

El ejercicio constitucional de la autonomía. El gran reto de las universidades públicas autónomas.¹

Celebración del 70 Aniversario de la creación de la Universidad Veracruzana

Octubre 13 de 2014.

Romualdo López Zárate.²

Agradecimiento al Dr. Alberto Olvera, Presidente en turno de la Junta de Gobierno, a la Rectora de la Universidad, Dra. Sara Ladrón de Guevara y a la comunidad de la propia Universidad por su 70 Aniversario.

Son muchos los retos que tienen las universidades públicas. La mayor parte de ellos están bien señalados en el documento que presentó la ANUIES a los entonces candidatos a la Presidencia de la República en el año 2012, al que denominaron: *“Inclusión con responsabilidad social. Elementos de diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior”* (ANUIES; 2013). El documento es claro y contundente en su diagnóstico: se requiere una nueva generación de políticas públicas porque las que se han aplicado a lo largo de los últimos 25 años están dando muestras cada vez más evidentes de rendimientos decrecientes y porque la continuidad de esas políticas no nos permitirán enfrentar los rezagos que tenemos ni los emergentes desafíos de la sociedad.

Los retos identificados por la ANUIES fueron escasamente recuperados en el escueto Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (SEP, 2013) pero uno de ellos sí señala como Estrategia: “Revisar la estructura de los fondos extraordinarios para asegurar que sean instrumentos para el fortalecimiento de la educación superior.”

¹ El presente escrito se nutre a) de un artículo publicado por la Revista de la Educación Superior (RES) llamado: ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional una Moda?. No 163, vol 41, julio-septiembre de 2013; y b) de una notas presentadas en el Seminario „AUtonomía y poder. Intervencionismo estatal“. Dentro del Coloquio sobre la Autonomía Universitaria en México, UNAM, 23 de septiembre de 2014.

² Profesor del Area de Sociología de las Universidades de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Esta referencia reitera lo que en el programa educativo del sexenio anterior se había ya apuntado como una necesidad percibida por la SEP, avalada por la ANUIES y documentada ampliamente por diferentes investigadores. Desafortunadamente no se registraron avances.

En esta participación pretendo compartir algunas reflexiones sobre uno de los retos de las universidades públicas que me parecen más preocupantes y en los que, pienso, se requiere un esfuerzo mayúsculo de las comunidades para ir construyendo y recuperando formas, mecanismos y sobre todo, una renovada concepción de la autonomía universitaria que en los últimos cinco lustros se han ido acotando y vulnerando. Son dos, entre otros, los factores a los que quiere referirme: a) una desmedida, y tal vez explicable, injerencia del gobierno federal en las competencias propias y específicas de las universidades públicas, y b) la difícil compatibilidad de la autonomía a la luz del ejercicio de otros derechos ciudadanos indispensables para consolidar la democracia, como son la transparencia en el uso de los recursos públicos, el ofrecer cuentas claras a la sociedad, el respeto a las garantías individuales.

Un buen punto de partida para la reflexión puede ser recordar lo que la fracción VII del Artículo Tercero establece como autonomía para las universidades públicas pues nos mostrará incumplimientos, crecientes alejamientos de lo que ahí se postula, ausencias notables de mecanismos para hacer efectivo su ejercicio, injerencias desmedidas de entes ajenos a las propias comunidades universitarias.

La fracción VII dice:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán:

- *la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas;*
- *realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;*

- *determinarán sus planes y programas;*
- *fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y*
- *administrarán su patrimonio.*

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la ley federal del trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere” (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013).

Me parece que es claro que la redacción de la fracción da lugar a múltiples interpretaciones, alcances diversos, contenidos difusos y también ausencias notorias. Y también a que hay suficientes elementos para afirmar que las políticas públicas federales de los últimos 25 años vulneran y acotan esas facultades. Veamos por qué.

1. Las limitaciones de la Planeación Estratégica (PE) en las universidades.

El prestigioso analista de la educación superior, Robert Birnbaum de la Universidad de Maryland, dedicado al análisis de las universidades como organizaciones sociales y del papel de los directivos en su desarrollo, publicó hace ya casi doce años el resultado de una investigación sobre la injerencia de los políticos en las actividades propias de las universidades. Sabemos que las universidades, a lo largo de su existencia, siempre han tenido, están, en crisis pero también sabemos que siempre han resuelto sus problemas. Sin embargo, los políticos, desconocedores de la historia de las universidades, utilizan la excusa de la crisis para imponerles medidas administrativas. Se ataca a las comunidades académicas como arcaicas, ineficientes, y de muy buena fe y con las mejores intenciones, piensan que éstas deben ser corregidas por un tipo de administración utilizada en las industrias o en las dependencias públicas. Y los políticos se encargan de predicar y convencer a las autoridades institucionales de implantar nuevas medidas que corregirán de

una vez y para siempre el rumbo de las instituciones. Proponen cambios desde sus propias visiones y convicciones sin considerar lo disruptivo que pueden ser esos caminos. En esta intención liberadora, los políticos son acompañados por los empresarios preocupados por la competencia, eficacia y eficiencia de sus industrias y quieren transmitir esos valores a las universidades. Obligan a las IES a comportarse de la misma forma. Asumen que los mecanismos para tomar decisiones expeditas en la industria son válidos para las instituciones de educación superior.

Y con esa buena fe, nos han endilgado un conjunto de medidas administrativas ajenas a nuestro quehacer, señaladamente la planeación estratégica, y las hemos aceptado porque vienen con una bolsa de recursos frescos.

Los políticos y los administradores de la educación superior (la alta burocracia) suponen que los sistemas de administración originalmente diseñados para resolver necesidades específicas de las empresas privadas o de las organizaciones gubernamentales van a funcionar en las instituciones de educación superior y les van a resolver sus problemas. Por lo tanto, sólo hay que aplicarlos y los resultados serán inmediatos. Así en la historia reciente de las universidades se han adoptado diferentes programas para resolver las crisis recurrentes de las universidades³ y uno de los más recurridos fue la llamada Planeación Estratégica: La detección de amenazas y oportunidades del presente y futuro del contexto externo y la identificación de fortalezas y debilidades de las instituciones (la ahora famosa

³ Una lista de ellos es la siguiente: 1) El sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (1960-1974), instrumentado en los años sesenta del siglo pasado por Robert McNamara, secretario de Defensa con Robert Kennedy y planeado por la Rand Corporation, 2) La Administración por Objetivos, (1950) aplicado en las universidades americanas a partir de 1971, 3) El Presupuesto Base Cero (1970-1985) iniciado en la Texas Corporation, como un instrumento racionalizador y eficientizador del presupuesto. Fue impulsado por el presidente Carter para aplicarse en las industrias y el gobierno y pronto pasó a las universidades 4) la Planeación Estratégica (1972-1994) surgió en las industrias y fue implementada en las universidades en la década de los ochenta del siglo pasado. Fue el gran esfuerzo para hacer racional la administración. Afirma Birnbaum que para 1985, el 88% de las instituciones de educación superior en los EUA la estaban aplicando, pero para los años noventa, la mayoría de las instituciones ya la habían abandonado, 5) Benchmarking (1979-...) como el proceso institucional para implementar las mejores prácticas que han sido desarrolladas en otras organizaciones, fomenta la competencia y la mejora continua. Fue ideada en la Xerox, 6) Administración de la Calidad Total y el Mejoramiento Continuo de la Calidad (1985-1996). Es la incesante persecución de la mejora continua en donde la satisfacción del cliente es el principal criterio de calidad. Fue desarrollado por la industria de Teléfonos Bell y se empezó a aplicar en los noventa en las universidades, y 7) La reingeniería del proceso de negocios (1990-1996). La novedad de esta moda es la centralidad que se le da al proceso continuo de transformación.

en México, matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, FODA) fue el gran mecanismo ideado para resolver los problemas internos de las universidades en función de las demandas y oportunidades del contexto externo.

La Planeación Estratégica, al igual que los otros mecanismos, tiene su origen fuera de las instituciones universitarias y al aplicarlo a ellas, fracasaron. Entre otras razones, porque los objetivos, fines y cultura en las universidades son de una naturaleza diferente a los de las empresas con fines de lucro, así como de las instituciones gubernamentales que requieren de una estructura vertical para administrar y ofrecer servicios a los ciudadanos. Estos organismos no tienen autonomía, condición básica para cumplir el objetivo de las universidades que es el cultivo del conocimiento. Porque no toman suficientemente en cuenta las características propias y específicas de las instituciones de educación superior. Por ello, en el mediano y largo plazo, fracasan; algunas tienen resultados inmediatos que parecieran demostrar altos beneficios, pero más temprano que tarde, son abandonadas porque no se ajustan a las características de las instituciones de educación superior.

Es significativo que la Planeación Estratégica, fundamento del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, arrancó en México cuando ya había evidencia de que en las instituciones de educación superior de los EUA ya se habían dejado de aplicar por inoperante.

Una de las preguntas que surgen es ¿por qué adoptamos esos instrumentos y mecanismos ajenos a nuestros objetivos y quehacer en nuestras universidades? Una de las posibles respuestas es que lo hacemos porque esas innovaciones se promueven como una herramienta eficaz y eficiente para solucionar problemas administrativos, basta con desempaquetarlas, seguir cuidadosa y rigurosamente las instrucciones, para obtener casi inmediatamente los resultados prometidos en la publicidad. Porque las innovaciones vienen acompañadas generalmente de una narrativa bien elaborada para convencer al cliente de sus beneficios. Son narraciones simplistas de héroes y villanos. Guy Neave alude a estas narrativas como los productos mágicos que ofrecían los merolicos del siglo xix en Europa para curar todo tipo de dolencias. Una alta dosis de publicidad ayuda a convencer a los escépticos de la bondad de estos productos que ofrecen resultados de manera expedita.

(Neave, 2011). Esas innovaciones, dice Neave, son retóricas, están enmarcadas en un lenguaje que deleita, persuade, conmueve a los posibles consumidores de su eficacia. Pero son efímeras porque no se incorporan formalmente a la institución; son pegotes, añadidos, chipotes a la estructura organizacional a los que se les da nuevos espacios, se contratan a gente no académica para que las instrumenten, con sueldos generalmente más altos que los académicos, que operan desde la cúpula administrativa. Son a final de cuentas un placebo, son tratamientos que los administradores aceptan como benéficos porque están convencidos de ello y no porque tengan, en sí mismos elementos conceptuales ciertos o hayan demostrado su efectividad. Se incorporan a la institución, por decisión de la autoridad bajo el argumento simple y contundente de que “son buenos porque son buenos” sin que haya bases científicas de su efectividad. Son procesos políticos en tanto que viniendo de fuera, requieren de la aceptación y anuencia de las autoridades para implantarlo dentro de la institución. No son resultado de un proceso de convencimiento y de argumentación, son el resultado de una decisión política tomada externamente. Son construcciones sociales post-hoc, surgen después del problema, no han sido probados con anterioridad (Neave, 2011). Son, así las llama Birnbaum “modas” organizacionales ajenas a las universidades y todas han resultado un fracaso porque surgieron en organizaciones con objetivos y fines diferentes a las universidades. Fracasaron porque las universidades no son, no deben ser, empresas con fines de lucro, tampoco son ni deben ser organismos dependientes del gobierno.

Una evaluación de la aplicación de esas modas, compartida por buena parte de los administradores y autoridades universitarias que vivieron su aplicación, llega a la conclusión de que se invirtió mucha energía y tiempo de los académicos y de los administradores, se gastó mucho dinero y se obtuvieron resultados muy pobres o incluso nulos; distrajeron a la comunidad, estudiantes, profesores, administradores, de sus labores sustantivas; se crearon chipotes organizacionales; se realizaron un conjunto de actividades irrelevantes; se invirtieron muchas horas en obtener información inutilizable; se instrumentaron una larga serie de actividades concatenadas que no llegaron a su fin; se involucró demasiado personal, obligándolo a hacer labores sin que estuvieran convencidos o tuvieran claridad en los objetivos de su trabajo; se contrató personal que no era ni

administrativo, ni académico, sino gestor de las modas. La PE, en resumen, ha significado un desperdicio de recursos humanos, de tiempo y dinero.

Las modas, además de no alcanzar los resultados esperados, dejan una secuela de daños, algunos graves y de larga duración, en las instituciones. Una de las consecuencias es que las modas han erosionado la confianza y legitimidad de los académicos con respecto a sus administradores y sus autoridades. Los académicos se vuelven reacios ante las innovaciones administrativas, cuestionan su aplicabilidad, consideran que se invierte demasiado tiempo para resultados inciertos, piensan que su aplicación está fuera de las prioridades institucionales.

Sabemos que las universidades son organizaciones de acoplamiento flojo, no son industrias con una burocracia formalizada, con estructuras verticales de autoridad. La estructura de las universidades se controla por las rutinas y cultura de las instituciones, por la socialización de los participantes. Los académicos protegen su quehacer separando las estructuras formales de su trabajo rutinario. Esto no quiere decir que no haya innovaciones, sino que éstas se desprenden de lo que hacen los académicos, no de las órdenes de los directivos. La metáfora de las universidades como anarquías organizadas ha llevado a que algunos críticos piensen que la administración académica es un proceso patológico que necesita ser remediado mediante procesos y mecanismos racionales. Sin embargo, desde una perspectiva organizacional, las propiedades de la anarquía de las instituciones permiten adaptarse a la particular naturaleza de sus múltiples objetivos, tecnologías y procesos de decisión. Cuando una organización tiene claros sus objetivos, sus fines, se puede diseñar una tecnología que les permita alcanzarlos con eficiencia y eficacia; pero cuando las organizaciones, como las universidades no tienen claros esos fines, no hay tecnología que sea aplicable. Las universidades tienen legitimidad porque cumplen una función social que es valorada por la sociedad y que no se mide por la eficiencia y eficacia.

Las universidades a veces adoptan las modas porque son presentadas como mecanismos alternativos, modernos, con resultados visibles a muy corto plazo, fáciles de entender, usar y aplicar, como por receta. En otras ocasiones, las aceptan con una visión pragmática, para obtener más recursos, pretender ser modernas, para contender con presiones políticas, para

conseguir más dinero. Los administradores las aplican porque no les queda otra: es un mandato de sus jefes; pero en ocasiones las adoptan sin que ellos mismos tengan claridad de la efectividad de la moda; pero dada su calidad de subordinados, a menudo asumen la defensa de la eficacia de la moda más como un deseo, y una fe ciega y dura de que los resultados serán positivos, manejándose por creencias. Una vez iniciada la aplicación de la moda, es difícil detenerla, se crean estructuras y compromisos para desarrollar la moda.

Las autoridades las aceptan como una forma de marcar una distancia, a diferencia con sus antecesores, como la forma de cumplir sus promesas de transformación institucional, e incluso hay quienes adoptan las modas como una aventura o como una campaña militar, como un rompimiento con las rutinas. Y se encargan de dar una difusión extraordinaria de los supuestos beneficios de las modas.

A partir del análisis de la PE se pueden establecer dos presupuestos con alto grado de confianza: a) la PE no ha revertido el deterioro (real o supuesto) de las instituciones; y b) la PE deja legados que permanecen durante un largo tiempo después de que la misma PE ha sido abandonada. Algunos de estos efectos son, por ejemplo: la tiranía de los números. La obsesión por la medición ha conducido a que se mida lo que no es importante, a que la numerología reduzca la legitimidad social de la educación superior, a minimizar la confianza y la buena fe de los académicos en su quehacer.

Afirma Birnbaum:

“La ironía de la cuantificación es que entre más se aumente y amplíe, menos confianza tendrán los académicos en ella. La cuantificación crea en los administradores una percepción de certeza y de poseer la verdad y uno de los mayores errores que cometen las autoridades es tomar decisiones inciertas con base en la ilusión de certeza. Hay que tomar en cuenta que cada aspecto que se presenta al responsable de la toma de decisiones, en términos de números, constituye una evidencia, no una verdad. Pensar que la evidencia es verdad es una receta segura para tomar malas decisiones. En las universidades esto puede resultar catastrófico. Las decisiones racionales basadas en mediciones conducen con frecuencia a tomar decisiones irracionales que a causa de parecer “científicas” son difíciles de refutar”.

Sin embargo hay que reconocer que la PE ha tenido, tiene algunos efectos colaterales positivos, como reconocer la importancia de obtener datos, de medir ciertos fenómenos, de introducir modificaciones en organizaciones muy tradicionales y conservadoras, de llamar la atención en aspectos que realmente están funcionando inadecuadamente; en vislumbrar alternativas para atender problemas históricos.

La conclusión de Birnbaum convoca a la reflexión, cuando plantea que la PE es un placebo organizacional. Los administradores, las autoridades incluso crean enfermedades institucionales, a partir de diagnósticos incorrectos y sugieren como curación, la PE, un placebo organizacional. En síntesis, la PE es un mito, es un remedio mágico. Se olvida que el mayor propósito de la educación superior es afirmar el potencial de la vida humana, no mejorar la eficiencia administrativa.

Todos conocemos la inserción de la PE en nuestras universidades públicas y autónomas. La incorporamos sin considerar suficientemente sus efectos nocivos; preocupa porque la seguimos aplicando a pesar de que ya se demostró en otros contextos sus efectos irrelevantes; porque seguimos apostando por introducir valores, normas y mecanismos organizacionales ajenos a nuestra misión y quehacer fundamental; porque en la búsqueda de la competencia, eficiencia, eficacia organizacional estamos corriendo el alto riesgo de relegar e incluso perder la misión fundamental de las universidades: la formación de nuevas generaciones que incluye, como lo decía acertadamente el Dr. Latapí no sólo el conocimiento vinculado a los factores económicos sino también propiciar todas las formas de conocer que requiere una sociedad. En sus palabras *“(las universidades)... son el hogar legítimo de la Filosofía y de las Humanidades, de la historia, del teatro, de la poesía y la música; defendemos también el profundo sentido humano de las Ciencias Naturales; y afirmamos el valor de lo inútil y de lo gratuito como parte de la misión de la universidad”* (Latapí, 2007,29).

El reto es mayúsculo porque se trata no solamente de cambiar las políticas sino diseñar nuevas que permitan evaluar nuestra actividad, rendir cuentas y además acceder a recursos frescos que posibiliten el desarrollo de las universidades y no agotar los nuevos recursos en

el pozo insondable de la nómina y sus prestaciones.

Me parece que el PIFI reúne la mayor parte de las características que lo identifican como una moda: desde su inicio se propaló con una narrativa seductora, y pretendidamente convincente, por parte de las autoridades. En efecto, sería el mecanismo idóneo para lograr los objetivos establecidos en el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006; permitiría sumar los esfuerzos de diferentes programas públicos que habían estado en operación en los noventa, pero un tanto desarticulados.⁴

El PIFI es mágico, en tanto ofrece soluciones para problemas muy complejos. En tan sólo cinco años, 2001-2006, se lograría revertir las inercias institucionales y consolidar, de una vez por todas, la Planeación Institucional.

El PIFI viene empaquetado. Los copiosos manuales y guías para su elaboración son un ejemplo claro de racionalidad. Todas las etapas están previstas y concatenadas a la vez que son objetivas, cuantificables, evaluables; distribuidas en fases anuales que se cumplirían en tiempo y forma. Durante la fase I (2001) se establecerían las bases para la planeación, en la fase II (2002) se fortalecerían las bases de planeación, la fase III (2003) constituiría el desarrollo de la planeación institucional y de las Dependencias de Educación Superior (DES), en la Fase IV (2004) se fortalecería la planeación institucional y de las DES, la Fase V (2005) representaría el avance en la consolidación de la planeación institucional, y finalmente, la Fase VI (2006) representaría la consolidación de la Planeación Institucional. En 6 años se transitaría de un subsistema desarticulado a la consolidación de la planeación institucional. Todo ello bajo los lineamientos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES).

⁴ Los fondos que incluía el PIFI son: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PIFI), el Programa para la Normalización de la Administración (PRONAD), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para la ampliación, modernización, mantenimiento y equipamiento de espacios físicos quedarían articulados en el PIFI. Y además, la realización de ejercicios de planeación estratégica participativa, incidirían en fomentar la mejora continua, al aseguramiento de la calidad de los programas educativos y servicios, así como de la gestión académica-administrativa de las instituciones pertenecientes al subsistema público de educación superior. (Rubio, 2006, 4).

El PIFI es un placebo en tanto es un tratamiento prescrito para “curar” enfermedades institucionales. Naturalmente no es obligatorio para todas las instituciones, cada institución debe solicitarlo, aceptarlo y someterse a los lineamientos del cuerpo administrativo, ingenioso, dedicado, comprometido y atento de la SEP. Se ofrecen cursos, se dan asesorías, se resuelven dudas; los funcionarios de la SES se hacen presentes en donde los soliciten.

El PIFI es una innovación no institucionalizada. Las instituciones debieron adaptarse al diseño y normas establecidas en los lineamientos. Se crearon nuevas instancias no reconocidas formalmente en las instituciones, las Dependencias de la Educación Superior son los núcleos de todo el proceso. Pero el trabajo si bien recae en las DES, llevó a la creación de nuevas oficinas para organizar y dirigir el proceso, se formaron “expertos” en su diseño, expertos ajenos frecuentemente a la academia pero con una alta capacitación en planeación estratégica. Este personal con frecuencia representaba y articulaba, en un principio, los intereses de la academia, posteriormente la academia quedó supeditada a los ritmos y exigencias de dichos expertos. Los sujetos de las transformación fueron los técnicos, y los objetos, los académicos, los estudiantes y las propias instituciones (Kent, 2005). Las modificaciones en la estructura institucional no se institucionalizaron. Son (fueron) oficinas creadas ex profeso para administrar todo el Programa, las DES no fueron reconocidas, en su mayor parte, en la legislación universitaria.

El PIFI diseña una nueva tecnología mediante la creación de programas para administrar y procesar la ingente información necesaria para formular los planes estratégicos. Cada DES formula sus programas educativos (PRODES) con una visión al 2006; se identifican los problemas, se priorizan y se diseñan programas para resolverlos. Un programa sin referencia al problema que debe atender resulta inaceptable; las metas fijadas son precisas, cuantificables, observables para cada uno de los años de acuerdo con las fases previstas; los cursos de acción quedan establecidos, con sus respectivos objetivos y estrategias, cada año se evalúa el avance programático, y para darle certidumbre al proceso los titulares firman compromisos. Asimismo, como hay problemas comunes a varias DES y la administración debe acompañar toda la planeación académica, se diseñan Programas transversales de

Gestión (PROGES) y se certifican con estándares internacionales (ISO) los procedimientos administrativos (en sí mismos, en su propia lógica sin atender lo que les da razón de ser) como un distintivo de modernidad y calidad reconocida allende las fronteras. Los resultados de las evaluaciones de los diferentes programas se distribuyen en rubros y sub-rubros, y se muestra su avance gráfica y claramente en un “colorama”. Se crea un código de cuatro colores con el siguiente significado: verde cuando el rubro o sub-rubro de cada programa, el programa mismo e incluso el PIFI en su totalidad había recibido una atención amplia a las recomendaciones de los comités evaluadores o registrado un avance significativo; amarillo, cuando la atención era media o el avance satisfactorio; anaranjado si la atención era deficiente o el avance pobre o escaso, y finalmente rojo si se observaba una falta de atención o un avance nulo (Rubio, 2006, 43). Así, visualmente se podían detectar rápidamente los avances de cada PIFI, de los PROGES, de los PRODES y de las DES en su capacidad, competitividad, autoevaluación y actualización de la planeación institucional.

Como se puede apreciar, se creó toda una tecnología para la administración de los PIFIS. El PIFI es un proceso político diseñado desde la SEP. Los lineamientos, guías, formatos estuvieron a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior. Su aceptación es condición para obtener recursos federales adicionales. No hay alternativa. Es, como lo ha retratado un analista: la política pública se implantó por el poder de la chequera (De Vries). Como es conocido, la mayor parte del presupuesto ordinario anual a las instituciones se agota en gastos irreductibles: pago al personal, mantenimiento, pago de servicios, dejando un margen estrecho para otros aspectos (Mendoza, 2011). Por ello, el recurso extraordinario asociado al PIFI no es una opción para las instituciones, es una necesidad.

Naturalmente las autoridades y académicos que impulsaron la PE dicen que fue exitosa. Análisis mas imparciales dan cuenta de que no hubo cambios sustantivos. A veces funciona y a veces no, en algunas dependencias de una misma institución puede ser exitosa y en la de al lado, no. Otros analistas concluyen que la PE no es aplicable a las universidades. La presunción de que una estrategia implica detectar las etapas que van en una cierta secuencia van a dar determinado resultado, no es aplicable a las universidades. La estrategias organizacionales de las universidades no pueden ser creadas con la lógica usada para

ensamblar automóviles (Mintzberg, 1994).

La conclusión de Birnbaum es enfática: *La PE ha sido una pérdida de tiempo, los resultados no justifican el tiempo y recursos invertidos, no es posible aplicar la lógica empresarial a la lógica universitaria.*

Algunos analistas, entre los cuales me incluyo, nos inclinamos a afirmar que el PIFI está en la etapa de regresión, de su progresivo olvido y abandono. Su punto culminante fue a fines del sexenio 2000-2006, era tal su narrativa exitosa, su apoyo entre los dirigentes institucionales que se replicó en los Institutos Tecnológicos federales y estatales (bajo el nombre de Programas Institucionales de Innovación y Desarrollo, PIID) y en las escuelas normales públicas (Planes de Desarrollo Institucional –PDI– en el marco del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales públicas, PROMIN). Era el remedio efectivo para la transformación institucional.

Evidentemente se documentaron los logros, se mostró fehacientemente el cambio en los indicadores institucionales, las transformaciones eran reales, los programas educativos de calidad se incrementaron notablemente; la proporción de profesores de tiempo completo aumentó al igual que el personal académico con doctorado. Dinero fresco fluyó hacia las universidades y en buena parte iba dirigido directamente a las DES. Los cuerpos académicos recibían recursos económicos para realizar lo que habían planeado. Los rectores veían con beneplácito el programa porque podían destinar recursos a actividades institucionales sin posibilidad de “negociarlo” con otros grupos de interés al interior de la institución puesto que el dinero venía “etiquetado” y no sujeto a cambio alguno. Se fomentó una sana competencia interinstitucional para mejorar los indicadores de calidad académica. Los testimonios de los rectores sobre el Programa, recabados por la SEP, eran muy positivos y contundentes sobre sus beneficios. (Cf. Rubio, 2006).

La evaluación que hace la SEP en 2006 es ilustrativa de los efectos de la moda: *“Los resultados alcanzados por las universidades públicas y el contenido de los testimonios expuesto, permiten concluir que los PIFI han sido una estrategia eficaz para fortalecer su*

capacidad y competitividad académicas, construir una cultura a favor de la planeación, la evaluación y la responsabilidad social (p. 128); las universidades públicas han mejorado sus procesos de gestión y han avanzado en sus procedimientos de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos que les son asignados (p. 130), si bien se reconoce que “falta mucho por hacer, los logros no son homogéneos, existen aún brechas entre instituciones, subsistemas y regiones...” y se reconoce “el reto más importante es la continuidad, el riesgo de retroceder es real”(p. 130).

Y efectivamente, en el sexenio anterior se continuó con el Programa pero con un menor énfasis. No se le abandonó pero la dirección no fue tan cercana y agobiante como en el sexenio anterior. Bajó el nivel de supervisión, control y asesoría, si bien los apoyos económicos continuaron.

¿Por qué se dice que el PIFI es una moda y está a punto de concluir su ciclo? Hay varias consideraciones de fondo y otras de forma que coinciden con los análisis realizados por diversos investigadores internacionales (Birnbaum, Neave, Mintzberg, Brunner) alimentados y enriquecidos con investigaciones realizadas en diferentes instituciones nacionales.⁵

La principal, me parece, es que los principios de la Planeación Estratégica (PE) no pueden ser aplicados a las universidades. La lógica con la que opera la PE contraviene principios básicos de la organización universitaria. Algunos de ellos son los siguientes:

- a) Las universidades no son organizaciones que toman decisiones de tipo vertical, la participación de miembros de los diversos sectores de la comunidad en la toma de decisiones académicas es imprescindible para atender el objeto de las instituciones.

Esta participación está pautada, tiene sus ritmos y sus tiempos, sus procesos y mecanismos para llegar a decidir o aplazar una decisión. Los principales órganos de

⁵ Las consideraciones expuestas son principalmente resultado de entrevistas a académicos, funcionarios y rectores de doce universidades públicas del país. La metodología de esa investigación se expone en el artículo: López Zárate Romualdo, Oscar González Cuevas, Javier Mendoza Rojas y Judith Pérez Castro (2011): El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. En Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 16, No. 51, pp. 1021-1054.

decisión son los cuerpos colegiados y no los órganos unipersonales. La PE parte de poner en duda la “eficiencia” de esta forma de proceder y pretende incorporar mecanismos de decisión más verticales, más autoritarios, más expeditos. En la experiencia de aplicación del PIFI se advierte un paulatino y creciente desdén por la autoridad de los cuerpos colegiados. Los planes estratégicos no son, en la mayor parte de los casos, sancionados por los órganos colegiados, es más, ni se les toma en cuenta. Los órganos colegiados representan un obstáculo para aplicar la PE puesto que no actúan a la velocidad requerida para entregar anualmente, en plazos preestablecidos, en formatos definidos todos los requerimientos del Programa. Los PIFI exigen la presentación de un conjunto de metas a alcanzarse en determinado tiempo, no importa quién o cómo se establezcan esas metas, pero es un requisito indispensable para que puedan operar. Naturalmente, el PIFI predica que lo conveniente es que ese proceso sea participativo, pero en su formulación y aprobación hace caso omiso o desdeña los procesos típicos de las universidades.

Esta circunstancia obliga a las DES a presentar, como sea, sus proyectos respectivos en el tiempo establecido. Pero todavía falta una etapa adicional, con el conjunto de planes de las DES se articula el Programa integral institucional anual, con las mismas presiones de tiempo. Al año siguiente hay que evaluar dicho Programa, hacerle ajustes y volverlo a presentar. En paralelo se reciben recursos, generalmente a fin de año, que hay que ejercerlos en un tiempo preciso cumpliendo con todo un conjunto de trámites administrativos para hacer transparente el ejercicio de los recursos y comprobar que se destinaron para el objetivo aprobado. Este conjunto de exigencias de “racionalidad” y de “temporalidad” para cumplir los objetivos estratégicos anuales ha tenido consecuencias importantes para las universidades.

Por ejemplo: i) obliga a las instituciones a prescindir de sus cuerpos colegiados porque la armonización de intereses, el lograr un consenso sobre los objetivos institucionales, la jerarquización de actividades, lleva un tiempo mayor a las urgencias de los tiempos políticos; ii) vulnera la normatividad institucional al hacer caso omiso de los mecanismos acordados por los órganos colegiados quienes han

establecido sus propias normas; iii) traslada las decisiones institucionales de la academia a los administradores y dentro de éstos a nuevas figuras en la organización institucional, a las que atinadamente Acosta los ha llamado “gestócratas”, profesionales expertos en la PE que tienen la habilidad y conocimiento para “cumplimentar” los formatos, que desplazan no solo a la academia sino también a los administradores profesionales de la institución.

- b) Una característica fundamental de las universidades es la aceptación y el reconocimiento de la existencia de grupos disciplinarios que tienen objetivos propios, metodologías específicas, intereses divergentes, formas de valoración del trabajo y de desarrollo no homogéneos. La naturaleza de la universidad es la aceptación de la pluralidad y la diversidad entre sus grupos y miembros. Cada grupo diseña y construye un andamiaje del conocimiento que no puede ser igual a todas las disciplinas, los planes y programas de estudio son resultado del intercambio de puntos de vista entre los profesores que constituyen el núcleo disciplinar, no pueden y no deben imponerse desde la autoridad. Los programas y proyectos de investigación los asumen los profesores en lo individual y como grupo, no son resultado de una imposición de una sola visión. Se trata de instituciones de acoplamiento holgado (Weick), anarquías organizadas, comunidades cibernéticas.

El PIFI hace caso omiso de esta diversidad, los formatos son iguales independientemente de la disciplina de la que se trate, los pasos que hay que seguir son exactamente los mismos.

- c) Las universidades son instituciones centenarias en el mundo. A pesar de su relativa juventud en México, establecidas hace apenas un siglo, a lo largo del tiempo han conformado un conjunto de principios, valores, costumbres, formas de ser y proceder. En su historia han cumplido, en forma diferenciada, con los objetivos para las que fueron creadas. Han resistido y superado intromisiones e injerencias para normar su peculiar forma de organización. Este conjunto de tradiciones que no solo han resistido sino que se han consolidado a través del tiempo (a las que llama Clark,

las “sagas” organizacionales”, Clark, 1991) son constitutivas de la universidad. La PE hace caso omiso de este conjunto de tradiciones, valores y costumbres; de sus antecedentes, de su nivel de desarrollo, de sus conflictos, de su ubicación, de su entorno. Es un modelo único para todas y en todo.

d) Las universidades son instituciones de la sociedad que cumplen con atender un conjunto de demandas e intereses de la sociedad: el cultivo del conocimiento, su transmisión y difusión. En este sentido los principios de competencia, eficacia, eficiencia adquieren otra connotación. Más que competencia priva el sentido de complementariedad, corresponsabilidad, solidaridad. Sabemos que el académico se mueve entre dos polos de interés, su institución y su campo disciplinar. Este último lo lleva indefectiblemente a buscar a sus pares en otras instituciones, países, regiones; a compartir, difundir y evaluar sus hallazgos con sus pares. La eficacia y la eficiencia en las universidades trascienden el ámbito institucional y el aspecto económico. Su razón de ser no está supeditada a buscar un mejor rendimiento económico del dinero que reciben. La PE surge en organizaciones que tienen como fin incrementar sus ganancias ofreciendo un servicio de calidad y en un ambiente de competencia y para ello adoptan un tipo de administración que les procure un mayor beneficio, en poco tiempo y con la menor inversión posible. Las universidades no tienen ese propósito, por ello, un tipo de administración útil, válida, confiable, en las empresas con fines de lucro, es inaplicable e inaceptable en una organización con fines diferentes. Pero no sólo hay consideraciones de fondo, hay también resultados no positivos de su instrumentación en las universidades públicas que cuestionan la idoneidad de su adopción y ponen en duda su continuidad.

e) La simulación. Uno de los efectos de la PE y del PIFI en el que están cayendo algunas DES y algunas instituciones, en su necesidad de conseguir recursos adicionales imprescindibles para el desarrollo de la universidad, es la terrible tentación de fingir que se consiguen resultados que no se corresponden con la realidad, de difundir logros que no son tales, de alterar deliberadamente las metas para aparentar avances, de manipular información para, supuestamente, comprobar

el cumplimiento de compromisos, para hacer narrativas a gusto de los evaluadores.

Se llega al extremo de montar escenarios, que como su nombre lo indica, son artificiales, efímeros, con actores que juegan un rol acorde con lo que se quiere representar. Los ejemplos institucionales abundan: se finge y se documenta la participación de la comunidad en la elaboración del PIFI; se diseñan mecanismos para alcanzar, artificialmente, un determinado valor en los “indicadores”: profesores con posgrado (con cierta independencia de la calidad y pertinencia del posgrado alcanzado), incremento en la eficiencia terminal (modificando los criterios para obtenerla); incremento en la matrícula (modificando la definición de “estudiante” para establecer la que mejor convenga), mejora de los procesos administrativos por la certificación ISO (con independencia del beneficio para los académicos); supeditar la calidad de programas a las variables y criterios de medición de los evaluadores; y en el extremo, inventar resultados. Uno de los problemas mayores del PIFI es que las universidades las adoptaron “no tanto por el convencimiento sobre las bondades que se derivan de la evaluación, sino por una necesidad vital de incrementar sus recursos financieros... la evaluación perdió su sentido educativo: no se evalúa para retroalimentar o para fortalecer el desarrollo institucional, sino que se evalúa para juzgar o dar financiamiento para el trabajo institucional” (Díaz Barriga, 2008, 51).

- f) Se socava la autoridad institucional y se acota, aún más, la autonomía. Con la intención de hacer transparentes y objetivas las evaluaciones, se coloca en un segundo plano a las autoridades institucionales de modo tal que se llega a establecer una relación directa entre los profesores, los cuerpos académicos y las DES, con la SEP, prescindiendo de la autoridad institucional o haciéndola intervenir solo para aspectos administrativos. Así, los profesores con perfil PIFI reportan a la SEP, lo mismo hacen los cuerpos académicos. Hay un nuevo patrón, no institucionalizado pero sí real y efectivo, para los profesores y los grupos: Los criterios de medición y evaluación son establecidos externamente. Ello ha propiciado que buena parte de los académicos estén más preocupados por cumplir los criterios que exige la SEP que

atender a los propios criterios institucionales. Y no sólo se observa con los académicos, también con los programas institucionales. La acreditación de los programas está en función de satisfacer los criterios que dictan los evaluadores externos, aún cuando los de la propia institución sean más exigentes y objetivos. Se cumple hacia fuera y no hacia dentro. Y la expresión mayor de este socavamiento institucional es que buena parte de los programas institucionales están supeditados a las políticas federales. La autonomía institucional se ha acotado e incluso reducido ante la injerencia en la vida institucional de los programas gubernamentales. El éxito (o no) de la gestión de los rectores está medida por el cumplimiento de las políticas públicas, éstas se han convertido en el parámetro principal de referencia. Los rectores tienden a convertirse en gestores de las políticas públicas.

- g) Se mina la colegialidad. La PE está minando la colegialidad y el ethos académico. Así como se ha favorecido una competencia interinstitucional, también se ha propiciado al interior de la institución. La confianza, ese cemento invisible de la gobernabilidad institucional, tiende a disminuir porque algunos profesores y grupos dudan de la objetividad de las evaluaciones, de la imparcialidad de las autoridades, de la profesionalidad de los gestócratas, de recibir íntegro el apoyo económico autorizado. Observan con sorpresa, entre asombro y perplejidad, envidia y enojo, satisfacción y desdén, el trabajo de sus colegas. Actúan en ocasiones, en el afán de conseguir los indicadores de excelencia, de manera (i) racional desprendiéndose de aquellos compañeros que no tienen las credenciales prescritas. La competencia por acceder a algunos recursos adicionales llevan al extremo de cercenar partes de su cuerpo académico. Es cada vez más notoria la percepción de que los esfuerzos que hacen, el descuido de sus actividades sustantivas, para dedicarle tiempo a la formulación del PIFI, la dedicación de jornadas extraordinarias en fines de semana, en fin, la inmensa inversión de tiempo y recursos, no compensan los recursos que se reciben.
- h) Otro factor adicional es la incertidumbre de que la aplicación del PIFI realmente esté redundando en mejorar la calidad de los servicios. No la mejora de los

indicadores o la obtención de certificados sino la duda de si todo el programa está mejorando el desarrollo institucional. Algunas investigaciones puntuales en varias universidades han mostrado la falacia de la mejoría académica instrumentando el PIFI. Acosta (2009) a partir del análisis de 5 universidades concluye que el Programa lo que consiguió fue aumentar la burocracia institucional, dar un mayor poder y autoridad a los rectores y sostiene una duda fundada sobre el éxito del programa en el aumento de la calidad de los servicios institucionales. Otros, como en mi caso (López, 2011), documentamos la injerencia en la autonomía universitaria y la vulneración a la autoridad de los tradicionales órganos colegiados de las universidades. López Molina (2010) documenta en un estudio etnográfico, las dificultades, las peripecias, los acomodos e incluso la simulación a la que se ven obligados los sujetos de las políticas para acceder a recursos públicos adicionales, que si bien son necesarios, afectan la ética, la dignidad de los académicos, la autonomía de la universidad. Es notorio el rol que juegan los administradores de la política (no hay otro camino, no hay alternativa), con los directivos y los líderes académicos. Las limitaciones de orden personal y cronológico de algunos actores para aplicar la política, la ausencia de consideración del papel fundamental que juegan los profesores por horas, la imposibilidad real para ejercer responsablemente los recursos asignados, las limitaciones de tiempo, a la luz del cumplimiento de otras actividades académicas, para dedicarse a la formulación cada año, con presiones crecientes para cumplir en tiempo y forma con los formatos establecidos de su universidad. Estévez (2009) analiza con detenimiento la compleja relación entre las lógicas institucionales (como el PIFI) y las lógicas de los sujetos (los académicos) y cómo “los efectos que han tenido las políticas públicas en la Universidad de Sonora constituyen una refutación sobre la viabilidad de pretender un cambio automático en los procesos sustantivos que sostienen el trabajo académico, por la vía del aumento de los indicadores de profesores con posgrado” (249). Otros investigadores han puesto de relieve los beneficios de la implantación del PIFI, pero también destacaron los problemas que estaban generando (Chehaibar et al, 2007; Kent, 2005; Rodríguez, 2005). Señalan por ejemplo, que el PIFI no toma en cuenta la tercera función universitaria: la difusión de la cultura y la

extensión universitaria, no toma suficientemente en cuenta que la mayor parte del personal académico en las universidades es de dedicación parcial (Díaz Barriga *et al*, 2008; López-Casillas, 2005).

En entrevistas realizadas en 12 universidades a académicos con más de 20 años de antigüedad, que han visto y experimentado la aplicación de otros programas manifiestan su escepticismo con respecto al PIFI porque han sido testigos de los escasos resultados alcanzados al implementar otros programas en sus instituciones desde hace ya cuatro décadas. Recuerdan por ejemplo, la Planeación iniciada a fines de los años setentas, con todo un aparato a nivel nacional, (la Comisión Nacional de Planeación de la Educación Superior, CONPES), regional (las comisiones regionales de planeación, CORPES), estatal (las comisiones estatales de planeación) e institucional (las unidades de planeación, UIPS) que a pesar de todos los recursos que se invirtieron y el despliegue de un esquema organizativo en diferentes niveles (nacional, regional, estatal e institucional) no rindieron los frutos que se esperaba. Iniciados los años ochenta se instrumentó primero el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y después el Programa Institucional de Desarrollo (PROIDES), a inicios de los noventa los Fondos para el Mejoramiento de la Educación Superior (FOMES) y el programa de becas para los académicos. Todos ellos fueron modas administrativas que tuvieron su ciclo. Y llama la atención que en todos los casos, las universidades prepararon copiosos documentos que daban cuenta de los aciertos, avances y también problemas que se presentaron en su instrumentación. Pero lejos estuvieron los planes anteriores de diseñar y aplicar una metodología tan racional (rigurosa y asfixiante) como el PIFI, ni tampoco de contar con un financiamiento tan elevado.

Estos académicos consideran que el PIFI ha sido un mecanismo más, diseñado por los tecnócratas y los políticos, que está lejos de atender la complejidad de las universidades.

2. Los nuevos actores en juego con los cuales no nos hemos coordinado suficientemente.

Como lo apuntan varios investigadores (Adrián Acosta, Manuel Gil, Eduardo Ibarra,

Roberto Rodríguez) en las dos últimas décadas han surgido nuevos actores que han enriquecido la vida social pero también por la especificidad de sus funciones pueden dar a lugar a redundancias y sobreposición de funciones en el ámbito de acción y el ejercicio de la autonomía universitaria. Esos actores han demandado para un adecuado ejercicio de sus funciones que el Estado les de autonomía. Estamos entonces ante un conjunto de nuevas instituciones autónomas constitucionales (en tanto que están explícitas en la Constitución) que en el ejercicio de sus funciones pueden invadir la autonomía de las demás, o pretender supeditar la autonomía de otras instituciones, lo cual viene a complicar más el ejercicio de la autonomía universitaria pues se suma a la intervención del Gobierno descrito anteriormente.

Después del otorgamiento de la autonomía a las Universidades Públicas en 1980, las nuevas instituciones autónomas constitucionales que se han creado son: el Banco de México (1993), el Instituto Federal Electoral (1996), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999), El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2006). Y el año pasado, en 2013, se crearon seis más, a saber: El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Fiscalía General de la República que sustituirá a la Procuraduría General de la República y el cambio del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral.

“De manera general las características comunes a todos los órganos constitucionales autónomos son: A) el nombramiento de los titulares los lleva a cabo el Congreso de la Unión, B) Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, C) En el ejercicio de sus funciones gozan de la más completa autonomía técnica y de gestión. Esto les garantiza que ningún otro poder podrá inmiscuirse en la forma en que ejercen sus atribuciones y facultades, D) Cuentan con plena capacidad para determinar su organización interna, así como la forma en que habrán de ejercer su presupuesto, lo que los sustrae de cualquier tipo de presión política o económica por parte de los poderes tradicionales” (Farah, 2014, 24) Con excepción de la primera característica puesto que la Constitución otorga el derecho de

autogobierno a las universidades, todas las demás las reúnen las universidades.

Además, desde 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló los requisitos que deben cumplir los órganos constitucionalmente autónomos: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, b) mantener con los otros órganos de Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”. Estos requisitos y características suponemos que son extensivos, o debieran serlo, a las universidades públicas autónomas. En la práctica, observamos que se cumplen parcialmente e incluso hay la evidencia de injerencia de atribuciones y facultades de otros órganos y en ocasiones, ausencia de coordinación pues se cae en subordinación en perjuicio de las universidades.

Quiero referir sólo algunos ejemplos de esta falta de coordinación y/o de sumisión no sin antes reconocer principios que compartimos los universitarios.

La misión de la Auditoría Superior de la Federación es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, **a los órganos constitucionalmente autónomos**, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Desde hace más de diez años ha sido rebasada y superada completamente la concepción que la realización de auditorías a las universidades por órganos de la Cámara eran invasiones de la autonomía. Ahora las propias universidades lo hacen y queda claro que la ASF tiene toda la competencia para realizar auditorías a las universidades autónomas. Lo que se solicita es que las auditorías atiendan al objeto y características propias de la universidad y no le den un trato de oficina pública o de asociación civil o dependencia gubernamental; que no se nos apliquen los mismos instrumentos, directrices, normas que a cualquier otro ente de la administración pública. Que tomen en cuenta que están auditando

a una institución Autónoma la cual tiene la encomienda constitucional de “administrar su patrimonio”. Creo que ha faltado diálogo y análisis entre la ASF y las universidades para encontrar los mecanismos de coordinación y no de supeditación y subordinación y a veces hasta de temor en lo que me parece hemos caído las universidades. No hemos sabido ejercer responsablemente la autonomía pues casi hasta abdicamos de nuestra responsabilidad constitucional de administrar nuestro patrimonio.⁶

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 estableció como su finalidad: “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (Art. 1) y para que no quedara duda, las universidades quedaron explícitamente señaladas como órganos constitucionales autónomos (Art. 3, IX).

Me parece que los universitarios asumimos que queremos ser transparentes y brindar toda la información que se nos solicite y consideramos, como lo expresó magistralmente Manuel Gil: “La autonomía es el valor y fin a preservar de manera responsable, la transparencia, la rendición de cuentas y el más amplio acceso a la información son, las dos primeras, medios indispensables, y el último un derecho -entre otros- para lograrlo” (Gil, 2008: 17) Es indispensable la transparencia y rendición de cuentas pero hay una delicada línea entre lo que es transparencia y lo que es acoso informativo, entre lo que es interés legítimo y hostigamiento laboral, entre lo que es búsqueda y explicación de lo sucedido y tratos vejatorios y decalificadores a una persona sin seguir los canales adecuados.

Ante la presunción de violación de los derechos humanos y garantías individuales establecidos en la Constitución está previsto el juicio de amparo. En ocasiones la recurrencia al juicio de amparo por parte de algún miembro de la comunidad se coloca en un ámbito complicado y confuso. El problema es que hay una tendencia creciente de judicialización⁷ de asuntos académicos o de designación de autoridades. La indefinición de

⁶ En ocasiones es amenazante el tono de los oficios de la ASF, en otras pretenden que las universidades se conduzcan como dependencias del gobierno, otras más son de observaciones de forma pues sólo distraen a las universidades del ejercicio de sus funciones.

⁷ La palabra **judicializar** se emplea para expresar que un asunto se lleva a cabo por la vía judicial en

“actos de autoridad” o insuficiencia de deslinde del ámbito de acción y competencia de las universidades da lugar a que asuntos académicos o estrictamente de gobierno universitario (aspecto específico de la autonomía) sean ventilados en órganos e instancias ajenas a la universidad.

En el ámbito laboral también hay indefiniciones. Por ejemplo, la competencia de las universidades de “fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico” en ocasiones se interpreta como la imposibilidad de contratar profesores temporales por períodos mayores a los de un año, o la continuidad en el ingreso económico resultado de la aplicación del sistema de becas; etc.⁸

Reflexión final

El interés de este trabajo es , si es posible, unir más voluntades para reflexionar y actualizar tanto el concepto como el ejercicio de la autonomía universitaria ante la creciente injerencia de otras instancias que la están acotando, minando y reduciendo y también para hacerla vigente ante los cambios y exigencias de la sociedad.

El interés de la reflexión no ha sido soslayar la existencia de problemas en las instituciones y de la ingente necesidad de atenderlos. Se sabe, por ejemplo, que no se atienden con suficiencia y oportunidad las nuevas demandas sociales; que los cuerpos colegiados como máximos órganos de autoridad acusan deficiencias, inadecuado funcionamiento y escasa representatividad; que se está lejos de ofrecer cuentas claras y transparentes no sólo del uso de los recursos institucionales sino también del quehacer universitario; de la obsolescencia de algunos planes y programas de estudio y la demora para poner en marcha nuevos; de una tendencia a realizar investigación que permita obtener las becas más que atender a su relevancia social; del aumento de la burocracia, de la falta de transparencia, etc. Todos estos problemas existen y es necesario atenderlos. ¿Pero la forma adecuada es usando la

lugar de hacerse por otra vía, generalmente política.

⁸ En un anexo a este escrito muestro varios casos, que he estado recopilando, en los que se ha recurrido al amparo federal para resolver asuntos que, desde mi punto de vista, son claramente ámbito de la autonomía universitaria y la injerencia de otros actores, la limita.

planeación estratégica?, ¿No sería mas conveniente recuperar y aplicar los mecanismos que han diseñado las propias universidades en vez de importarlos de la industria o el gobierno? ¿No sería adecuado que los académicos recuperen su liderazgo en la conducción institucional y que no sean desplazados por los gestócratas y los burócratas?, ¿No sería conveniente observar los resultados de la PE en otras universidades en otros países?

Me parece que las instituciones tienen madurez suficiente para diseñar sus propios mecanismos y no requieren ya un control gubernamental tan atosigante. Es interesante observar que en buena parte de las universidades europeas se está llevando a cabo una reconversión de la gestión institucional, y uno de los consensos (que no son muchos), entre los administradores, las autoridades y los académicos es incrementar el nivel de autonomía de las instituciones (De Boer, 2009).

No se ha pretendido escatimar los resultados positivos del PIFI. Es evidente que el PIFI ha producido un cambio en las universidades en los últimos años. Por ejemplo, logró revertir inercias, administrar mejor los presupuestos extraordinarios, desmitificar ciertas tradiciones como la rendición de cuentas a la sociedad y no sólo a los propios miembros de la comunidad, mejorar la infraestructura, modernizar el equipamiento, introducir las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza aprendizaje. Varios investigadores han documentado las bondades del PIFI, pero a la par de esos beneficios ya se documentan problemas que se incrementaron con el paso del tiempo, como los reseñados anteriormente.

En suma, lo que se cuestiona es el beneficio de la técnica de la planeación estratégica como un instrumento útil para atender los problemas de las universidades. Se ha argumentado que es un mecanismo surgido y aplicado en organizaciones con fines muy diferentes a las universidades, que violentan sus típicas y ancestrales formas de proceder, que no toman en cuenta la historia y especificidades de cada una de ellas, que desplazan a los académicos en la toma de decisiones, que las someten a una competencia, eficiencia y eficacia que les son ajenas y que a fin de cuentas no hay evidencia empírica de que hayan resuelto los problemas que pretendían resolver.

Una segunda línea de reflexión es que ante los nuevos actores en juego en la escena universitaria, actores con autonomía y campo específico de aplicación, las universidades no hemos sabido o no nos hemos puesto de acuerdo para defender y ejercer cabalmente las responsabilidades que nos da la fracción VII del tercero Constitucional. Ante esta falta de acuerdo los otros actores, tal vez sin mala fe, se están inmiscuyendo en lo que a nosotros corresponde y con ello nos van acotando y reduciendo nuestros ámbitos de acción y decisión. Adicionalmente se ha señalado reiteradamente la conveniencia de contar con una Ley Reglamentaria de la fracción VII del Tercero Constitucional para tener mayor claridad de sus alcances y distribución de competencias.

Estamos entonces ante una circunstancia en que algunos de nosotros pensamos que la autonomía es indispensable para el mejor cumplimiento de las funciones universitarias y que nuestra autonomía puede ser compatible y complementaria con el ejercicio las otras garantías establecidas en la Constitución. Pienso que nos debemos dar el tiempo y el espacio para reflexionar y explorar caminos que nos permitan recuperar y aplicar la autonomía. La autonomía no es algo dado y estático sino que es algo que se ejerce, que se gana en su aplicación cotidiana a la luz de principios compartidos.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián (2009). *Príncipes, Burócratas y Gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*. ANUIES, México.
- Birnbaum Robert (2000). *Management Fads in Higher Education. Where they come, what they do, why they fall*. San Francisco, Cal., EUA, Jossey Bass.
- Chehaibar, Lourdes, Angel Díaz Barriga, Javier Mendoza Rojas (2007). “Los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Apuntes para una evaluación desde las Universidades”, en *Perfiles Educativos*, Vol. 30, (117), México, pp. 41-67.
- Clark, Burton (1991). The Organizational Saga in Higher Education. En Peter- son Marvin W. (Ed) *Organization and Governance in Higher Education*, cuarta edición, ASHE Reader Series, Simon and Schuster Custom Publishing, eua, pp. 46-52.
- De Vries, Wietse y Germán Alvarez (2005) “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana” en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 134, abril-junio, México, pp. 81-105.
- Díaz Barriga, Ángel (2008). El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y su impacto en la dinámica de las instituciones de educación superior. En Díaz Barriga Angel (Coord.) *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. iisue, unam. México.
- Estévez, Nenninger; ETTY Haydeé (2009) *El Doctorado no quita lo tarado. Pensamiento de académicos y cultura institucional en la universidad de Sonora: significados de una política para mejorar la educación en México*. ANUIES, México.
- Farah Gebara Mauricio: Organos constitucionales autónomos. El Cotidiano 187, México, 2014
- Ibarra Colado Eduardo (2005) “Origen de la empresarialización de las universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad” *En Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 134, abril-junio, México, pp. 13-37.
- Ibarra Colado Eduardo (2010) Exigencias de la Organización y Gestión de las

universidades públicas mexicanas: de su pasado político a sus mercados presentes. En Cazés Daniel, Eduardo Ibarra y Luis Porter (Coords.) *Las Universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*. UAM Cuajimalpa, CIICH-UNAM, México, pp. 55-92.

- Kent Rollin (2005) “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. En *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 134, abril-junio, México, pp. 63-80.
- Kent Rollin (2009) *Las políticas de Educación Superior en México durante la modernización. Un análisis regional*. ANUIES, México.
- López Molina Sergio Alberto (2010) *Modelo para armar: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional en la Universidad de Colima*. Tesis de doctorado. Universidad de Colima, México.
- Latapí Pablo (2007): *Redefinir la calidad de la educación y romper la prisión del conocimiento racional: propuestas para un nuevo paradigma de universidad en México*. Ed. UAM, Rectoría General, México.
- López Zárate Romualdo y Angel Casillas Alvarado (2005) “El PIFI: notas sobre su diseño e instrumentación”. En Diaz Barriga Angel y Javier Mendoza Rojas (Coords.) *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006. Aportes para una discusión*, ANUIES, México, pp. 37-74.
- López Zárate Romualdo, Oscar González Cuevas, Javier Mendoza Rojas y Judith Pérez Castro (2011). El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, No. 51, México, pp. 1021-1054.
- López Zárate Romualdo (2013): ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional una Moda?- *Revista de la Educación Superior*, No. 163, vol XLI, julio-septiembre de 2013, México, D.F.
- Mintzberg (1994). *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. NY Free Press, EUA.
- Neave, Guy (2011), El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado. En, Rocío Grediaga y Romualdo López (Coords), *Aportaciones a la agenda sobre investigación superior*

2010-2020. UAM Azcapotzlaco, México, pp. 261-298.

- Porter Luis (2004) “La planeación de la autoridad, la planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(22), México, pp. 585-615.
- Remedi Eduardo (2006). Calidad y sufrimiento en la búsqueda desbocada de la excelencia. En Landesman Monique (coord.) *Instituciones educativas. Instituyendo disciplinas e identidades*. Casa Juan Pablos, México.
- Rodríguez Gómez Roberto y Hugo Casanova Cardiel (2005) Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México. En *Perfiles educativos*, vol. XXVII, No. 107, México.
- Rodríguez Roberto (2006) Balance y perspectiva de la educación superior. Las visiones de SEP y ANUIES en 2006. En *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 139, México.
- Rubio Oca Julio (2006) *La mejora de la calidad de 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*. SEP, Méx