

# *Los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades*

LOURDES M. CHEHAIBAR NÁDER\*, ÁNGEL DÍAZ BARRIGA\*\*,  
JAVIER MENDOZA ROJAS\*\*\*

En el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006, el impulso a la formulación de Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) constituyó el principal instrumento de política de la Secretaría de Educación Pública para inducir el cambio en un amplio segmento del sistema público de educación superior. En el artículo se analizan las opiniones y aportaciones que distintos actores universitarios –participantes en la formulación de dichos programas en treinta universidades públicas estatales– externaron en cinco reuniones regionales convocadas para tal fin. Se trata de conocer, desde la perspectiva de los actores universitarios, los impactos y las limitaciones de la política pública en el desarrollo institucional. Tras una breve caracterización de los PIFI como estrategia para el mejoramiento de la calidad, se presenta una síntesis de las opiniones de los actores sobre diferentes aspectos de los procesos de planeación y evaluación asociados a estos programas, así como sugerencias para su desarrollo futuro.

*Within the scope of the National Plan for Education 2001-06, the impulse for formulating Integral Programs for Strengthening Institutions (PIFI) constituted the principal element of the policy of the Federal Ministry for Public Education towards inducing changes within a vast segment of the public sector in Higher Education.*

*In this article, the opinions and contributions of various university actors are analysed. These actors participated in formulating the above-mentioned programs in thirty State-owned provincial universities. They were encouraged to opine and contribute in five regional meetings convened for the purpose. This article attempts to understand the impact and limits of public policy in institutional development from the perspective of the university actors. After a brief characterization of the PIFIs as a strategy for quality improvement, the article offers a synthesis of the opinions emitted by the actors concerning different aspects of the processes of planning and evaluation associated with these programs, as well as their suggestions for further development.*

*Higher Education Policy / Strategic Planning / University Evaluation / Quality of Education / Institutional gestation*  
Política de educación superior / Planeación estratégica / Evaluación universitaria / Calidad / Gestión institucional

**Recepción: 25 de febrero de 2007**  
**aprobación: 18 de octubre de 2007**

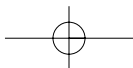
\* Maestra en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras (FFYL) de la UNAM, donde es profesora. Directora e investigadora del IISUE-UNAM. Sus temáticas: política y gestión educativas, académicos y currículo universitarios. Entre sus publicaciones: Cevallos y Lourdes Chehaibar (2003), *El Congreso Universitario de 1990 y las reformas en la UNAM entre 1986 y 2002*, México, CESU-UNAM;

Chehaibar, Lourdes (1994), "Dos décadas en la formación de profesores universitarios. Una reconstrucción analítica..." en *La formación de profesores en las universidades públicas en los noventa*, México, ENEP Aragón.

\*\* Doctor en Pedagogía, FFYL-UNAM, donde es profesor. Es investigador del IISUE y miembro del SNI, nivel 3. Fue Director del CESU entre 1995 y 2003. Entre sus publicaciones están: Ángel Díaz Barriga (coord.) (2003), *La investigación curricular en México en la década de los noventa*, y (2005), *El*

*docente y los programas de estudio*, México / Barcelona, CESU / Pomares. Correo: adbc@servidor.unam.mx

\*\*\* Maestro en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador del IISUE-UNAM. Uno de sus principales ámbitos de investigación es la evaluación de las políticas públicas de educación superior. Entre sus publicaciones se encuentra: Javier Mendoza (2007), *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior*, México, ANUIES/IISUE-UNAM.



## INTRODUCCIÓN

En 2004 y 2005 la Dirección General de Estudios y Proyectos de la Secretaría General Ejecutiva de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) impulsó el desarrollo de un proyecto de investigación titulado “Evaluación de las políticas públicas de educación superior, en el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006”. Dentro de este proyecto se buscó conocer, por parte de los actores implicados en las universidades públicas estatales, las características que han asumido los procesos de planeación para la elaboración de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI). En este marco se realizaron reuniones regionales con universitarios provenientes de las dependencias de la administración central encargadas de la integración de los PIFI y de dependencias de educación superior (DES), así como con líderes de diversos cuerpos académicos (CA).

El objetivo de estas reuniones fue que los universitarios que han estado vinculados a los procesos de elaboración y seguimiento de los PIFI expresaran la opinión que les han merecido estos programas, su valoración sobre los impactos de este ejercicio de planeación en sus respectivas instituciones de educación superior (IES) y sus observaciones y sugerencias para el futuro.

En la investigación se buscó recabar diversos elementos de análisis que pueden aportar funcionarios y académicos que ocupan diversos lugares en la estructura de las universidades públicas estatales; se trata de personas que tienen un contacto directo con el PIFI y en quienes recae la tarea de elaborar y operar el programa, llenar los formatos que emplea la Subsecretaría de Educación Superior, organizar los talleres de inducción a la planeación del PIFI, y en su caso definir sus orientaciones generales, tomando en cuenta las indicaciones que se infieren de la convocatoria que emite la autoridad educativa.

Para ello, se llevaron a cabo cinco reuniones regionales, de acuerdo a la estructura interna que tiene la ANUIES, con apoyo en los secretarios técnicos de cada región. Se solicitó la participación de diversos actores: secretario general o académico, director de planeación, académicos que auxilian en la integración del PIFI, o responsables de información y estadística, del coordinador de investigación o de posgrado, de directores de facultades, escuelas, divisiones, departamentos, institutos o centros universitarios según fuese el caso, así como de líderes de cuerpos académicos. En todos los casos se les solicitó que se reflejara la pluralidad de campos de conocimiento según las condiciones de cada institución.

Las cinco reuniones fueron realizadas en un lapso de cinco meses –entre agosto de 2004 y enero de 2005– ya que, para su organización, se tuvo que tomar en cuenta las condiciones de trabajo de las diversas instituciones (sus tiempos internos, informes de rectores, entrega de PIFI, actividades académicas específicas); con ello se logró una amplia participación de las instituciones. Se obtuvo una participación de 85% de las instituciones convocadas.

A la convocatoria respondieron 30 universidades:

- 5 universidades de la región noreste (Universidad Autónoma de Coahuila, U. A. de Nuevo León, U. A. de San Luis Potosí, U. A. de Tamaulipas y U. Juárez del Estado de Durango);<sup>1</sup>
- 7 instituciones de la región noroeste (U. A. de Baja California, U. A. de Ciudad Juárez, U. A. de Chihuahua, U. de Sonora, U. de Occidente, Instituto Tecnológico de Sonora y el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (CESUES));<sup>2</sup>
- 5 instituciones de la región sur-sureste (U. A. de Campeche, U. A. de Ciudad del Carmen, U. A. de Chiapas, U. de Quintana Roo, U. Juárez Autónoma de Tabasco y Universidad Veracruzana);<sup>3</sup>
- 6 instituciones de la región centro-occidente (U. A. de Aguascalientes, U. A. de Nayarit, U. de Colima, U. de Guadalajara, U. de Guanajuato y U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo);<sup>4</sup> y
- 7 de la región centro-sur (Benemérita U. A. de Puebla, U. A. del Estado de Hidalgo, U. A. del Estado de México, U. A. del Estado de Morelos, U. A. de Guerrero, U. A. de Querétaro y U. A. de Tlaxcala).<sup>5</sup>

En la primera sesión participaron 13 representantes de las instituciones mencionadas; en la segunda se contó con 22 universitarios; en la tercera con 54; en la cuarta con 25 y en la quinta con 45, lo que arroja un total de 159 participantes en estas reuniones regionales. Su composición permite afirmar que el abanico de funciones y de campos de conocimiento buscada en la convocatoria a las universidades se cumplió cabalmente.

En cada región de la ANUIES se efectuó una jornada de trabajo con una duración de 6 a 8 horas, con un intervalo de descanso. Cada sesión se realizó mediante una entrevista grupal (De Lella, 1986; Díaz Barriga, 1988; Baz, 1998) desarrollada a partir de un guión previamente elaborado, mismo que orienta la presentación de los resultados en este trabajo. Al inicio de cada sesión se clarificó el sentido de tal reunión, y se les pidió su colaboración para documentar lo que acontecía en el funcionamiento del programa

1. Sesión realizada el 16 de agosto de 2004 en la U. A. de Nuevo León, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.
2. Sesión realizada el 18 de agosto de 2004 en la Universidad de Sonora, en la ciudad de Hermosillo, Sonora.
3. Sesión realizada el 8 de noviembre de 2004 en la Universidad Veracruzana, en la ciudad de Xalapa, Veracruz.
4. Sesión realizada el 30 de noviembre de 2004 en la Universidad de Guanajuato, en la ciudad de Guanajuato, Guanajuato.
5. Sesión realizada el 31 de enero de 2005 en la U. A. del Estado de Hidalgo, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo.

desde la experiencia que tenían por ser los responsables de la operación de alguna parte del programa. Se les informó que el reporte sería anónimo.

Las diferentes sesiones se llevaron a cabo bajo la conducción de los tres responsables de la investigación (autores de este artículo), con la intención de estimular la participación de todos los integrantes, quienes presentaron información y expresaron sus opiniones sobre cada uno de los rubros analizados, a partir de las particularidades de operación del PIFI en su institución e incluso en su unidad académica o en su grupo de trabajo. El material producido fue objeto de un doble registro: por una parte se utilizó un sistema que permitió la grabación de todo el material y, al mismo tiempo, se fueron capturando todas las participaciones.

Se elaboró un reporte después de cada sesión de trabajo, en el cual se incluyó un primer bosquejo de organización de la información, identificando los elementos centrales de la discusión y realizando un primer análisis, el cual constituyó la base del reporte que aquí se presenta.

Al analizar y sistematizar las expresiones de los universitarios, encontramos que existen muchas coincidencias en las percepciones sobre los logros y las deficiencias de los ejercicios de planeación implicados en los PIFI, así como similitudes notables y problemáticas comunes enfrentadas.

Para dar cuenta del estudio realizado, este texto se organiza en tres apartados. En primer lugar, se hace una breve caracterización de los PIFI como instrumento de política para el mejoramiento de la calidad; enseguida se ofrece una síntesis de las opiniones que sobre estos programas externaron los académicos asistentes a las reuniones regionales, organizadas en ocho rubros: 1) Los PIFI como estrategia de planeación; 2) la elaboración de los PIFI en el nivel central de las universidades; 3) las dependencias de educación superior (DES); 4) los cuerpos académicos (CA); 5) los indicadores de los PIFI; 6) los procesos de evaluación de los PIFI; 7) el impacto de los PIFI en el desempeño de las IES, y 8) sugerencias para el mediano y largo plazos. Finalmente, presentamos algunas de las conclusiones derivadas del estudio.

Consideramos que las apreciaciones informadas y críticas de miembros de la comunidad universitaria, quienes han sido protagonistas institucionales en el desarrollo de los PIFI, resultará de utilidad en la formulación del programa sectorial educativo 2007-2012 y en el diseño de mejores estrategias y programas para la consolidación de las universidades públicas.

## **Los PIFI como instrumento de política para el mejoramiento de la calidad**

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) se planteó como uno de los sus objetivos estratégicos “proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos” (PRONAE, 2001: 76). El diagnóstico del programa identificó como el principal desafío del sistema educativo nacional el de la calidad. El capítulo correspondiente a educación superior definió lo que, desde la óptica de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se entendió como un programa educativo de buena calidad:

un programa educativo de buena calidad cuenta con una amplia aceptación social por la sólida formación de sus egresados; altas tasas de titulación o graduación; profesores competentes en la generación, aplicación y transmisión del conocimiento, organizados en cuerpos académicos; currículo actualizado y pertinente; procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación de los aprendizajes; servicios oportunos para la atención individual y en grupo 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: 184).

Ya desde el PRONAE, en 2001, se asoció la calidad a un conjunto de indicadores que orientarían el diseño y operación de los programas específicos dirigidos a las instituciones públicas de educación superior.

La política central que se siguió en el sexenio dentro del objetivo estratégico del PRONAE referido a la calidad fue la formulación de los PIFI en las universidades. El programa estableció como línea de acción “Fomentar que las instituciones públicas de educación superior formulen programas integrales de fortalecimiento institucional que les permita alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación” (SEP, 2001: 204). Las características que debían asumir estos programas fueron esbozados desde el mismo programa: ser construidos mediante un proceso participativo de planeación estratégica; definir una visión a 2006 de la institución y de cada una de sus dependencias de educación superior (mismas que serían conocidas como DES); identificar problemas y retos de la institución así como de los programas educativos y las medidas necesarias para superarlos; establecer indicadores y metas a 2003 y 2006 para la institución, las DES y cada uno de los programas educativos que permitan evaluar los resultados alcanzados; mejorar el perfil del personal académico y fortalecer los cuerpos académicos

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

(CA); atender la pertinencia de la oferta educativa, y fortalecer la gestión institucional.

Los aspectos que los PIFI tendrían que considerar estuvieron del mismo modo establecidos en el PRONAE, entre los cuales se señala el impulso a la evaluación en todas sus modalidades; la superación del personal académico y la consolidación de los cuerpos académicos; la atención a las recomendaciones de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES); la actualización de los planes y programas de estudio; la incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje; el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación; el establecimiento de programas de tutoría para los estudiantes; la mejora de las tasas de retención y titulación; el seguimiento de los egresados; la adecuación de la estructura orgánica y la normativa institucional, y la certificación de sus procesos por la norma ISO 9000.

El PRONAE estableció como metas contar para 2001 con los lineamientos y criterios generales del PIFI de las IES públicas e iniciar su operación, desarrollar en ese mismo año un esquema de financiamiento extraordinario para apoyar la realización de estos programas y lograr que, en 2002, las IES públicas contaran con sus respectivos programas registrados en la SEP. De este modo, la estrategia seguida en el sexenio pasado para el mejoramiento de la calidad se centró en la formulación de los PIFI en las universidades:

La formulación, la actualización periódica y el desarrollo de los PIFI por parte de las universidades públicas ha sido la estrategia propuesta por la SEP en el periodo 2001-2006 para impulsar, en el marco del segundo objetivo estratégico del PRONAE, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad en los programas educativos y servicios que estas instituciones ofrecen, así como de su gestión académica-administrativa [...] Con esta estrategia se ha perseguido que las instituciones transiten de una planeación formal para cumplir con algún requisito normativo y con poca efectividad, a otra de carácter participativa y estratégica orientada al logro de metas relevantes asociadas al objetivo de alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación (Rubio, 2006: 5).

El impulso a la formulación de los PIFI en las instituciones constituyó el principal instrumento de política de la SEP para inducir el cambio en un amplio segmento del sistema público de educación superior: comenzó en las universidades públicas estatales y en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), le siguió en las universidades tecnológicas, las politécnicas y las interculturales. Cabe señalar que la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en ningún año participó en esta estrategia de planeación y otorga-

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

miento de recursos extraordinarios. Por su parte, los institutos tecnológicos desarrollaron “Programas Institucionales de Innovación y Desarrollo”, y las escuelas normales sus planes de desarrollo en el marco del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) y posteriormente los Programas Estatales de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).

La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) hasta 2005, transformada en Subsecretaría de Educación Superior (SES) con la reforma de la estructura orgánica de la SEP de ese año, desplegó diversas acciones hacia las universidades en el marco de los PIFI, y otorgó apoyos por medio de la articulación de los programas ya existentes que operaban con financiamiento extraordinario y de manera desarticulada: Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y Fondo de Aportaciones Múltiples para Infraestructura (FAM), Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), Programa para la Normalización de la Información (PRONAD), y el nuevo programa de financiamiento denominado Fondo de Inversión para Universidades con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA). La subsecretaría estableció los lineamientos, los criterios y los indicadores para la formulación de los PIFI en las universidades, mismos que fueron revisados y ajustados cada año. Dos conceptos formulados por las autoridades educativas fueron constituyendo los ejes centrales de los PIFI: el de calidad académica y el de competitividad académica,<sup>6</sup> por lo que los procesos de planeación de cada una de las universidades se realizan desde los mismos lineamientos y criterios, y con un mismo concepto de universidad y de calidad.

La SEP emitió en 2001 la primera convocatoria para la formulación de los PIFI. En ese año, 41 universidades públicas estatales y con apoyo solidario, más la UAM, formularon sus respectivos programas (versión 1.0 del PIFI), 39 de las cuales recibieron apoyos financieros. Para 2006 solamente 33 universidades de este subsistema recibieron financiamiento para estos programas (versión 3.3). En el sexenio se desarrollaron seis fases anuales del proceso de planeación en cada una de las universidades para la formulación, actualización y desarrollo de su PIFI.

Las autoridades de la Subsecretaría de Educación Superior tuvieron una fuerte presencia en todo el proceso asociado a estos programas. En cada uno de los ejercicios anuales, diseñaron una guía que orientó la formulación de los PIFI y de sus componentes: los programas de fortalecimiento de las DES (PRODES) y del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (PROGES), y establecieron los énfasis de los procesos de planeación y las prioridades que

6. De acuerdo con la SES, la capacidad académica de una institución o una DES está definida por la “fortaleza de su planta académica y el grado de consolidación de sus cuerpos académicos. Se determina por indicadores como el porcentaje de profesores de tiempo completo que tienen estudios de posgrado, pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores y poseen el perfil deseable reconocido por el PROMEP”. Por su parte, competitividad académica “es el resultado del desempeño de una institución o una DES, medida en términos de indicadores como el número de programas educativos 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 Posgrado SP-CONACYT; la eficiencia terminal; los egresados titulados que obtienen empleo en los primeros seis meses después de su egreso, entre otros” (Rubio, 2006: 6).

7. En los tres primeros años (2001, 2002 y 2003), la evaluación de los pares consideró exclusivamente las características y los resultados del proceso de planeación realizado por cada universidad. A partir de 2004 (PIFI 3.1.) la evaluación se llevó a cabo "mediante una combinación de criterios que consideró, por un lado, la planeación y progresivamente los avances obtenidos por las universidades como producto de su fortalecimiento" (Rubio, 2006: 24). Para presentar los resultados de la evaluación en forma visual, a partir del PIFI 3.0 la SES estableció un código de cuatro colores denominado coloquialmente "colorama", asociando cada color a una situación para cada rubro evaluado. Los cuatro escenarios fueron: 4) atención amplia o avance significativo; 3) atención mediana o avance satisfactorio; 2) atención deficiente o avance pobre o escaso, y 1) falta de atención o avance nulo.

debían atenderse en el ejercicio anual. En los términos y calendarios de las reglas de operación de los fondos asociados a los PIFI (FOMES, PROMEP y FIUPEA), las universidades entregaron a la SEP sus programas, mismos que fueron evaluados por pares académicos convocados para tal efecto por la SES.<sup>7</sup> Para cada una de las universidades, las autoridades de la subsecretaría dieron a conocer los resultados de la evaluación, la evolución de los valores de los principales indicadores de la institución y los avances en el cumplimiento de metas. Las autoridades, con base en los resultados de la evaluación y de los avances obtenidos por las universidades, determinaron los montos de recursos extraordinarios a asignar para cada una de ellas, partiendo de los techos presupuestales aprobados para el respectivo ejercicio fiscal. De 2001 a 2005 se financiaron más de 2 780 proyectos.

## **LOS PIFI DESDE LA EXPERIENCIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES**

### **Los PIFI como estrategia de planeación**

En general se valora positivamente a los PIFI como una estrategia que ha coadyuvado al avance sustantivo de la toma de conciencia sobre la importancia de una cultura de la planeación integral en las IES, en el nivel institucional o macro, así como al fomento de la cultura de la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Estos programas han impulsado la planeación participativa, el diagnóstico de las instituciones, la evaluación de resultados, la priorización y optimización de recursos institucionales, y han permitido el fortalecimiento de la vinculación y la coordinación entre la administración central y las dependencias de educación superior (DES) de las diferentes instituciones.

El ejercicio de diagnóstico de las IES se aprecia positivamente, ya que les ha posibilitado conocerse a sí mismas y aprender de sus debilidades y sus fortalezas, en un trabajo colectivo.

También se percibe que la elaboración de los PIFI ha promovido el arraigo de procesos de toma de decisiones de manera participativa. La estrategia de estos programas ha llevado a generar iniciativas que provienen de la participación de los académicos y a compromisos asumidos por las comunidades, no solo de las autoridades y los funcionarios universitarios. Sin embargo, se acota que esta participación se ha incrementado fundamentalmente cuando se han obtenido beneficios derivados del PIFI y se ha complicado en el caso contrario.

No obstante lo anterior, se aprecian diferencias en la forma en que esta cultura ha ido penetrando los diferentes niveles en las pro-



*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

pías instituciones, esto es, desde la administración central hasta las DES, los cuerpos académicos (CA) y su personal académico. Si bien en los primeros tres niveles la cultura de planeación asociada al PIFI ha tenido mayor arraigo, aquélla no se ha logrado interiorizar suficientemente en su comunidad, parte de la cual la vive como imposición por parte de las autoridades universitarias y de las autoridades federales. Así, no existe la misma coherencia entre los PIFI y todos sus PRODES (programas de desarrollo de las DES), que resultan mucho más heterogéneos y donde la participación es desigual.

Pero aun con estos planteamientos, se piensa que se trata del camino adecuado para llegar a una cultura de planeación colegiada que será de beneficio para el sistema de educación superior (SES), pero al que le falta largo trecho por recorrer, especialmente desde los CA.

Dichos avances en la cultura de la planeación se han visto limitados cuando se confunden con una práctica de simulación, solo orientada a la obtención de recursos adicionales. En apreciación de algunos universitarios, el tiempo y el esfuerzo dedicados a la elaboración del PIFI lo han vuelto demasiado protagónico por su asociación al financiamiento extraordinario, lo que puede desvirtuar su naturaleza y sustituir el proceso de planeación institucional.

Existe acuerdo en que el esfuerzo de planeación estratégica que promueven los PIFI tiene mayor éxito si se le vincula con los planes de desarrollo institucional (PDI). En todos los casos en que el inicio de periodos rectorales estuvo asociado a la elaboración del primer PIFI, los trabajos pudieron ser más consistentes, articulando los esfuerzos. El propio seguimiento y evaluación de resultados ha tenido mayor coherencia en los casos donde la temporalidad entre periodos rectorales y PIFI coincidió. En universidades en las cuales no se articularon los tiempos y los procesos de planeación, el PIFI constituyó un proyecto más en la institución, cuyo nivel de importancia radicó en el financiamiento otorgado, o bien fue percibido como un programa paralelo a lo que realmente se vive en la institución. Ello lleva a plantear que en la medida en que el PIFI es asumido como parte integral del PDI, sus metas están comprometidas por la institución sin estar sometidas a la aprobación de los recursos adicionales, constituyendo una estrategia efectiva para el desarrollo institucional.

También se cuestiona su temporalidad, el sentido de política de gobierno o de Estado; los participantes coinciden en que será importante asegurar su continuidad, con los cambios pertinentes, pues de no ser así los esfuerzos emprendidos no llegarán a dar los resultados esperados.<sup>8</sup>

8. En este sentido se abundará en el aparato de "Sugerencias".

### **La elaboración de los PIFI en el nivel central de las universidades**

El PIFI ha constituido una herramienta valiosa para la planeación estratégica en las instituciones, en tanto ha permitido formar una generación de profesionales de la planeación en niveles centrales de las IES.

Se acusa una carencia de conocimientos y habilidades de planeación en las DES y en los CA, mismas que no siempre pueden ser apuntaladas en las instancias de la administración central, que funcionan o deberían funcionar como puentes y facilitadores para los académicos involucrados. En la administración central los tiempos están saturados por las tareas derivadas de los PIFI y fallan los procesos de seguimiento.

En todas las IES el trabajo de planeación se induce desde los órganos centrales y, en la mayoría, se utilizan estrategias de capacitación en el terreno de la planeación, tales como cursos o talleres.

Se aprecian diversas dificultades en términos de estructura interna de las IES en relación con las necesidades institucionales de planeación que el PIFI les demanda. Particularmente, al menos en las primeras experiencias de su elaboración, fue muy difícil recabar información, ya que no se contaba con una estructura ni infraestructura interna que soportara su captura y procesamiento.

Los participantes refieren experiencias diversas sobre el acopio de la información y la participación de los académicos en sus respectivas instituciones. Hay universidades que han establecido sistemas en línea, donde el área central de planeación monitorea y retroalimenta a las áreas académicas que son las que realizan la captura correspondiente; otras elaboraron series históricas institucionales que les permiten calcular indicadores. Esos sistemas agilizan y dan consistencia a la información, pero ello genera tensión entre instancias centrales y áreas académicas. No obstante, aún hay instituciones que recaban la información de manera más rudimentaria.

Estos problemas en la captura de la información se agudizan por la diversidad de criterios para contar con indicadores precisos, lo que lleva a que los datos no coincidan. En algunos casos se ha logrado institucionalizar los criterios y, en consecuencia, dar mayor consistencia a los datos.

Al interior de las universidades se cuestionan los cambios anuales en las guías e indicadores de las diferentes versiones del PIFI. Hay opiniones referidas a la complejidad de la guía y a sus excesivas repeticiones. Sin embargo, se valora una notable mejoría de la primera versión del PIFI a la tercera, especialmente en cuanto al ejerci-

cio directo de los recursos en las DES, lo que representa una mayor motivación para la participación de éstas.

También se insiste en que los PIFI han representado una excesiva inversión en tiempo de trabajo para la planeación, lo que disminuye las posibilidades de dedicación al quehacer específico sobre los propósitos y las funciones de las DES y los CA, y al mismo tiempo recorta el tiempo para la reflexión y el ejercicio de las tareas académicas. Se aprecia como excesivo el costo de horas/hombre invertidas en la elaboración del PIFI, cuya relación con los beneficios tendría que analizarse con mayor profundidad.

Un señalamiento frecuente es que la gestión académico-administrativa está rebasando a la tarea académica, a la investigación y a la docencia. De ahí que se plantee que los costos marginales del PIFI son un excesivo trabajo administrativo, y que los trámites en ocasiones no conducen a apoyos concretos, lo cual genera desesperanza entre los académicos cuando sus proyectos terminan en el cesto de la basura.<sup>9</sup>

Aunado al problema del tiempo invertido en la elaboración del PIFI –que va de tres hasta seis meses– se encuentra el del tiempo utilizado por la Subsecretaría de Educación Superior en el procesamiento de la información, la entrega de los resultados a las IES y la asignación de los recursos. Cuando esto último ocurre ya se debe iniciar un nuevo proceso de planeación para el siguiente PIFI, a pesar de que no se haya ejercido el presupuesto del año anterior. La temporalidad anual de los PIFI hace que el proceso implique una dinámica desligada de la temporalidad académica, misma que requiere plazos multianuales de planeación, y que por ello no aliena a todos los profesores para comprometerse a fondo en estos programas. Algunos actores en las instituciones consideran que los PIFI constituyen un círculo que nunca se acaba de cerrar.

## **LAS DEPENDENCIAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR (DES)**

Encontramos diferencias en la integración de las DES en las IES participantes a las reuniones; en algunos casos las entidades previamente existentes se convirtieron –sin cambios– en DES (una facultad, una escuela, o un instituto se hizo equivalente a una DES); en otros casos se aglutinaron y conformaron específicamente (por departamentos, divisiones, o áreas de conocimiento). En estos últimos, se manifiesta que es necesario realizar un trabajo de evaluación para calificar los criterios de integración de las DES y su operación como instrumento de planeación y operación del trabajo académico. Más allá de esto, en muchos casos las DES se aprecian como entidades ficticias meramente formales, al continuar trabajando separada-

9. Muchos universitarios que han participado en el PIFI, desde las instancias centrales hasta los CA, señalan que han enfrentado un proceso tortuoso y desfasado en sus tiempos: más de tres meses para su elaboración, y cerca de medio año para la evaluación y aprobación de los recursos, librándose al finalizar el año. Se apunta que el ejercicio de los recursos se empalma con el proceso de planeación de la siguiente versión del PIFI, sin tener aún resultados de los proyectos, dada la temporalidad anual de la planeación. Cuando el ejercicio de los recursos se tiene que hacer en el marco de las nuevas reglas de transparencia y rendición de cuentas, el proceso se vuelve rígido y se complica administrativamente.

mente las instancias que la conforman sin compartir metas y compitiendo por los recursos. También existen brechas y problemas de integración, o de agrupamientos virtuales pero no reales. En particular algunas universidades con organización departamental no ven reflejadas en la estructura por DES. Así, la conformación de las DES, en algunos casos, ha generado dificultades para la vida académica y, en casos extremos, han sido visualizadas como entes totalmente artificiales.

Esta situación acusa mayores complicaciones en las IES que tienen diferentes campus, en donde cada uno tiene una misión y vocación propia, y presenta diversos grados de madurez académica y colegialidad. También las diferencias disciplinarias se hacen evidentes en los PRODES, y se cuestiona que se pida lo mismo y se evalúe por igual a todas las DES, cuando sus culturas, grados de desarrollo y *habitus* académico son diferentes.

En otro sentido, cuando las DES tienen bajo su responsabilidad programas de posgrado, no se sienten cubiertos o bien representados en los planteamientos del PIFI. Sus académicos tuvieron que involucrarse también en el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP) y en el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), con tiempos, criterios, formatos e indicadores diferentes.

Hay quienes afirman que las DES obedecen a una estrategia de planeación financiera, y no a una planeación de la actividad académica de la universidad, por lo que representan entidades virtuales, no orgánicas, cuyo sentido estratégico es concursar por fondos. Frente a la fuerte tradición de la universidad napoleónica que parcela las áreas de actividad de la institución, y aunque la integración de funciones en las DES se perciba en general como correcta y deseable, se requiere de mayores tiempos para que se decanten estas estructuras y se produzca una verdadera integración.

Los PIFI intentan inducir un cambio en la cultura organizacional de la institución y un cambio del modelo de facultades aisladas a un modelo de DES, con una estructura flexible de funcionamiento matricial. Estos cambios implican reformas institucionales, cambios de estructura, de normatividad y de movilidad académica y estudiantil, que aún son incipientes en las universidades.

La problemática de las DES remite a tópicos de reorganización académico-administrativa de las universidades, que no debiera hacerse desde la lógica de un programa federal de financiamiento extraordinario, sino principalmente a partir de la voluntad política de los actores internos, de su convencimiento sobre la necesidad del cambio y de la amplia participación de la comunidad universitaria. Entre otras cosas, se requieren ajustes normativos y laborales para lograr un mayor sentido académico de las DES.

### Los cuerpos académicos (CA)

El tópico de los cuerpos académicos ha generado mucha polémica en las universidades. Por una parte, se cuestiona la figura de los cuerpos académicos, ya que en muchos casos se constituyeron de manera forzada, sin que funcionaran como tales, rigieran la vida académica, formaran parte de la estructura institucional y contaran con una normatividad específica. Se expresa que hay resistencia en las universidades para asimilar este concepto, y que se le rechaza desde diversos ámbitos. También se coincide en las dificultades de promoverlo desde los propios sistemas institucionales en el nivel central.

Sin embargo, existe también la valoración de los CA como una palanca que sí ha movido a la comunidad académica, gracias al agrupamiento por afinidades temáticas de docencia e investigación, además de impactar el vínculo entre estas funciones sustantivas. Se percibe que esta estrategia tiene mayor aceptación en los jóvenes académicos, quienes ya se están incorporando con los perfiles deseables, pero no así en las plantas académicas envejecidas por no ser objeto de su interés.

También se plantea que la conformación de los CA respondió a políticas federales que ya estaban incorporadas en algunas comunidades académicas, particularmente merced a la pertenencia al SNI, lo que derivó en CA ficticios, donde se “sumaron” doctores que no trabajaban ni se reunían colegiadamente. Se señala, además, que los profesores por horas, los de medio tiempo y los técnicos académicos, no pertenecen ni participan en los CA y, sin embargo, la planeación y los resultados de los PIFI les afectan.

En algunas universidades el trabajo cotidiano no se ha visto modificado; las redes que ya existían, intra o interinstitucionales, son las que siguen funcionando, sin importar si forman o no un CA. En última instancia, lo que está en juego es el trabajo colegiado y las redes académicas *versus* el trabajo individual.

Como célula de trabajo, los CA tendrían que influir la cotidianidad de la vida académica institucional; se trata de una concepción de trabajo académico distinta, que no puede concretarse si se instrumenta por decreto o sólo con estrategias de planeación-financiamiento, sin considerar y subsanar circunstancias previas y condiciones específicas. En este último sentido, se expresan discordancias –en términos de sujetos, estructuras, formas de participación y decisión, y fuentes de información– entre los CA, las DES y las formas organizativas tradicionales de la universidad (llámense facultades, centros, departamentos o unidades). De acuerdo con la tradición universitaria, el concepto de academia es más cercano y compartido por los profesores que el concepto de CA, más allá de toda formalidad.

Asimismo, se identifican contradicciones para alcanzar las metas de consolidación académica, porque muchas de las redes ya establecidas están justamente en CA en proceso de formación, siendo los que en su mayoría funcionan. Para algunos universitarios no queda claro cómo la política promovida desde los PIFI permitirá acortar las brechas al respecto. Se cuestiona el sentido del “cierre de brechas”, si se dirige hacia los más altos niveles o a promediar hacia abajo, y sobre la distribución de los recursos para lograrlo. Contar con CA consolidados requiere de políticas de largo plazo que, entre otros factores, atiendan al relevo generacional y garanticen la repatriación de los posgraduados en el extranjero. Es cuestionada la multiplicación de egresados de doctorados de muy bajo nivel, que solo modifican los indicadores cuantitativos, pero que no impactan en el mejoramiento del desempeño de los estudiantes, de los CA y de las DES a las que pertenecen.

Aunque se considera encomiable la intención de lograr mayor participación de los actores, se evalúa que los CA no han avanzado como se esperaría, y que es muy complicado integrar y conciliar aspectos particulares de las DES y los CA a una visión integral de toda la institución. Se plantea la necesidad de mecanismos que permitan fluidez y libertad para los CA, que las políticas de la administración central no sean las que predominen, y que se abra el espacio para el desarrollo y las propuestas a los académicos. Se reconoce que aún no se logra el convencimiento de todos los profesores e investigadores sobre las bondades de integrarse en CA y DES cuando éstos son percibidos solo como instrumento para la obtención de recursos financieros o como acciones inducidas por las políticas del gobierno federal.

Por otro lado, hay quienes valoran muy positivamente la descentralización de la planeación y de los recursos en los líderes de los CA. Esta organización ha permitido dar voz a quienes no la tenían, conocer la situación real de la institución y ampliar las posibilidades de colaboración. De esta manera, los profesores ven reflejado su esfuerzo en los apoyos conseguidos. No obstante, también se reconoce que falta capacitación para los miembros de los CA en materia de planeación.

En las universidades existe un cuestionamiento sobre la uniformidad en el modelo universitario que conlleva el PIFI, particularmente en lo que toca a las diferencias disciplinarias; así, la profesión académica entendida como el quehacer de enseñar, generar conocimientos, hacer vida colegiada, atender estudiantes, etc., no ocurre de la misma manera en las áreas de la salud, las económico-administrativas o las ciencias exactas, lo que no significa que no se formen buenos médicos o administradores. Criterios e indicadores iguales para evaluar a los CA no reconocen las diferencias discipli-

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

narias ni las particularidades, ritmos y *ethos* de la profesión académica en cada uno de los campos de conocimiento. Incluso hay quienes consideran que la obligatoriedad para todos los académicos de realizar simultáneamente tareas de docencia, investigación, tutoría y gestión académica no necesariamente es el camino deseable para todos, ya que debiera dejárseles mayor libertad para decidir sus actividades en función tanto de los planes de las instituciones y las DES como de su vocación y capacidades.

Los CA representan una nueva cultura de la vida universitaria, pero deben repensarse desde su concepción, conformación y tareas. La discusión apunta algunos dilemas: si deben o no sustituir a las academias –espacio colegiado tradicional existente en muchas universidades–; si los CA necesariamente deben conformarse por investigadores y docentes; si todos los académicos deben y pueden ejercer estas dos funciones, además de las de tutoría y gestión académica; si para todas las disciplinas se requieren los mismos criterios de consolidación (especialmente el doctorado); si se agrupan por intereses legítimos y consensos o por directrices institucionales; si realmente propician la producción conjunta; si la diversidad de tareas asignadas (o carga académica) se contraponen con la normatividad laboral; si los distintos perfiles de la carrera académica universitaria se ven alterados por esta concepción, y si ésta última es pertinente para el desarrollo de la misión de todas las IES.

De estos cuestionamientos se desprende la relevancia de repensar la figura de los CA y sus relaciones con la estructura organizativa de las universidades, la normatividad derivada de ésta y la vinculada tanto con la carrera académica como con las relaciones laborales y los contratos colectivos de trabajo. Asimismo, es crucial reflexionar y proponer estrategias para favorecer una nueva cultura de organización del trabajo académico, que permita su fortalecimiento, en procesos de mediano y largo plazos.

### **Los indicadores de los PIFI**

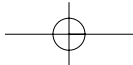
Lo relativo a los indicadores que se tienen que utilizar de acuerdo con la guía del PIFI ha resultado para todos los participantes la parte más compleja en el proceso de planeación. Si bien se consideran útiles para precisar el punto desde el cual se parte en la planeación y definir el futuro deseado, los cuestionamientos sobre ellos resultan abundantes y de diverso carácter, a saber:

- La lógica en la construcción de los indicadores no responde a la diversidad de modelos, historias y contextos de las universidades mexicanas.

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

- El mejoramiento de los indicadores no depende tan solo de un mayor financiamiento del gobierno federal y se pueden lograr con decisiones institucionales, pero mayores recursos tampoco llevan necesariamente a mejores indicadores.
- Los cambios y ajustes en los indicadores en cada versión de PIFI dificultan el seguimiento de los cambios obtenidos.
- No existe un consenso sobre los mecanismos de construcción de indicadores, lo que dificulta tanto su proceso de elaboración como su seguimiento, las pretensiones de comparabilidad y hasta el cumplimiento de metas.
- La evaluación de los avances en los indicadores requiere horizontes temporales más largos, y no ciclos anuales.
- El énfasis cuantitativo de la evaluación hace que se ponga escasa atención a los procesos cualitativos que constituyen el verdadero objetivo de las universidades, como es la formación de estudiantes. Se sugiere que algunos indicadores deberían tener una valoración más cualitativa, porque la sola cuantificación, sin una interpretación más amplia, no aporta información valiosa (por ejemplo, grados de satisfacción de egresados, o aceptación social de egresados, que difícilmente pueden expresarse en porcentajes).
- Hay ausencia de indicadores que permitan una comparación con estándares internacionales (por ejemplo: número de premios Nóbel, cuánto gana el egresado, cuántas empresas y empleos ha generado el egresado, y no si está satisfecho o no).
- No es clara la distinción de los indicadores, ya que se deberían separar los factores que están directamente vinculados al desempeño institucional y los que provienen del entorno exterior a la universidad (por ejemplo: el mercado de trabajo).
- El valor de los indicadores no refleja *per se* ni garantiza el nivel de calidad alcanzado en la universidad, las DES y los programas educativos, ni el sostenimiento de un proceso de desarrollo continuado.
- Se carece hasta el momento de metodologías definidas para construir determinados indicadores (por ejemplo, los índices de satisfacción de los egresados y de los empleadores).
- Algunos indicadores entran en contradicción con procesos que están viviendo las instituciones y con los mismos lineamientos de la SEP (por ejemplo, la contabilización por DES cuando se tienen profesores en troncos comunes o profesores que tienen alumnos de varios programas educativos, o reportar el indicador de eficiencia terminal por cohorte generacional, cuando existen programas educativos flexibles que conllevan entradas y salidas al programa).





*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

- Los indicadores PIFI no dan cuenta de las funciones de investigación y de extensión y difusión de la cultura, así como de la diversidad entre DES, áreas de conocimiento y disciplinas, tradiciones e historias de las comunidades académicas, y formas de atención a los estudiantes. Por ello se cuestiona su homogeneidad para instituciones y campos de saber diferentes.
- Los criterios de construcción de los indicadores en cada universidad son distintos, por lo que no puede haber comparabilidad entre instituciones. La información que utiliza cada una de ellas puede estar asentada sobre bases diferentes.

Se cuestiona de manera particular el indicador del número de investigadores pertenecientes al SNI, al que se da mucho peso en la consolidación de los CA. Este indicador, por una parte, no se adecua a la realidad de las universidades mexicanas y a los niveles formativos de sus académicos y, por otra, se considera que no tiene sustento firme ante el escaso apoyo a la investigación en el país.

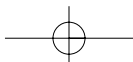
Otro indicador que genera polémica es el relativo a programas educativos acreditados. Aquí no se cuestiona el indicador en sí mismo, sino el desempeño de los organismos acreditadores y su escasa respuesta a las demandas de las universidades. También se conciben diferencias en los criterios que siguen los PIFI, y el que aplican los organismos evaluadores (CIEES) y acreditadores reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), lo que demerita la pretensión de apoyar el mejoramiento de la calidad educativa de las instituciones, con el agregado de que se dan procesos de simulación.

Respecto a los procedimientos para la captura y sistematización de información, no en todos los casos se aprobaron recursos para desarrollar el sistema de información en las universidades, sin que se tenga claridad sobre la política de la SEP al respecto. Se juzga fundamental continuar con el establecimiento y mejoramiento de los sistemas de información, potenciando su uso.

Existe acuerdo en plantear que el modelo de indicadores debe ser revisado a fondo para efectuar las modificaciones que resulten necesarias a fin de contar con un instrumento de utilidad para todas las IES. Tanto la pregunta que se hace, como el dato que se recaba, tienen que estar sólidamente contruidos, o se perderá la validez de los procesos subsecuentes.

### **Los procesos de evaluación de los PIFI**

Algunos universitarios expresan inconsistencias y contradicciones entre las evaluaciones realizadas en las IES y las practicadas por ins-



10. Como fotos o actas firmadas para demostrar la participación de los profesores en los CA.

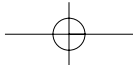
tancias externas, y dudan de la seriedad del proceso de evaluación, cuestionando su poca transparencia. Se sienten mal evaluados, poco comprendidos y no escuchados; manifiestan que su trabajo no es analizado con detalle, y advierten una evaluación formalista, superficial y rígida.

En el ámbito institucional, algunas universidades también manifiestan sentirse poco reconocidas por los evaluadores externos, especialmente por la rigidez de los formatos, lo que las han orillado a llenar los documentos de evaluación con notas aclaratorias.<sup>10</sup> A estos reclamos se aúna el señalamiento de la falta de conocimiento de los evaluadores sobre el contexto, la historia, las tradiciones y las condiciones de las universidades evaluadas. Se percibe que todo el trabajo de planeación no es reconocido en todo lo que vale por los evaluadores ni por las autoridades de la Subsecretaría de Educación Superior quienes, además, no les otorgan el derecho de réplica, tan valorado y acostumbrado en el ámbito académico.

También hay cuestionamientos a los ciclos anuales de evaluación y al tiempo que la institución consume en ella, así como a la rotación de los evaluadores externos, quienes son considerados más como jurados calificadores que como pares académicos. Se sugiere dar mayor espacio temporal a la evaluación para que sea más objetiva y coadyuve al proceso de actualización de los ejercicios. En este sentido se formula la interrogación en las universidades sobre si la evaluación externa es más de fondo o de forma (número de capítulos, de hojas, de anexos). Se sugiere hacer evaluaciones *in situ*, dar continuidad a los grupos de evaluadores y considerar la pertinencia de ampliar los ciclos de evaluación.

Otro asunto es el vinculado con la diversidad de las disciplinas y la unicidad del instrumento de evaluación. Mientras que los parámetros varían en la evaluación de los programas educativos por parte de CIEES y COPAES, porque se trata de una evaluación de pares en la que el lenguaje y la problemática de las disciplinas específicas están en el centro, para el PIFI se usan los mismos instrumentos y parámetros aplicados a todos, sin dar espacio a aspectos específicos en las diferentes disciplinas y sus condiciones. Se plantea que todos los comités evaluadores tendrían que ser multidisciplinarios y considerar la pertinencia de evaluar por áreas disciplinares y no a toda la institución.

Algunos participantes en estas reuniones han tenido la experiencia de ser evaluadores, y expresan que el tiempo que es asignado a la evaluación es muy breve y la experiencia muy intensa. La sistematización de los resultados dificulta, si no impide, precisar detalles y análisis sobre la institución en cuestión, aspectos que al año



*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

siguiente se tendrán que volver a encontrar, porque no hay manera de dejar plasmados los hallazgos cualitativos.

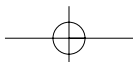
En términos de procedimientos, en general se valora como benéfica y saludable la participación de los rectores de las universidades en la presentación y defensa de los PIFI ante los evaluadores externos, si bien en algunos casos se vive como un “examen” al rector o la defensa de tesis doctoral. Se considera que esta forma de proceder les ha permitido ampliar la perspectiva de las instituciones que dirigen e involucrarse comprometidamente en su desarrollo.

Respecto al papel de la Subsecretaría de Educación Superior en la evaluación, se pone en tela de juicio la transparencia del proceso, a partir de la poca claridad de los criterios y la brevedad del tiempo destinado, lo que contrasta con una larga dedicación de tiempo al proceso de elaboración del PIFI por parte de las IES. Se considera que la subsecretaría debe adoptar el principio pedagógico de precisar cómo va a evaluar, explicitando sus prioridades y criterios y su vinculación con la asignación de recursos, ya que se percibe que no siempre corresponde el resultado de la evaluación con la asignación de recursos.

Los académicos que participan en la elaboración de los PRODES demandan claridad en los criterios de evaluación y mayor consistencia, así como espacios para la réplica y la retroalimentación; opinan que los colores (el “semáforo”) o frases como “esto es suficiente o es insuficiente”, “muy bien pero poco claro”, “bien pero no completo”, no aportan a quienes elaboraron los proyectos, ni coadyuvan a su mejoramiento. Se plantea la importancia de una verdadera retroalimentación que distinga entre observaciones al documento y a la institución, ganando en claridad y en sentido para enriquecer tanto los proyectos como la realidad institucional.

No son los evaluadores quienes asignan dinero ni montos, es la subsecretaría la que califica finalmente y asigna los recursos. Esto pone en el centro del debate un reclamo sobre el desconocimiento de los criterios que son utilizados para determinar en última instancia los montos a asignar. Será necesario establecer criterios sobre el peso que se otorgará a los esfuerzos desplegados para alcanzar (o acercarse) a las metas previamente comprometidas, porque se percibe que los recursos asignados no están ligados a los avances obtenidos, y que hay topes –no explicitados– que nunca rebasarán las instituciones.

Se acusan desfases entre las políticas institucionales que priorizan determinados proyectos, y la política federal que cada año tiene diferentes prioridades, generando falsas expectativas y mucho desgaste en las IES. También se plantean las necesarias articulaciones entre PROGES y PRODES, abordando con profundidad los problemas



estructurales. Asimismo, a las dificultades derivadas de la diversidad de los criterios de los organismos evaluadores y acreditadores de programas educativos y los criterios del PIFI, se suma el problema de las distintas fechas de corte de las diversas evaluaciones: PIFI, PIFOP, PROMEP, SNI, etcétera.

Respecto a los CIEES, hay quienes expresan críticas a sus procesos de evaluación, particularmente a la emisión de recomendaciones, las que son consideradas generales y ambiguas. Pareciera que los CIEES están siendo rebasados por la demanda de evaluación de programas, dada la articulación con los PIFI. En algunos casos las evaluaciones se han realizado luego de varios meses de la solicitud. Se apunta un mayor retraso en las áreas de humanidades y ciencias sociales, donde la creación de parámetros de evaluación y acreditación ha resultado más compleja. Por último, se manifiesta una preocupación sobre si los criterios y marcos de referencia utilizados por el COPAES están siendo pertinentes para las IES y la calidad de la educación superior, o se está abriendo el camino de la acreditación como un posible negocio con estándares poco rigurosos.

### **El impacto general del PIFI en el desempeño de las IES**

Hay acuerdo en que el balance para las universidades es, en última instancia, positivo: se ha dado un fortalecimiento de grupos académicos en torno a la planeación.

Se reconoce que la dinámica de cambio en las universidades públicas inició su impulso con la influencia de otros instrumentos de política, particularmente del FOMES y del PROMEP desde la última década del siglo pasado, pero que el PIFI es más ambicioso al articular los diversos programas para el mejoramiento de la calidad. Se considera que es el inicio del tránsito por un camino difícil, pero valioso, y que su impacto es alentador, sin dejar de reconocer que muchos de los cambios realizados en las universidades han sido resultado tanto de los instrumentos de política pública, como principalmente de los programas de desarrollo institucional y de otras estrategias de transformación definidas por las propias universidades.

Se considera el PIFI como la vía más importante de financiamiento adicional al subsidio ordinario, ya que articula los distintos programas y fondos de financiamiento extraordinario (FOMES, PROMEP, FAM, FIUPEA), lo que genera muchas expectativas, comprometiéndose a las IES pero también al gobierno federal. Sin embargo, considerar que el PIFI es tan solo un programa de financiamiento desvirtúa sus objetivos y el trabajo de planeación estratégica de las IES, las DES y los CA. Cuando se planea solo para obtener recursos y no para proyectar el futuro, se tiene una visión limitada de este pro-

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

grama. Al contrario, deben diseñarse estrategias institucionales para el desarrollo de los proyectos que la propia universidad considere prioritarios, con la garantía de que serán apoyados ya sea con recursos PIFI o con otras fuentes de financiamiento.

Hay consenso en señalar que el PIFI ha servido a las universidades para mejorar sus condiciones de operación. Las universidades han mejorado y ampliado la infraestructura física, bibliotecas, talleres, laboratorios, centros de cómputo y telecomunicaciones. Han mejorado los indicadores de la planta académica, y se cuenta con un mayor número de programas educativos acreditados. Sin embargo, también se cuestiona qué tanto el mejoramiento de estos indicadores ha impactado en el mejoramiento concreto de los procesos y resultados educativos en cada uno de los espacios académicos, ya que éstos dependen de una multiplicidad de factores, principalmente cualitativos, que van más allá de los indicadores de los rubros apoyados financieramente por el PIFI. Si la calidad educativa solo es medible con los indicadores del PIFI, podría afirmarse que ésta ha mejorado, aunque de manera heterogénea. Por ejemplo, el grado de habilitación de los profesores ha mejorado, todas las IES cuentan con más maestros y más doctores, más programas actualizados y evaluados, mejores tasas de retención de estudiantes y mayor eficiencia terminal. Pero de ahí no se desprende cabalmente la calidad en toda su complejidad ni la pertinencia e impacto en el entorno social de las actividades que se realizan. En algunos casos existen paradojas, como el hecho de que universidades que logran acreditar la mayoría de sus programas educativos no cuentan con CA consolidados. Tales asuntos requieren estudios específicos. Es prematuro, entonces, evaluar el impacto de los PIFI en el mejoramiento integral de las universidades, si bien se cuenta con información, aunque insuficiente, que apunta a que este programa sí está contribuyendo al mejoramiento de la calidad.

Las universidades, particularmente las que cuentan con menores recursos económicos, expresan que sin estos programas no habría sido posible acceder a programas de formación de su personal académico, a la acreditación de programas educativos, al mejoramiento de sus instalaciones y a la realización de cambios internos que han redundado en la mejor formación de los estudiantes. Precisamente por ello se plantea la necesidad de contar con recursos crecientes en el gasto de operación para sostener lo que ha sido apoyado en materia de infraestructura, conectividad, cómputo, centros de información, centros de autoacceso, etc. Éste es un reclamo compartido por todas las universidades y es una de las principales demandas presentadas a las autoridades de la SEP año con año.

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

Por otro lado, en la mayoría de los casos, los PIFI no son sancionados por los órganos de gobierno en las universidades y esto genera debates en su interior. Si bien se trata de procesos de planeación y gestión vinculados al financiamiento extraordinario, éstos no siempre se articulan con la planeación institucional y con la gestión del financiamiento total. Sin embargo, en algunas universidades se han empezado a involucrar los órganos colegiados intermedios y superiores, revisando las políticas institucionales y su vinculación con el PIFI. Estos ejercicios de planeación, que articulan órganos colegiados y autoridades unipersonales, son valorados positivamente.

Se considera como un acierto del PIFI el plantear el trabajo académico como base para la planeación y para la obtención de financiamiento, intentando integrar las funciones sustantivas. Ello ha permitido construir una visión clara de futuro y definir una estrategia para alcanzarla. Además –como ya fue señalado, pero es reiterado en las universidades–, ha posibilitado mejorar la formación de los profesores de tiempo completo, tener mejores laboratorios y equipos, y contar con programas educativos actualizados y acreditados. La evaluación se ve ahora como una oportunidad para mejorar; se tiene ya una cultura de la evaluación experta que en muchas de las universidades mexicanas estaba ausente y que, además, permite comparaciones entre instituciones.

### **SUGERENCIAS PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZOS**

A continuación se presentan diversas sugerencias presentadas por los participantes en las reuniones regionales, con el propósito de fortalecer los instrumentos de política para el mejoramiento institucional:

- Se reitera la obligatoriedad del Estado para proveer recursos suficientes a la educación superior, así como la responsabilidad de las universidades para elevar la calidad de sus tareas y rendir cuentas a la sociedad del uso de sus recursos y de los resultados académicos con ellos obtenidos.
- La insuficiencia de financiamiento que permita consolidar las transformaciones institucionales apoyadas por los PIFI al mediano y largo plazos, así como la carencia de una política clara y sólida en la materia, genera tensiones de diverso tipo al interior de las IES y puede desalentar los esfuerzos iniciados. Por ello, se plantea la necesidad de acordar una política de Estado en educación superior que trascienda los plazos sexenales, con una visión que dé continuidad a las políticas de mejoramiento de la

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

calidad, y bajo una estrategia distinta que evite los efectos no deseados de las políticas implementadas. A partir de la visión de la ANUIES señalada en el documento “La educación superior en el siglo XXI”, puede cimentarse un escenario de largo plazo para la consolidación de las IES públicas. Se considera que esta asociación, por su calidad moral, debe jugar un papel importante en la interlocución con el gobierno federal, con los gobiernos estatales y con el Congreso de la Unión para el impulso de estrategias renovadas de desarrollo de la educación superior.

- Una vía para acercarse a dicho escenario es analizar las aristas perfeccionables del PIFI, proponer nuevas propuestas e indicadores para el 2010 y el 2020, partiendo de la experiencia obtenida desde el PROMEP en 1996. Los planes de las universidades y la operación de un nuevo modelo de financiamiento permitirá establecer compromisos claros entre IES y gobiernos, asociados a indicadores, con lo que se superará toda discrecionalidad política.
- Esta visión de largo plazo deberá orientarse a darle mayor viabilidad al sistema público de educación superior del país, con programas de fortalecimiento estatales, regionales y nacionales, encaminados a crear sinergias. También debe plantearse el tema de creación de nuevas IES, diferenciando misiones y modelos, y buscando la complementariedad de esfuerzos. En este sentido, se recomienda establecer programas regionales similares a los PIFI a fin de articular los esfuerzos de las diversas instituciones y potenciar los recursos. Las estrategias regionales permitirán a las IES llevar a cabo programas que coadyuven al desarrollo de su entorno social.
- En la formulación de las políticas públicas y en el diseño operativo de los programas que de ellas se deriven, deberán considerarse las diversas propuestas de las comunidades universitarias, y evitar que desde las instancias de gobierno federal se impongan las líneas de desarrollo de las instituciones. La política futura de impulso a los PIFI deberá reconocer las diferencias que existen entre las universidades públicas, así como las que existen en su interior. Habrá mayor riqueza si en los ejercicios de planeación se consideran los criterios y necesidades instituciones, estatales, regionales y nacionales, sin que estos últimos sean los que predominen para el otorgamiento de los apoyos. Se sugiere flexibilizar los PIFI como instrumentos de política para el mejoramiento institucional.
- Para el nivel operativo del PIFI, se propone a la Subsecretaría de Educación Superior revisar detenidamente el diseño instrumental del programa, no modificar anualmente los formatos y criterios, disminuir los tiempos implicados en el proceso de planea-

ción (elaboración, entrega, evaluación, resultados y liberación de recursos), establecer calendarios multianuales, coordinar mejor los procesos de planeación PIFI y de evaluación de CIEES-COPAES, y flexibilizar los procesos de licitación y compra de materiales y equipo que resultan poco eficientes. Se recomienda articular mejor las políticas de la Subsecretaría de Educación Superior y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), particularmente en lo correspondiente a las reglas de operación y a los indicadores de los programas PROMEP, PIFI, PNP y SNI, a fin de sumar esfuerzos y simplificar el trabajo de planeación en un sistema único para las IES. Se considera que la sistematización de las diferentes tareas de planeación potenciará las transformaciones de las universidades públicas e incidirá, entre otros muchos aspectos, en la mejor operación de las estrategias de renovación de las plantas académicas y las problemáticas derivadas de la jubilación.

- Se recomienda una mejor comunicación entre la Subsecretaría de Educación Superior y las universidades, con un carácter más cualitativo, que rebase el intercambio de información sobre los indicadores numéricos.
- Las universidades consideran de suma importancia contar con un sistema de indicadores que cuente con el consenso de las comunidades. Se trataría de un sistema que reconozca las diferencias entre las IES, las funciones que realizan, las disciplinas que cultivan, su magnitud, sus trayectorias y sus contextos locales y regionales. Se requiere contar con un solo glosario, con fichas técnicas para los indicadores, con políticas para su manejo y con tecnología automatizada disponible en todas las instituciones. Se recomienda diferenciar indicadores de impacto inmediato, de impacto a mediano plazo y de horizonte amplio, lo que enriquecerá la evaluación. Se sugiere establecer un sistema de información, que se actualice en línea, a fin de hacerlo más ágil. Además, que los formatos del PIFI, con lineamientos y criterios explícitos, lleguen en tiempo y forma a las instituciones.
- Es reiterada la sugerencia de analizar, en las universidades, la conformación de las DES y de los CA a fin de buscar una mejor integración basada en procesos naturales del quehacer académico. Se considera imprescindible fomentar la comunicación e interacción orgánica entre CA de diferentes IES, como una vía para lograr su consolidación y fomentar la investigación nacional rigurosa.
- A los evaluadores externos de los PIFI se les sugiere realizar evaluaciones cualitativas *in situ*, que tomen en cuenta los contextos



*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza (2007), vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

específicos de las universidades, y valoren logros y deficiencias con el conocimiento de las condiciones propias de la institución. Asimismo, se recomienda mantener los equipos de evaluadores, de preferencia con una participación multidisciplinaria, para que se pueda dar un seguimiento a los esfuerzos que cada año realizan las IES, y considerar que los evaluadores cuenten con experiencia en la gestión y en procesos de planeación. Es recomendable dar mayor transparencia a los procesos de evaluación externa, y elaborar los dictámenes de evaluación con una opinión mejor fundamentada. Se considera que serán de mayor valor y se obtendrán mejores resultados si se promueven procesos de evaluación de un corte más cualitativo y con espacios para la retroalimentación y la réplica.

- A las IES se les recomienda articular los PIFI a los planes de desarrollo institucional para evitar que se conviertan en un mero instrumento para obtención de financiamiento. Con ello se evitará el desgaste y se obtendrán mayores beneficios institucionales con una perspectiva integral. El PIFI puede coadyuvar en la operacionalización de la planeación y a la articulación de diversos programas y proyectos al interior de las instituciones. Asimismo, se valoran positivamente las acciones de formación de personal académico y administrativo en materia de planeación, las cuales habría que ampliarlas y fortalecerlas. Una tarea insoslayable es la profundización en el trabajo reflexivo de la comunidad sobre su quehacer académico, a partir de la misión de la universidad y no de la capacidad de respuesta a peticiones externas o a políticas gubernamentales.

Con estas sugerencias para la continuación de los PIFI, estos programas lograrán un mayor impacto en el fortalecimiento de las tareas académicas de las universidades. La consideración de la heterogeneidad en el seno del sistema universitario plantea la necesidad de revisar estrategias para dotar al programa de la flexibilidad necesaria con el fin de atender las peculiaridades de cada una de las casas de estudio. Éste es el reto, de acuerdo al sentir de un buen número de universitarios, para el diseño de las políticas públicas que orienten los subsecuentes programas sectoriales educativos. Los resultados de las reuniones regionales que integraron a diversos actores involucrados con el programa objeto de reflexión constituyen un aporte, entre otros, para seguir avanzando en el fortalecimiento de las universidades públicas.

## CONCLUSIONES

Este estudio permite formular un amplio glosario de conclusiones, razón por la cual nos limitaremos a algunos aspectos centrales que son fundamentales. En primer término, no existe duda de que el programa PIFI ha permitido establecer una dinámica diferente en las instituciones de educación superior, ha impulsado un sistema de planeación estratégica más participativo, con metas viables, estableciendo compromisos claros de cumplimiento de las mismas. Las autoridades institucionales en todos los niveles muestran una mayor preocupación por obtener y ofrecer evidencia de diversos indicadores: eficiencia terminal, competitividad de su planta académica, desarrollo de investigaciones, integración de sus académicos al SNI, mejoramiento de sus planes de estudio, así como de la infraestructura con la que apoyan su trabajo académico. Todo ello constituye un claro éxito del programa.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar una serie de limitaciones del mismo, tales como: un exceso de planeación, con exigencias anuales de modificación de indicadores, lo que genera una cierta simulación institucional; un permanente ajuste en los criterios del PIFI que, finalmente, desorienta a las instituciones sobre el proyecto académico de mediano plazo que deberían impulsar; una desconfianza hacia las instituciones, exigiéndoles que llenaran no sólo complicados formularios, sino que anexaran un sinnúmero de documentos para dar “evidencias de verificación” de lo que informan; una excesiva centralización de las propuestas de trabajo, dado que los planificadores de cada institución se ven obligados a develar lo que la SEP está dispuesta a apoyar en cada ejercicio del PIFI, con el fin de orientar a los planeadores para la formulación de metas en este sentido; una modelización de instituciones mediante la inducción de formas de organización que no corresponden a su dinámica interna (ninguna institución de educación superior mexicana está organizada de manera natural en dependencias de educación superior, ni el personal académico de la mayoría de ellas se estructura en función de un cuerpo académico rígido, ya que la integración de grupos de trabajo en las instituciones es mucho más dinámica en la realidad). Todo ello, lejos de contribuir al desarrollo de cada universidad, constituye una camisa de fuerza que se ven obligados a asumir si desean participar en el programa.

La elaboración del PIFI representa un ejercicio institucional con muchas tensiones internas, y reclama la dedicación de un numeroso grupo de académicos de alto nivel para la tarea de llenar formularios, juntar evidencias y buscar que todo cuadre, al menos en la parte cuantitativa. El programa, con sus diferentes componentes,

*Los programas integrales...* Chehaibar, Díaz Barriga, Mendoza [2007], vol. XXIX, núm. 117, pp. 41-67

no es de conocimiento amplio entre las comunidades académicas, y los evaluadores externos no siempre tienen un conocimiento amplio de la universidad. Cuando el formato del programa reclama que un tema se aborde en determinado número de cuartillas, el funcionario que recibe la documentación en la SEP desprende las que están en exceso y las envía a la sección de anexos.

Todo este contexto hace que el programa, sin dejar de reconocerse sus logros, no cumpla plenamente con sus objetivos, puesto que genera efectos no deseados que, lejos de coadyuvar al fortalecimiento institucional, distorsionan el sentido del ejercicio de planeación. Y si bien la planeación estratégica ligada a la evaluación constituye un medio para fortalecer el desarrollo de las instituciones, la rigidez de su operación (llenado de formatos, criterios y tiempos) puede llevar a la gestación de un modelo burocrático de trabajo académico que finalmente deviene en simulación y deterioro institucional.

#### REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- BAZ, Margarita (1998), *Las metáforas del cuerpo*, México, Miguel Ángel Porrúa/ PUEG.
- CASILLAS, Miguel Ángel y Romualdo López Zárate (2005), "El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación", en Díaz Barriga, A. Mendoza, J. (coords.), *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior).
- DE LELLA, Cayetano (1988), "Principales actitudes e intereses de los usuarios de la primaria intensiva para adultos", *Cuadernos del CESU*, ¿?, México, CESU-UNAM.
- DÍAZ Barriga, Ángel (coord.), Martha Casanova, Laura Ortega (1988), "Un caso de evaluación curricular. Análisis de las opiniones de maestros y alumnos de un posgrado en educación", *Cuadernos del CESU*, 8, México, CESU-UNAM.
- DÍAZ Barriga, Ángel (coord.), Concepción Barrón y Frida Díaz Barriga Arceo (en prensa), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en universidades públicas estatales*, México, IISUE-UNAM/ANUIES.
- RUBIO, Julio (coord.) (2006), *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el periodo 2001-2006*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2005), *Reglas de Operación de FOMES y FIUPEA*, México, SEP.