

ARTÍCULO

El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional*

Óscar Comas Rodríguez**

María Magdalena Fresán Orozco***

Angélica Buendía Espinosa****

Isabel Gómez Morales*****

* PIFI in public universities: from rational decision-making to institutional legitimacy.

** Doctor en Educación. Profesor Investigador Titular "C" de tiempo completo. UAM Unidad Xochimilco
Correo electrónico: ojcomas@icloud.com

*** Doctora en Educación. Profesora Investigadora Titular "C" de tiempo completo. UAM Unidad Cuajimalpa.
Correo electrónico: mfresan@correo.cua.uam.mx

**** Doctora en Ciencias Sociales. Profesora Investigadora Titular "C" de tiempo completo. UAM Unidad Xochimilco.
Correo electrónico: abuendia@correo.xoc.uam.mx

***** Doctora en Ciencias Sociales. Docente de la Facultad de Psicología.
Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico: belisa_gomor@hotmail.com

Recibido el 27 de noviembre del 2013; aprobado el 12 de febrero del 2014

PALABRAS CLAVE

Evaluación/Universidades/
Programas/Académicos/
Gestión/Calidad

Resumen

La implementación del PIFI en 2001 modificó tanto el comportamiento organizacional de las universidades como el compromiso de sus dirigentes. Las instituciones adquirieron experiencia en realizar ejercicios de planeación participativa y consistencia en la justificación de sus solicitudes; los dirigentes mejoraron su capacidad de respuesta

para defender con solvencia y datos duros la propuesta institucional ante el comité evaluador, para responder a sus dudas o cuestionamientos, así como rendir cuentas de los recursos financieros obtenidos. Con base en el impacto del programa, es importante dar seguimiento a este proceso para analizar si la experiencia acumulada y los recursos asignados como resultado de la evaluación inciden, en el mediano y en el largo plazo, en la calidad de la gestión, la capacidad y la competitividad académicas, o si sólo actúan como catalizadores de un proceso de isomorfismo institucional.

Abstract

PIFI implementation in 2001, modified the university's organizational behavior as well as the leader's commitment. Institutions gained experience in conducting participatory planning exercises and consistency in justifying their requests while leaders improved their responsiveness to defend with hard data solvency and institu-

tional proposal to the evaluation committee, answer doubts and questions, and became accountable of financial resources obtained. In order to analyze if the experience and the allocated resources have a positive impact (both in the medium and long term) on the management quality, the academic capacity and competitiveness or, if they are only acting as a catalyst for a process of institutional isomorphism, it is imperative to pursue this process.

KEYWORDS

Evaluation/Universities/
Programs/Academics/
Management/Quality

Introducción

En nuestro país, la expansión del sistema de educación superior ha generado una gran diversidad de procesos formativos y de instituciones. Estas últimas pueden entenderse como creaciones humanas que evolucionan e imponen limitaciones formales e informales a la conducta de los individuos; es decir, constriñen el actuar de los actores en la vida social (North, 1993). En el ámbito de las instituciones formales, vía las políticas educativas, se ha intentado regular estos procesos y atender las demandas de mayores recursos por parte de las Instituciones de Educación Superior (IES), mediante el fortalecimiento de las tareas de planeación, y se han instrumentado diversas estrategias para orientar su desarrollo. Estas herramientas permiten a las organizaciones acceder, con distintos grados de éxito, a programas de apoyo económico externo. Quizá el más importante de ellos sea el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), puesto en marcha en 2001 para las universidades públicas, cuyo propósito, según la Secretaría de Educación Pública, ha sido apoyar a las universidades a implementar la planeación estratégica a fin de orientar su desempeño por medio de indicadores de “calidad”, que involucran procesos académicos y administrativos, así como asociar la evaluación con asignar recursos extraordinarios a concurso.

Pero, ¿cuáles fueron los principales motivos que llevaron a una participación activa de las universidades en el PIFI? Intentamos dar respuesta a este cuestionamiento desde dos visiones: la universidad como actor racional y como referente social, y su necesaria legitimación.

Antecedentes: la evaluación como política educativa en México

Las primeras acciones para evaluar la educación superior datan de la década de 1970, fueron producto de los programas de gobierno y de diversas iniciativas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Quizá los antecedentes más relevantes en este proceso fueron el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) en 1987 y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, ambos impulsados durante el gobierno de Miguel de la Madrid. El primero tuvo como propósito imponer un mayor control de las IES mediante asignaciones presupuestales extraordinarias, en función de la prioridad asignada a los proyectos presentados por éstas. El SNI buscó retener en las IES a los investigadores de más alto nivel, a partir de otorgarles un estímulo económico que funcionara como compensación a la pérdida del poder adquisitivo provocado por la crisis de los años ochenta del siglo XX.

Sin embargo, la evaluación se institucionalizó con el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994¹ del gobierno de Salinas de Gortari, el cual asignó categoría de prioritaria a la evaluación interna y externa de las instituciones, como un mecanismo para impulsar la mejora de la calidad de sus programas educativos y servicios. Este programa propuso la meta de crear una instancia que concibiera y articulara un proceso nacional a fin de evaluar la educación superior (Rubio, 2006).^{2, 3}

De acuerdo con Hernández Yáñez (2007), esta preocupación por la calidad de la educación superior y su mejora por la vía de la evaluación se han mantenido durante más de tres lustros como eje central en la política educativa.

Al PME le siguieron: el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000, el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 y el Programa Sectorial de Educación (pse) 2007-2012, en los que, a pesar de sus diferencias políticas y estrategias sexenales, puede observarse una continuidad incremental en el proceso para construir el modelo de evaluación de la educación superior.

El PME se orientó a evaluar los logros y procesos de la educación superior, a partir de la definición, el diseño y la instrumentación de estrategias para valorar distintas dimensiones del ser y el quehacer universitarios; la búsqueda de la calidad en el PME se expresó de manera preponderante en la necesidad de evaluar, por ejemplo, el sistema en su conjunto, las instituciones, funciones sustantivas, los programas de enseñanza, el desempeño del personal académico y el rendimiento estudiantil (PEF, 1989: 132).

¹ Los principales retos del periodo gubernamental 1988-1994, durante el cual se crea al PME (1989-1994), fueron la estabilización de la economía; reducción de los índices de inflación; disminución del peso económico y financiero de la deuda externa e interna, así como la conducción y ejecución de una propuesta “neoliberal” apoyada en una concepción de apertura comercial, en la reducción del tamaño del sector público, en una sociedad de mercado y en la búsqueda de la calidad y eficiencia de las instituciones del sector público, que históricamente dependían de los aportes económicos del Estado (Comas, 2003).

² En este marco y mediante un proceso de negociación entre las instancias del gobierno federal y la ANUIES, se diseñó el proceso de construcción de la evaluación que abarcó dos momentos: el diseño de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) en 1989, por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), con el fin de formular y desarrollar la estrategia nacional para la creación y operación del Sistema Nacional de Evaluación a partir de tres líneas de acción: la autoevaluación de las instituciones, la evaluación del sistema y los subsistemas a cargo de especialistas e instancias, y la evaluación interinstitucional de programas académicos y funciones de las instituciones mediante el mecanismo de evaluación de pares calificados de la comunidad académica. El segundo momento fue la formulación de un proyecto de evaluación de resultados por un examen general de egreso de licenciatura, propuesto para ser desarrollado en 1994 en una fase experimental (Buendía, 2007).

³ Esto, en sintonía con las recomendaciones propuestas por el Banco Mundial para otorgar préstamos a la educación superior a aquellos países que realizaran esfuerzos en adoptar medidas que hicieran hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada.

En este contexto se diseñó el proceso para crear la evaluación, el cual abarcó dos momentos: el proyecto de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) en 1989 por la CONPES, a fin de formular y desarrollar la estrategia nacional para formar y operar el Sistema Nacional de Evaluación a partir de tres líneas de acción: auto-evaluación de las instituciones, evaluación del sistema y subsistemas a cargo de especialistas e instancias, así como la estimación interinstitucional de programas académicos y funciones de las instituciones mediante la valoración de pares calificados de la comunidad académica, que se concretó en 1991 con la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y, posteriormente, la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) en 2000 (Buendía, 2013).

También de este programa se derivó, al reconocerse la necesidad de mejorar el nivel de habilitación de la planta académica, el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA)⁴ que constituyó el primer esfuerzo de alcance nacional orientado a impulsar la formación al nivel de posgrado de los profesores universitarios, creado en 1994 bajo la conducción de la ANUIES con aportaciones del gobierno federal. Éste mantuvo sus convocatorias para becas nacionales y extranjeras hasta el año 2000, formándose bajo su respaldo cerca de 2 000 profesores tanto en instituciones nacionales como extranjeras, quienes permanecen en activo en las Instituciones de Educación Superior (IES).

El PDE (1995-2000) se orientó a articular los resultados de la evaluación con acciones de mejoramiento que repercutieran en los presupuestos institucionales, integrándose de esta manera la evaluación, el financiamiento y la mejora de dichos aspectos. De ello se desprendió el Programa de Mejoramiento del Profesorado —principal instrumento político y administrativo de ese sexenio—, con el cual se amplió la cobertura ofrecida por el Programa SUPERA para la formación de académicos, a partir de un diagnóstico acerca de las necesidades de las diferentes áreas del conocimiento en cuanto a las proporciones y niveles de habilitación del personal académico convenientes para atender con solvencia los programas educativos de licenciatura y posgrado.

⁴ El análisis de los resultados del SUPERA se detalla en Fresán y cols., 2004. En el prólogo se señala que desde el documento “Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior”, aprobado en la VII sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en 1989, se precisó la urgencia de: 1) elevar el nivel académico de la planta de profesores e investigadores; 2) apoyar las acciones tendientes a la formación y actualización del personal académico, y 3) consolidar entre las IES los programas de formación de profesores. Estas propuestas sentaron el precedente para la creación del programa nacional SUPERA en 1994, en la XXI reunión de la CONPES, donde se autorizó la puesta en marcha del programa y se convino un mecanismo de asignación de recursos, dándose a la ANUIES la facultad de administrarlos.

Asimismo, el PROMEP recibió la encomienda de autorizar plazas para incorporar académicos con nivel de posgrado como nuevos Profesores de Tiempo Completo (PTC) en las IES. Además del PROMEP, durante estos dos sexenios se promovieron programas para mejorar la infraestructura de las IES públicas, como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Programa para la Normalización de la Información Administrativa (PRONAD) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU).⁵

Ya en la década pasada, el PRONAE sumó a la política de evaluación del sistema de educación superior dos nuevas categorías: los programas educativos de calidad⁶ y la gestión institucional, reconociendo en esta última un componente estratégico para su desarrollo. Esta función permitiría a cada institución, según el PRONAE, integrar y jerarquizar sus objetivos, con base en su visión, y desprender de ellos un conjunto básico de indicadores para monitorear el desempeño de sus programas y servicios, a fin de avanzar en la mejora o en el aseguramiento de su calidad en función de metas precisas. El PRONAE utilizó como herramienta para estos propósitos la elaboración del PIFI, cuyo reto se expresó en “que las instituciones formulen programas integrales para su fortalecimiento, a partir de la mejora de los insumos, los procesos y los resultados educativos, y que sus proyectos se apeguen a lo establecido en los objetivos, las líneas de acción y las metas del programa integral” (SEP, 2001:196).

En resumen, durante la década de 1990 se establecieron las estrategias para evaluar instituciones, programas académicos y actores (académicos y estudiantes) que, vinculadas con incentivos o recompensas económicas en los primeros años (recursos extraordinarios) y simbólicos (legitimación social) después, dieron paso

⁵ El FOMES proporcionó a las IES, previa evaluación por grupos pares, fondos extraordinarios para proyectos de equipamiento; el FAM hizo lo propio para apoyar a las universidades estatales en proyectos de infraestructura física (construcciones); el PRONAD apoyó esencialmente el desarrollo de sistemas de información en las IES y el PROADU otorgó fondos concurrentes para la realización de difusión y eventos académicos.

⁶ Un programa educativo de calidad se caracteriza por: su amplia aceptación social derivada de la sólida formación de sus egresados; altas tasas de titulación o graduación; profesores competentes en la generación, aplicación y transmisión del conocimiento y organizados en cuerpos académicos (CA); currículo actualizado y pertinente; procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación de los aprendizajes; servicios oportunos para la atención individual y grupal de los estudiantes; infraestructura moderna y suficiente para apoyar el trabajo académico de profesores y alumnos; sistemas eficientes de gestión y administración y un servicio social articulado con los objetivos del programa educativo (SEP, 2001:183-184). Además, a fines del año 2000 fue instituido el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), organismo reconocido por la SEP como el “acreditador de los acreditadores”, para conferir reconocimiento formal a favor de las organizaciones cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior que ofrezcan instituciones públicas y particulares, y regular la capacidad técnica y operativa de dichas organizaciones.

a que se institucionalizara la evaluación como una forma de regular la educación superior durante los primeros años de la primera década del siglo XXI.

El PIFI: un modelo de regulación de las instituciones de educación superior en tiempos de transición

A finales del año 2000, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) tomó como uno de los antecedentes para diseñar el PRONAE 2001-2006 el documento *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo* (2000),⁷ que la XXX Asamblea General de la ANUIES había respaldado para publicarlo y difundirlo. Este documento buscaba, en el caso de la educación superior, modelar un sistema cuyas características más importantes para el año 2025 fueran: a) cobertura suficiente (atender a más de la mitad de la población entre 19 y 23 años); b) impulsar el desarrollo social, la democracia, la convivencia multicultural y el desarrollo sustentable del país; c) flexibilidad, diversificación, buena calidad y reconocimiento de los ámbitos nacional e internacional, y d) rendición de cuentas para lograr una sociedad plenamente informada del desempeño académico y del uso de los recursos de todas las IES.

La visión al año 2025 fue el sustento para definir tres objetivos estratégicos: 1) ampliar el sistema privilegiando la equidad; 2) proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos y coadyuvar eficazmente al desarrollo social y económico del país, 3) impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración y la gestión del sistema así como sus instituciones, al igual que la participación social (Rubio, 2006). Estos objetivos estratégicos, propuestos por el gobierno federal, han representado el impulso al cambio en los modos de organización académica y gestión académico-administrativa de las IES, a partir de realizar ejercicios de planeación estratégica participativa que dieron lugar a la formulación y la actualización periódica del PIFI en las universidades públicas autónomas y no autónomas.⁸

⁷ Este documento fue aprobado por la Asamblea General de la ANUIES en su XXX Sesión Ordinaria, los días 12 y 13 de noviembre y presentó un diagnóstico de la situación del sistema de educación superior en el país; con base en éste, formuló escenarios futuros englobados en una Visión 2025, acompañados de políticas, objetivos estratégicos y líneas de acción para continuar con la expansión y fortalecimiento del sistema.

⁸ Además del PIFI, surgieron los Programas Institucionales de Innovación y Desarrollo (PIID) en los institutos tecnológicos federales y estatales, y los Programas de Desarrollo de Escuelas Normales (PDI), formulados en el marco del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). La mejora de los programas de posgrado se ha fomentado mediante la realización de ejercicios de planeación que han generado los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional del Posgrado (PIFOP) en el marco del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional SEP-CONACYT (PPFN).

El PIFI es un programa que integró los procesos de evaluación, acreditación, planeación participativa y estratégica, financiamiento y rendición de cuentas de las instituciones públicas de educación superior, que ha pretendido funcionar como motor de cambio institucional, utilizando un conjunto de indicadores para modelar las características que debe tener una institución de educación superior de calidad, tomando como referencia las llamadas universidades de investigación y, con base en ello, establecer un orden jerárquico (*ranking*) para obtener recursos económicos adicionales.

La génesis del PIFI, según la política educativa, se ubica en la expansión acelerada que tuvo el subsistema de educación superior durante la segunda mitad del siglo XX, la cual no se acompañó de esquemas, medios pertinentes y suficientes para fomentar la mejora continua y el aseguramiento de la calidad de sus programas académicos, lo cual generó rezagos considerables en las mismas y en la calidad de sus funciones (Rubio, 2006:1).

Para atender estos rezagos, el PIFI se asoció inicialmente con los programas de FOMENTO AL DESARROLLO INSTITUCIONAL (FOMES, PROMEP, FAM, PROADU y PRONAD), así como a las instancias de evaluación de programas preexistentes como SNI (1984), CIEES (1991), COPAES (2000) y el Padrón de Programas de Posgrados de Excelencia (1991) del CONACYT —actualmente PNP (2000)— que agregó los programas tipo *profesionalizantes*, comprendidos por especialidades y maestrías, con la finalidad de pasar de los apoyos puntuales y específicos a proyectos de desarrollo integral. Además, asumió una relación estrecha y directa entre la formación académica del personal docente y la calidad de la educación ofrecida, por lo que retomó como uno de sus pilares principales al PROMEP e impulsó el desarrollo de los Cuerpos Académicos (CA)⁹ de las IES públicas. También se incorporaron los requisitos propuestos por las Normas ISO 9000, para certificar los procesos administrativos, equipos y procedimientos técnicos de laboratorios.

No se considera en esa integración a los programas de estímulos económicos al desempeño y la producción académica (1989) porque éstos se diseñaron de manera específica, con base en los fondos que el presupuesto estatal le asignaba a las IES.

Con el PIFI se buscaba impulsar la planeación participativa y estratégica como táctica eficaz para re-orientar el rumbo de las universidades públicas y evitar la simulación de una “planeación formal”, que sólo se realizaba a manera de requisito normativo, y que tenía poca efectividad en el logro de metas relevantes, asociadas

⁹ Según el PROMEP, un CA se define como un grupo de profesores-investigadores que cultivan una o más líneas de generación o aplicación innovadora del conocimiento en temas disciplinares o multidisciplinares y comparten un conjunto de objetivos, intereses y metas académicas. Un CA consolidado se caracteriza porque la totalidad o casi la totalidad de los profesores investigadores que lo conforman poseen el doctorado, en él se realiza una intensa vida colegiada, actividades académicas conjuntas y sus integrantes participan en redes de colaboración e intercambio académico (Rubio, 2006).

al objetivo de alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación. En este sentido, Rubio (2006:6) afirma que:

la SEP ha buscado que mediante esta estrategia, las instituciones y sus directivos ante la complejidad creciente del trabajo académico y de la gestión [...] conciban la planeación como un medio eficaz para construir y arraigar esquemas eficaces de mejora continua y aseguramiento de la calidad de sus funciones [...], ordenar los procesos internos y orientarlos hacia resultados congruentes [...], mejorar la limitada conceptualización de la planeación estratégica [...], lo que ocasionó su escasa implementación y la conducción guiada por la inercia o por la espontaneidad, lo que en ciertos casos agravó los problemas y deterioró las condiciones de gobernabilidad de esas instituciones.

Si consideramos algunos de los indicadores más relevantes, asociados a los esquemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, sobre los que se esperaba una incidencia positiva del PIFI, pueden advertirse cambios importantes en el periodo 2002-2011.

Tabla 1
Avance en los indicadores de capacidad y competitividad académica
durante la operación del PIFI

Indicador	2002	2008	2011
Población de PTC	22 987	28 929	31 542
PTC con doctorado	15%	28.20%	37.57%
PTC con maestría o especialidad	47%	52.4%	49.71%
PTC con licenciatura	38.4%	19%	12.43%
Grado no reportado	0%	.40%	.30%
PTC miembros del SNI	1 899	3 997	5 341
CA consolidados	34	360	539
Programas educativos en el nivel 1 de los CIEES	587	2 064	1 516
Programas educativos acreditados	97	1 566	1 000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la página web del PIFI.

No obstante, el PIFI supone un mecanismo de regulación a partir de que las IES compiten por recursos económicos limitados, bajo un patrón de planeación participativa, evaluación, acreditación y control; de acuerdo con Camou (2007, 29: 68), ya sea “porque el premio que se obtiene al ganar es muy grande o porque las presiones son muy fuertes”. De este modo, el ejercicio de un poder o la existencia de incentivos encaminados a promover un interés, serían dos mecanismos institucionales para orientar esfuerzos hacia la competencia y el máximo rendimiento.

Un asunto pendiente en el análisis de los efectos del PIFI, es el relativo a la correlación entre el cumplimiento de los indicadores, criterios del programa y mejora de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje. La ausencia de una dimensión conceptual y el predominio de la dimensión técnica, centrada en un significativo número de indicadores, hace necesario constatar su contribución efectiva a la consolidación institucional y de los programas educativos o, en caso contrario, su potencial para inducir prácticas de simulación institucional a fin de cumplir sin mejorar (Díaz Barriga, 2008). De acuerdo con lo anterior, los académicos y sus formas de organización, áreas, grupos o cuerpos, los programas educativos, proyectos de investigación y las tutorías, entre otros, responden con diferente grado de éxito a los procesos de planeación/evaluación/acreditación.

El complejo diseño integrador de este programa, que se anuncia desde su nombre, teóricamente debiera sustentar un cambio profundo en los escenarios institucionales que posibiliten otro tipo de organización universitaria, una normativa más flexible, un manejo consensuado y comprometido de los indicadores académicos, organizativos y disciplinarios, además de la apertura a nuevas oportunidades formativas, como la movilidad de alumnos y profesores, el reconocimiento de títulos y grados entre instituciones nacionales y extranjeras. A pesar de los resultados y las experiencias adquiridas, aún no se sabe si las reorganizaciones internas derivadas de la participación de las IES en el PIFI se han convertido en los pilares de una reforma universitaria.

Tal vez al instrumentar las políticas de planeación/evaluación no se esperaba obtener una fragmentación de la institucionalidad universitaria o el surgimiento de organizaciones académicas y de gestión en el interior de la universidad. Sin embargo, los matices empresariales desprendidos de estas acciones educativas han logrado hacer reflexionar a la universidad sobre la trascendencia de la institución frente a una adaptabilidad organizativa, planteada como ineludible para los centros universitarios, y de la cual se han derivado procesos y tensiones que refuerzan la fragmentación institucional, entre ellos: la tensión entre lo institucional y lo grupal; la inducción de una diferenciación institucional y el incremento de la organización en detrimento de la institución universitaria.

La evaluación y regulación de las IES desde la perspectiva institucional. El rol del PIFI

Camou (2007) plantea el problema de regulación por medio de tres dimensiones: rendición de cuentas (*accountability*), evaluación-acreditación y gestión-supervisión-control. Cada una de ellas se constituye por una relación entre el Estado y algún otro actor (las universidades y la sociedad en general).

Si bien es cierto, la universidad puede y debe dar cuenta de sus actos a la sociedad, sin embargo, la ciudadanía carece de herramientas efectivas directas para

exigir esa *accountability*; por ello, requiere hacerlo mediante la autoridad estatal. La rendición de cuentas obliga al Estado, como máxima autoridad pública, a tomar decisiones jurídicamente válidas, que aseguren a la sociedad la calidad de la educación que imparten las universidades. En México, la rendición de cuentas en estas entidades se ha enfocado en dos vertientes: por un lado, la difusión pública de sus estados financieros auditados y, por otro, la acreditación de sus programas y certificación de sus procesos de gestión. En el caso del PIFI, las dos últimas dimensiones constituyen elementos de la rendición de cuentas para establecer un orden jerárquico de las IES y su asociación con los recursos económicos asignados.

Por su parte, la evaluación-acreditación es una relación estructural específica entre las universidades y el Estado, por medio de una agencia relativamente autónoma; en el caso de México, este rol recae en los CIEES y el COPAES.

Por último, de acuerdo con Camou (2007), hay una relación compleja y, en algunos casos, conflictiva de gestión-supervisión-control cuando observamos el vínculo entre las universidades y el Estado en su dimensión de autoridad ejecutiva o gubernamental, en este caso Estado/gobierno/SEP/Subsecretaría de Educación Superior. La conflictividad deriva de la dependencia económica de las IES y de la falta de consenso en la concepción de la autonomía entre éstas y las instancias gubernamentales.

Desde nuestro análisis, la evaluación como estrategia para avanzar en la calidad educativa involucra un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participan en el diseño, la coordinación e la implementación de un marco de regulación. Desde esta mirada, la política educativa representa un conjunto de estrategias de “control a distancia” por parte del Estado hacia las IES, donde éste es capaz de orientar, por medio de diversos programas, la conformación del sistema de educación superior e influir de manera directa en la actuación y el desarrollo de las instituciones y organizaciones universitarias a partir del acceso a los recursos económicos (Buendía, 2007).

Un ejercicio de regulación universitaria, apoyado en una serie de incentivos, es un mecanismo institucional poderoso para orientar acciones hacia la competencia y el máximo rendimiento, sobre todo cuando es el Estado el que regula directamente una organización pública en ausencia de un mercado *competitivo*. En este caso, los incentivos constituyen herramientas para lograr la voluntad política, la legitimidad e incluso los dispositivos organizacionales (estructuras burocráticas autónomas, *meritocráticas*, jerarquizadas, etc.), ante la insuficiencia de los recursos presupuestarios. Es decir, lo que puede forzar a una organización universitaria a someterse a las reglas de la política pública es la competencia por recursos extraordinarios, el interés o poder que sobre ella ejerza el Estado, o una combinación de ambos. Sin embargo, es importante que dicha organización goce de cierto grado de libertad o autonomía y control, dado que son indispensables para lograr el adecuado funcionamiento de las personas, organizaciones y sociedades complejas (Camou, 2007).

En este contexto, el PIFI es un programa que, dada su capacidad de articulación e involucramiento con otros programas e instrumentos de evaluación, ha significado una *nueva* forma de regulación pública de la educación superior asociada al financiamiento de las IES. La regulación pública supone un tipo de ejercicio de poder para que las instituciones y sus actores asuman determinados comportamientos, independientemente de la convicción sobre su eficacia y su eficiencia; es decir, sobre la idoneidad de los medios utilizados para lograr los objetivos y propósitos que se buscan, además de cumplir con las metas establecidas en los plazos propuestos (Ander Egg, 2007).¹⁰

En este trabajo prestamos atención a la evaluación de las IES mexicanas, por medio del PIFI, desde la visión económica y sociológica del problema. Desde la primera, nos referimos al análisis de las respuestas estratégicas de las instituciones como actores racionales en los procesos de evaluación del PIFI, las cuales fundamentalmente se relacionan con la asociación evaluación-asignación de recursos. En el caso sociológico, aludimos a los aspectos simbólicos del problema, es decir, a la asociación evaluación-legitimación.

El análisis del PIFI desde la teoría de la decisión racional y la vertiente evaluación-asignación de recursos

De acuerdo con el esquema de la elección racional del enfoque institucionalista, es posible entender a las IES como organizaciones universitarias personificadas por sus dirigentes formales (rectores), quienes deciden de manera racional, además de analizar los procesos de evaluación institucional en términos de un juego “institucional de regulación”. Desde esta perspectiva, las IES se enfrentan a dos retos: uno simbólico (legitimación y prestigio social) y otro económico (acceso a recursos económicos extraordinarios), intentando maximizar de forma racional su superación en ambos aspectos. Es probable que este supuesto simplifique la complejidad de las organizaciones universitarias; sin embargo, para efectos de plantear un modelo de decisiones de las IES frente a su participación en el PIFI (la cual, vale la pena aclarar, es libre), sólo consideramos dichas alternativas

En el modelo de elección racional se toman en cuenta, al menos, tres supuestos. El primero comprende los fines perseguidos por los actores, en este caso el Estado y las IES, consistentes entre sí. Esto significa que las organizaciones eligen lo que consideran el mejor medio para alcanzar un fin o una preferencia. Otro principio supone que las instituciones, mediante reglas formales o informales, moldean las

¹⁰ Además de los requisitos de eficiencia y eficacia, Ander Egg (2007), reconoce otros, como: ser necesarios, ser suficientes y ser potentes en un espacio temporal definido desde el principio y con base en las características de las comunidades y organizaciones participantes.

estrategias de los actores al establecer un marco de incentivos racionales (premios y castigos) para la acción. El tercer supuesto señala que cuando las instituciones emiten señales consistentes de que determinadas acciones serán promovidas y premiadas, y otras desalentadas y castigadas, el enfoque predice que en un número estadísticamente considerable de casos, los actores que se comportan como *decisores* racionales tenderán a seguir los cursos de acción promovidos por las instituciones (Camou, 2007).

Desde este enfoque, el análisis de las decisiones de los actores u organizaciones deberá prestar especial atención a "la influencia recíproca de intereses, instituciones e ideas", destacando "el papel crítico que las instituciones juegan en la definición y la articulación de intereses, en la propagación de ideas, en la construcción de conductas y en la determinación de estrategias" (March y Olsen, 1989).

La regulación de la calidad, a partir del primer supuesto, presume la consistencia entre los fines del Estado y las IES. El Estado promueve la mejora de la calidad y las IES procuran mantener su operación y, aparentemente, mejorar de forma progresiva su calidad. Esta convergencia facilita instaurar mecanismos de regulación que convengan a ambos actores. Con relación al segundo supuesto, las reformas modernizadoras impulsadas por el Estado moldean las estrategias para obtener recursos, seguidas por las IES, las cuales hasta fines de la década de 1980 se basaban en su capacidad de negociación política, más que en un modelo consistente de asignación de recursos. Dicho cambio de estrategia consistió básicamente en establecer la evaluación asociada al financiamiento como eje articulador y estructurador de la política educativa, al tiempo de incorporar de manera paulatina modelos de gestión fundamentados en la planeación estratégica, propiciando el cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas.¹¹ Así, las IES transitaron de la resistencia a la evaluación externa, a la asimilación de nuevos mecanismos y programas de evaluación asociados al financiamiento. Por tanto, la evaluación se constituyó en el instrumento articulador que proporcionaría información para justificar las decisiones que se tomarían acerca de los incentivos económicos.

De acuerdo con el tercer supuesto, era predecible que un número estadístico significativo de IES respondería a la convocatoria para elaborar los PIFI desde su

¹¹ Esta incorporación de la planeación estratégica como herramienta de la administración se inserta en los procesos de modernización que buscaban redefinir el papel del Estado en las naciones desarrolladas bajo la denominación Nueva Gestión Pública (NGP), que posteriormente se trasladó a los países subdesarrollados. Los cambios propuestos por la NGP sugieren que las organizaciones públicas son capaces de modificar su papel, metas y objetivos para adaptarlos tanto a fuerzas internas como externas. Para ello, los "gerentes públicos" necesitan establecer una nueva serie de objetivos y acciones que se pueden expresar en el desarrollo de una misión y visiones compartidas (Culebro, 2008). Sin embargo, el éxito de la NGP dependerá, como señalan Christensen y Lagreid (2001), del contexto histórico-institucional dentro del cual el Estado funciona.

primera edición, dada la asociación evaluación-financiamiento.¹² En este sentido, en las últimas dos décadas, las IES mexicanas pasaron de cierta resistencia a la evaluación externa, a ser promotoras y participantes activas de los ejercicios de planeación y evaluación (Díaz Barriga, 2008). En esta fase, lo importante no reside en la existencia o inexistencia de los mecanismos de regulación, sino en su nivel de formalización, en el grado de consciencia de los participantes sobre sus alcances y significado para la comunidad, y en la delegación explícita de la responsabilidad de su operación en uno o varios órganos de la institución (Friedberg, 1997:166-169).

El PIFI, como se mencionó antes, construyó un nuevo esquema de financiamiento para las universidades públicas, a partir de la integración de los distintos programas de apoyo extraordinario que la SEP había utilizado hasta finales del año 2000, y que permitió a las IES tener acceso a recursos económicos extraordinarios para desarrollar proyectos académicos y de gestión, que con el subsidio normal no hubieran sido posibles. Durante el periodo 2001-2011 se asignaron nominalmente 14 542 941 779 pesos. Esta cantidad atendió de manera parcial los proyectos y las solicitudes de apoyo de las universidades públicas. Sin embargo, considerando el impacto de las tasas de inflación, el monto tendría que haber sido en total de, por lo menos, 23 mil millones de pesos durante dicho periodo.¹³

Tabla 2
Monto por tipo de proyectos PIFI 2001-2011

Proyecto	Número de proyectos	Monto
Esquemas de tutorías	657	\$439 954 277.00
Aplicación de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje	731	\$752 999 585.60
Educación a distancia	64	\$117 509 908.29
Incorporación de nuevas tecnologías	358	\$568 909 060.71
Fortalecimiento del perfil del profesorado y cuerpos académicos	2 407	\$1 817 375 200.39
Mejora y aseguramiento de la calidad de programas educativos	2 858	\$3 577 277 008.22
Fortalecimiento bibliotecario	388	\$1 328 394 725.00
Seguimiento de egresados	192	\$95 461 706.44
Flexibilidad curricular	364	\$401 939 813.31
Infraestructura y equipamiento	985	\$1 957 308 050.33
Adecuación de la normativa y mejora de la gestión	599	\$756 533 682.21

Continúa...

¹² Según la información proporcionada por la SES a los evaluadores que participaron en la octava edición del PIFI en Toluca, Edo. de México, en 2008, el número de instituciones participantes en las ediciones subsecuentes es el siguiente: 41 en 2001; 120 en 2006; 117 en 2007 y 131 en 2008.

¹³ Cifra calculada con el índice inflacionario del periodo comprendido entre 2001-2011.

Proyecto	Número de proyectos	Monto
Movilidad académica	183	\$156 721 033.00
Cuerpos académicos consolidados y en consolidación	3 758	\$403 129 768.18
Apoyo al posgrado	483	\$333 653 857.00
Certificación de procesos de gestión	111	\$67 584 695.00
Actualización de planes de estudio	138	\$101 013 250.00
Movilidad estudiantil	369	\$264 063 154.00
Centros de autoacceso	31	\$29 527 010.00
Vinculación con el sector productivo	147	\$106 119 300.00
Implantación de Sistemas de Información Administrativa Institucional	115	\$11 371 478.00
Atención a estudiantes	190	\$156 617 095.00
Programas educativos basados en competencias	46	\$53 262 421.00
Atención al Servicio Social	35	\$21 341 561.00
Internacionalización de los PE	22	\$21 404 602.00
Conformación de redes académicas	101	\$88 679 190.00
Conectividad institucional	51	\$110 159 137.00
Incremento de la tasa de titulación	57	\$47 729 298.00
Mejoramiento de la eficiencia terminal	95	\$45 161 994.00
Equipamiento de laboratorios	171	\$241 373 244.00
Incorporación de un segundo idioma	25	\$10 803 697.00
Estudios de género	94	\$33 161 740.00
Biblioteca virtual de género	31	\$31 838 260.00
Educación ambiental y desarrollo sustentable	42	\$29 286 228.00
Estancias infantiles	11	\$50 000 000.00
Otros proyectos (UTES y UPOLS a partir de 2007)	nd	\$238 276 800.00
Monto PIFI	15 909	\$14 542 941 779.68

Fuente: PIFI. Evaluación 2012-2013. Presentación Inicial. Reunión de Evaluación Toluca, Estado de México, del 20 al 30 de mayo de 2012. Tabla construida a precios constantes.

Como se observa en la tabla, las IES accedieron por medio de la evaluación de sus PIFI a cantidades significativas de recursos. Díaz Barriga (2008) señala que un grupo de instituciones, las menos, que se encuentran en un entorno socioeconómico y cultural más favorable, se han visto beneficiadas por los recursos del PIFI, recibiendo en ocasiones dinero que equivale a diez veces más que lo asignado a universidades de entidades federativas de mayor rezago en su entorno.

Después de poco más de diez años de su implementación, el PIFI ha evidenciado su incapacidad para garantizar una mayor equidad que reconozca y atienda los rezagos y las brechas inter e intrainstitucionales de las IES más desfavorecidas del país, impulsando —por el contrario— la desigualdad en el impacto y el éxito relativo de los programas de evaluación en las distintas universidades públicas (Díaz Barriga, 2007; Ibarra Colado, 2008). Las universidades que, de entrada, se hallan en mejores condiciones, son las que se han visto más beneficiadas, causando un efecto de reproducción de desigualdades, cuyo fundamento se encuentra en el origen, las características y el contexto de las IES.

Otro problema observado se refiere a las tensiones surgidas del enfrentamiento entre modos de racionalidad normativa e instrumental que, aunque persiguen los mismos objetivos, tropiezan con problemas de resistencia y simulación ante la desconsideración de la diversidad institucional en términos de capacidad organizativa, técnica y de participación de los miembros de la comunidad universitaria (Gómez Morales, 2009).

El análisis del PIFI desde el nuevo institucionalismo sociológico y la vertiente evaluación-legitimación

En cuanto a la asociación evaluación-legitimación, el PIFI puede considerarse como un proceso institucionalizado, es decir, un procedimiento organizado y establecido que se identifica con las “reglas del juego” (Jepperson, 1991).¹⁴ Nos referimos a la relación que guardan las organizaciones universitarias con su ambiente. Meyer y Rowan (1999) indican que las organizaciones formales se adecuan a sus entornos y tienden a volverse isomorfas con ellos: emulan los ambientes institucionalizados a partir de objetivos específicos, ya sea porque se ajustan a sus ambientes por medio de interdependencias técnicas y de intercambio o porque, como señalan Berger y Luckmann (1967), las organizaciones reflejan de modo estructural la realidad construida socialmente.

Esta permeabilidad de las organizaciones con sus ambientes produce lo que Di Maggio y Powell (1999:113) definen como isomorfismo coercitivo y mimético.¹⁵

¹⁴ Jepperson (1991) afirma que la institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Las instituciones son sistemas de programas o de gobiernos socialmente contruidos y reproducidos rutinariamente (*ceteris paribus*), que funcionan como elementos restrictivos y están acompañadas de explicaciones que no se cuestionan (Jepperson, 1991:195-201).

¹⁵ Además, los autores explican el isomorfismo normativo como el resultado de la profesionalización, la cual se concibe como una lucha colectiva de los miembros de una ocupación para definir las condiciones y métodos de su trabajo, es decir, “controlar la producción de los productores”, así como

El primero describe la imposición desde arriba, aunque no por la fuerza de una norma, regla o cualquier tipo de comportamiento referente a las organizaciones que dependen de alguna u otra forma del gobierno. El segundo ocurre por imitación, cuando las metas son ambiguas o el ambiente crea incertidumbre simbólica para las organizaciones; éstas pueden construirse siguiendo el modelo o los patrones de otras. Significa que las organizaciones se modelan a sí mismas adoptando patrones de otras similares en su campo, las cuales desde su perspectiva serían las más legítimas o las más exitosas. Una de las ventajas de este tipo de isomorfismo es la reducción de costos mediante la búsqueda de soluciones en otras organizaciones. Uno de los principales riesgos es que el modelo adoptado no resulte el más conveniente de acuerdo con la estructura formal o el marco institucional de una organización.

Di Maggio y Powell (1999) afirman que el isomorfismo con las instituciones del entorno tiene algunas consecuencias decisivas para las organizaciones, entre otras: a) incorporan elementos que son legitimados desde el exterior, más que en términos de eficiencia; b) emplean criterios de evaluación externos para definir el valor de los elementos estructurales, y c) la dependencia respecto a instituciones reduce la turbulencia del ambiente y mantiene la estabilidad. El isomorfismo institucional promueve el éxito y la supervivencia de las organizaciones, ya que incorpora estructuras formales legitimadas exteriormente y se incrementa el compromiso de los participantes internos y de los componentes externos. Además, el uso de criterios de evaluación externos permite ocupar un estatus superior respecto al resto de las organizaciones y ayuda a una entidad a mantener el éxito por definición social, reduciendo sus posibilidades de fracaso.

Según Di Maggio y Powell (1999), los criterios externos de evaluación incluyen, por ejemplo, recompensas simbólicas, declaraciones de apoyo de personas importantes y prestigio de los programas o del personal en los círculos sociales externos. Estos criterios adquieren valor y son útiles para las organizaciones porque las legitiman con los participantes internos, los accionistas, el público y el Estado. Además, demuestran socialmente las buenas condiciones de una organización y facilitan la gestión de sus recursos económicos.

En el ámbito de la legitimación y el prestigio social, la adecuación de las IES con su ambiente se observa sobre todo en la participación de éstas en los rubros definidos en el PIFI como capacidad y competitividad académica. La primera alude a la fortaleza de la planta académica y al grado de consolidación de los CA de una IES. Se determina por indicadores como el porcentaje de profesores de tiempo completo con estudios de posgrado, pertenecientes al SNI o que poseen el perfil deseable reconocido por el PROMEP. La segunda es el resultado del desempeño de una institu-

por establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional (Di Maggio y Powell, 1999:113). En este tipo de isomorfismo, la atracción y el reclutamiento de los recursos humanos profesionales favorece la homogeneización en los campos organizacionales, pues se asume que gran parte del éxito de una organización depende del tipo de capacidades y habilidades de su personal.

ción, se mide a partir de indicadores como el número de programas acreditados o transitoriamente en el nivel 1 del padrón de programas evaluados por los CIEES, el número de programas registrados en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del CONACYT, la eficiencia terminal y los egresados titulados que obtienen empleo en los primeros seis meses después de su egreso, entre otros (Rubio, 2006:135).

La participación en el PIFI ha propiciado que, a partir de 2001, las universidades estatales se involucren en los procesos de evaluación y acreditación de programas educativos para mejorar su competitividad académica. Mientras que para el periodo 1991-2000 los CIEES habían evaluado 1 288 programas, para 2001-2006 realizaron la evaluación diagnóstica de 2 954 programas educativos y hasta 2012 llegaron a 4 446, básicamente de las universidades públicas estatales. De éstos, 2 844 se clasificaron en el nivel 1, 1 150 en el 2 y 297 en el 3. Por otra parte, el número de programas de técnico superior universitario y licenciatura acreditados por organismos reconocidos por el COPAES se ha incrementado de 98 en 2002 a 1 139 en julio de 2008 y a 2 474 en 2012 (www.copaes.org y Rubio, 2006).

Estas mejoras constituyen elementos que acrecientan el prestigio social de las IES y se explotan en todos los medios de difusión para fortalecer la identidad institucional y mejorar la capacidad de negociación de las universidades con los gobiernos locales y las agencias de financiamiento. Algunas instituciones han adoptado el modelo de universidades exitosas y se examinan a sí mismas comparando los indicadores internos con los logrados por la institución asumida como modelo.

Esta forma de regulación de la política educativa mexicana ha inducido un proceso de cambio en el sistema de educación superior, el cual involucra efectos positivos y negativos. Los primeros se vinculan con un renovado dinamismo de este nivel educativo, principalmente en el contexto de variables asociadas a la tendencia mundial sobre la implementación de mecanismos para el aseguramiento de la calidad. En este sentido, en el sistema de educación superior mexicano se observan mejoras de varios indicadores que en la actualidad refieren a un sistema de calidad, por ejemplo, en el aumento de sus programas acreditados, de sus académicos con posgrado, su eficiencia terminal y de las publicaciones de la planta académica. Además, desde el año 2000 se ha generalizado la tendencia en las IES para incorporar nuevas formas de planeación y gestión académicas, que se materializan al establecer planes de desarrollo institucional por plantel, con una mayor participación del personal académico de la institución (Díaz Barriga, 2008). Asimismo, según este autor, la intervención reiterada en ejercicios de planeación y evaluación ha logrado aglutinar grupos capaces de plantear colectivamente actualizaciones, modificaciones e innovaciones a los programas educativos, revisar y asimilar las mejores prácticas de seguimiento y desarrollar sistemas de información más confiables para apoyar la toma de decisiones en las universidades.

No obstante, en las instituciones se observan efectos negativos que obligan a analizar la política educativa actual. De acuerdo con Ibarra Colado (2008), los programas muestran una tendencia a homogeneizar porque no reconocen la diversidad y la

complejidad institucional que se evidencian en diferencias interinstitucionales, en dimensiones como la normatividad, en los órganos de gobierno, en las formas singulares de trabajo de las universidades, en su nivel de desarrollo y en las características de su contexto; propician un isomorfismo institucional que desconoce las diferencias regionales y disciplinarias de la organización universitaria y, con ello, apoya más la legitimidad frente a algunos actores, que la mejora de la eficiencia que persiguen este tipo de programas.

Es necesario mencionar, además, que los distintos programas de evaluación en México se caracterizan por las inconsistencias en cuanto a temporalidad, metodología y contenido (indicadores) de las evaluaciones, lo cual -paradójicamente- implica superposición de tareas, trabajo particularizado y específico, según sea la agencia u organismo evaluador, gasto excesivo de recursos humanos comisionados para atender los diferentes procesos, diversidad de materiales a procesar y disponer, que alteran la gestión de las IES y afectan la actividad académica cotidiana de los actores.

Reflexión final

La regulación de las IES en un periodo de transición política supone la necesidad de un conjunto de opciones de desarrollo que propicie un cambio gradual exento de altibajos y violencia. Como se señaló antes, estas circunstancias se han tratado de resolver mediante tres estrategias convergentes: rendición de cuentas, evaluación-acreditación y gestión-supervisión-control (Camou, 2007). La aceptación de estas estrategias por parte de las IES supuso un proceso gradual, matizado por debates polémicos y acciones de rechazo por parte de las universidades. Este rechazo fue superado, en parte y de manera progresiva, mediante la asociación de los procesos de regulación al otorgamiento de recursos extraordinarios.

Como se discutió antes, la aceptación de las instituciones para participar en las convocatorias de los PIFI evidencia la influencia de los incentivos económicos en el comportamiento de los actores y, por tanto, permite observar una mayor participación en los cursos de acción promovidos por el Estado.

El juego institucional de regulación en el que se inscriben las IES al participar en los PIFI les permite acceder, mediante la vertiente evaluación-asignación de recursos, a bolsas significativas (y, por tanto, enormemente atractivas), cuya magnitud puede aproximarse a los montos de presupuestos de gastos de operación aportados por los gobiernos federal y estatal, sobre los cuales las instituciones tienen autonomía en su ejercicio. En consecuencia, parece lógica la crítica acerca de que los recursos proporcionados por medio de este programa limitan la capacidad de decisión de las instituciones educativas sobre la atención de sus prioridades de desarrollo.

De acuerdo con Acosta (2000), el problema central de las reformas ha sido la implementación de una forma distinta de regulación de las IES. Este investigador sostiene que la regulación de la universidad como sistema/organización por las

agencias del Estado, se ha centrado, bajo el argumento de mejorar la calidad, en la búsqueda de una actuación eficiente de cada institución como espacio de conducción/control de individuos y poblaciones: las relaciones entre fuerzas en el interior de la universidad se encuentran normalmente acotadas por la orientación del proyecto estratégico delineado en su entorno (a nivel del sistema universitario en su conjunto).

El resultado de que operen los procesos de evaluación-legitimación promueve la aproximación de los perfiles institucionales (isomorfismo) produciendo, a su vez, efectos positivos y negativos en las IES. Entre los positivos, podemos citar la mejora en la capacidad de negociación de las instituciones como consecuencia del logro de mejores indicadores. Ello se utiliza para optimizar la asignación de recursos, como el prestigio y la credibilidad ante la sociedad. Sin embargo, esta tendencia a la homogeneización supone el riesgo de distorsionar e incluso desnaturalizar su proyecto original, sobre todo por no considerar los elementos particulares del entorno en la reconfiguración del perfil institucional.

La coerción ejercida por las instancias gubernamentales en cuanto a elegir indicadores y establecer parámetros fijos para todas las instituciones puede inducir, ante la imposibilidad de su logro, comportamientos de simulación que enmascaren los problemas institucionales e incidan sobre la calidad en la ejecución de sus tareas, de tal manera que sus deficiencias no sean detectables hasta el egreso de los profesionales, quienes difícilmente encontrarán puestos en un mercado de trabajo exigente y restringido. La obtención de grandes sumas de recursos mediante la presentación de resultados simulados, supone el peligro de estabilizar comportamientos ineficaces para el cambio institucional y banalizar el esfuerzo de los miembros de la comunidad.

Finalmente, nos parece preciso reconocer al PIFI como un proceso de aprendizaje social, con resultados positivos y negativos para el desarrollo de las IES, pero en ambos casos costoso en cuanto a los esfuerzos y al tiempo utilizado para incorporar a los actores institucionales a procesos de evaluación complejos y conflictivos, aunque útiles y necesarios para atender las necesidades de consolidación de las instituciones de educación superior, más allá de los cambios sexenales y de las restricciones económicas.

Referencias

- Acosta, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: Universidad de Guadalajara y FCE.
- Andergg, E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. Buenos Aires-México: Lumen Humanitas.
- ANUIES (2000). *La educación Superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES*. México: ANUIES. Recuperado de: http://cedoc.infed.edu.ar/upload/La_educacion_superior_en_el_siglo_XXI.pdf

- Arizmendi, R. (1991). *Planeación y administración educativas*. Toluca, México: UAEM.
- Berger, P. y Luckmann R. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu.
- Buendía, A. (2007). *Evaluación, acreditación y calidad en la educación superior privada: un estudio de casos (1994-2004)*. Tesis (Tesis inédita de doctorado). Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México D.F.
- Buendía, A. (2013). Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México. *Revista Perfiles Educativos*. México: UNAM-ISSUE, pp. 17-32.
- Camou, A. (2007). Los «juegos» de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre el Estado y la Universidad (29-68). Krotsch, Pedro (et al.) (coords.). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en la Argentina y América Latina*, (pp. 29-68). Argentina: Prometeo Libros.
- Christensen, T. y Per L. (2001). *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Comas, O. (2003). *Movilidad académica y efectos no previstos de los estímulos económicos. El caso de la UAM*. México: ANUIES.
- Culebro, J. (2008). *Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la administración pública federal en México*. México: Casa Juan Pablos y Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Díaz, Á. (coord.) (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas mexicanas*. México: ANUIES, Plaza y Valdés, UNAM.
- Fresán, M. (2004). *Estudio de graduados del programa nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA)*. México: ANUIES.
- Friedberg, E. (1997). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l' action organisée*. París: Seuil.
- Gandlgruber, B. y Taboada E. (2007). Antecedentes. La economía institucional y la importancia de las propuestas contractuales basadas en conocimientos y de la síntesis institucional en el estudio de la empresa, (pp. 15-28). Taboada Ibarra, Eunice (coord.) (2007). *Hacia una nueva teoría de la empresa. Elementos desde la economía institucional contemporánea*. México: UAM.
- Gómez, I. (2009). *Políticas de planeación y prácticas planificadoras*. (Tesis inédita de doctorado), Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Hernández, M. (2007). *El PIFI 2000-2003 en la Universidad de Guadalajara: un estudio de caso*. Recuperado en: <http://www.riseu.unam.mx/v1/index.php?scn=SC06&sb=SB01>
- Ibarra, E. (2008). Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: valoración y debates. [Documento elaborado para la presentación del libro *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*, Díaz Barriga, Ángel (coord)]. México: ISSUE/ANUIES/Plaza y Valdés.
- Jepperson, R. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. Powell W., Di Maggio P. (comps.) *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, FCE.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *El redescubrimiento de las instituciones*. México: FCE, 1997.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. Powell W., Di Maggio P. (comps.) (1999). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, FCE.
- Rubio, J. (2006). *La mejora de la calidad de las universidades públicas mexicanas en el periodo 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortaleci-*

miento Institucional: un primer recuento de sus impactos. México: Subsecretaría de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública.

SEP (1989). *Programa para la Modernización Educativa (1989-1994).* México: SEP, pp. 123-143.

SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006.* México: SEP, pp. 183-218.

SEP (2001). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012.* México, SEP.

Siglas	
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
CA	Cuerpos Académicos
CIEES	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEVA	Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CONPES	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
COPAES	Consejo para la Acreditación y Evaluación de la Educación Superior
DES	Dependencia(s) de Educación Superior
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
IES	Instituciones de Educación Superior
NGP	Nueva Gestión Pública
PDE	Programa de Desarrollo Educativo
PDI	Planes de Desarrollo Institucional
PPPN	Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional SEP-CONACYT
PIFOP	Programas Integrales para el Fortalecimiento Institucional del Posgrado
PIID	Programas Institucionales de Innovación y Desarrollo
PME	Programa para la Modernización Educativa
PNP	Padrón Nacional de Posgrados
PROADU	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PROMIN	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
PRONAD	Programa para la Normalización de la Información Administrativa
PRONAE	Programa Nacional de Educación
PSE	Programa Sectorial de Educación
PTC	Profesores de Tiempo Completo
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESI	Subsecretaría de Educación e Investigación Científica
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SUPERA	Programa Nacional de Superación del Personal Académico