un análisis y evaluación académica, y no sólo administrativa y financiera, del impacto de los programas que se sustituyen. El PIFI no está exento de esta situación. Por diversas apreciaciones, necesarias pero no suficientes, y con una buena dosis de intencionalidades, se decide agrupar los programas anteriores en uno solo, sin haber evaluado satisfactoriamente el impacto académico de los que estaban operando.

Reiteradamente se ha considerado –por los propios funcionarios, autoridades institucionales y académicos– la necesidad de evaluar el grado de aplicación de los programas en la mejora y aseguramiento de la calidad, pero hasta ahora sólo se ha hecho un seguimiento, más o menos puntual, de dónde y cómo se

gasta el dinero, pero aún falta evaluar si muchos de los supuestos con los que se estructuran los programas federales han tenido o tienen un impacto académico importante.

Algunos ejemplos de estas presunciones pueden ilustrar lo anterior: se supone en nuestro país que un académico con doctorado tiene mayores posibilidades de ser un mejor docente, aunque normalmente los doctorados habiliten para la investigación; se supone que un profesor de tiempo completo va a tener un mejor rendimiento académico que un profesor de medio tiempo o el de tiempo parcial (con independencia del campo disciplinar); se supone que un programa acreditado externamente forma individuos cultos y los prepara mejor para el ejercicio profesional; se supone que un proceso administrativo certificado por el ISO-9000 va a brindar apoyos oportunos a la academia; se supone que un programa es de mayor calidad si tiene indicadores de baja tasa de deserción y de reprobación y una alta tasa de titulación (con independencia de las características del ingreso y del ambiente socio-cultural de las instituciones); se supone que las becas a los profesores han redundado positivamente en su compromiso institucional y en aumentar la calidad de su servicio; se supone que un programa integral es mejor académicamente que varios programas diferenciados; se supone que un control federal sobre los programas es mejor que programas administrados por las propias instituciones. Sobre muchos de estos supuestos están montados los programas sin haber hecho un esfuerzo por evaluarlos atendiendo las características de cada campo disciplinario, las leyendas institucionales, los grados de desarrollo de las instituciones, la diferencias por nivel de estudios y, además, sin asumir las consideraciones críticas que se han desarrollado desde las propias instituciones y desde la perspectiva de los estudiosos del tema (Álvarez, 1998).

Esta ausencia de evaluación da lugar a una dinámica donde el cambio de funcionarios modifica los programas en operación, pues no existe constatación empírica sobre el impacto académico de los mismos. Al mismo tiempo, las formas y mecanismos de instrumentación de los programas tampoco se han evaluado, esto da lugar a que no se intente un camino diferente, que tal vez pudiera resultar más eficaz.

Por ejemplo, no se ha intentado la opción de asignarles recursos adicionales a ciertas instituciones que han demostrado responsabilidad en el manejo de los recursos y se ha preferido tratar a todas como si estuvieran en las mismas condiciones de desarrollo; da la impresión que los programas operan bajo una visión de desconfianza sobre la capacidad de todas las instituciones, cuando no todas están en la misma situación.

Resalta el caso de la UNAM, la cual por su peso histórico nacional e influencia de sus autoridades es la única universidad pública que ha decidido no ser

beneficiaria de todos los programas. A pesar de ello, ha obtenido recursos adicionales del gobierno federal para impulsar los procesos de mejora de la calidad de sus servicios sin sujetarse a los mecanismos de administración y control de parte de la SESIC. La UNAM es un ejemplo de que existen caminos alternos a los instrumentados por el gobierno federal para manejar institucionalmente recursos financieros adicionales y parece no haber elementos para afirmar que los servicios que ofrece sean de menor calidad a los de las instituciones beneficiarias de los programas federales.

También podría pensarse en la posibilidad, tampoco puesta a prueba, de que el modelo de la ANUIES para distribución del subsidio sea un mecanismo alternativo para la distribución de esos recursos. Un modelo con las características aprobadas por el CUPIA seguramente será difícil de instrumentarlo, pues implicaría una pérdida real de autoridad de la SESIC para compartirla con la Asociación.

En resumen, lo que se quiere destacar es que, existiendo otros caminos posibles, se ha intentado uno solo (los programas manejados centralmente por la SESIC), sin que se haya evaluado el impacto académico de los mismos y de las formas centralizadas de operarlos.

Las intencionalidades del PIFI, nuevas formulaciones o sólo nuevas redacciones.

Los programas federales, por lo menos en los últimos 20 años, han procurado la mejora de los servicios y ser integrales en su formulación, participativos en su elaboración y comprometidos con metas anuales. Es obvio que ningún programa se ha propuesto lo contrario, sin embargo, y analizando los documentos entregados, en muchas instituciones no se cumplió con los propósitos antes mencionados¹⁹. En cuanto a objetivos, el PIFI no difiere mucho de otros programas anteriores, basta revisar los objetivos del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Mendoza, 2002: 121 y ss) o los objetivos del FOMES, para constatar la semejanza de propósitos. Comparar tal vez sea novedoso para las nuevas autoridades federales como institucionales, pero revisadas en un contexto más amplio que las gestiones personales, se encuentran muchas similitudes. Se observan cambios en las formas de organización, planeación y administración de los programas. Por ejemplo: en el PIFI es mucho más cuidada la etapa de preparación del proceso, la impartición de talleres de capacitación al personal directamente involucrado en la elaboración del programa, la sofisticación y procesamiento

¹⁹ Por ejemplo, a mediados de la década de los ochenta todas las universidades públicas entregaron un plan de desarrollo institucional sin que haya sido comentado con la comunidad universitaria. En los primeros años de aplicación de los FOMES también se elaboraron planes de desarrollo que fueron evaluados, criticados y comentados por académicos externos a la institución.