

# ¿ES EL PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PIFI) UNA MODA?\*

Romualdo López Zárate\*\*

\* A propósito del libro de Robert Birnbaum sobre La Administración de las modas en la Educación Superior: *¿De dónde vienen, qué hacen, por qué fracasan?* Originalmente publicado como Birnbaum Robert, *Management Fads in Higher Education. Where they come, what they do, why they fall*, Jossey Bass, USA, 2000.

\*\* Profesor del Área de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Correo e: lsr@correo.azc.uam.mx

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ISSN: 0185-2760

Vol. XLI (3), No. 163

Julio - Septiembre de 2012, pp. 91-114

Ingreso: 28/04/12 • Aprobado: 01/06/12

## Resumen

---

El trabajo pretende brindar un conjunto de consideraciones sobre la continuación de la pertinencia de la Planeación Estratégica, instrumentada en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) desde principios de siglo, en las universidades públicas mexicanas. El PIFI, de acuerdo con la investigación realizada por Birnbaum se considera una moda, y como tal ya ha cumplido un ciclo de vida por lo que se concluye que es necesario revisarlo. El trabajo retoma y complementa algunas de las conclusiones de Robert Birnbaum en el sentido de que los mecanismos y procedimientos instrumentados en las empresas y en sectores del gobierno son inapropiados para las universidades porque son organizaciones con fines y objetivos diferentes, y lo que es bueno para unas no lo es para otras.

### Palabras clave:

- Moda
- PIFI
- Planeación Estratégica
- Universidades Públicas.

## Abstract

---

This work addresses some considerations on the relevance of the continuation of Strategic Planning, implemented in Mexico through the Institutional Strengthening Integral Program (PIFI, acronym in Spanish) since early this century. According to Birnbaum, PIFI could be considered a fad, and as such, its life cycle is already passed and thus it is due for reviewing. This paper takes on and adds to some of Robert Birnbaum's conclusions on the inadequacy of mechanisms and procedures imported from business and government and implemented in universities, for these are organizations with diverging means and ends, and what is good for some is not necessarily good for others.

### Key words:

- Fad
- PIFI
- Strategic Planning
- Public Universities.

*La estrategias organizacionales  
de las universidades  
no pueden ser creadas  
con la lógica usada  
para ensamblar automóviles.*

*Mintzberg*

El trabajo comprende dos partes, la primera es básicamente una reseña comentada del libro de Birnbaum y la segunda es una reflexión sobre el PIFI como una típica moda en las universidades públicas en México.

El prestigioso analista de la educación superior, Robert Birnbaum de la Universidad de Maryland, dedicado al análisis de las universidades como organizaciones sociales y del papel de los directivos en su desarrollo, publicó hace ya casi doce años el resultado de una investigación sobre las modas en la administración de las instituciones de educación superior. Pienso que es pertinente recordar su obra porque sus reflexiones apuntan a que el PIFI reúne las características de una moda que ha sido (es) impuesta por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP en la administración de las instituciones de educación superior públicas mexicanas desde el inicio del presente siglo y es conveniente reflexionar sobre la pertinencia de su continuación como política pública para los próximos años.

Birnbaum afirma que por lo menos desde los años setenta, los políticos en los Estados Unidos de Norteamérica (EUA) han visto a las instituciones de educación superior en un continuo estado de “crisis” en su “eficiencia” y “eficacia”, y para resolver ese estado crítico es necesario que adopten mecanismos administrativos provenientes de las organizaciones de la iniciativa privada o del ámbito gubernamental en donde, supuestamente, han resultado exitosos y en virtud de ese éxito son recomendables para las instituciones de educación superior.

El autor hace un recorrido histórico desde los años setenta de la implantación de estas innovaciones en las instituciones de educación superior y analiza su origen (de donde vienen), su desarrollo y su estado actual.

Las conclusiones generales son interesantes: Afirma que los políticos y administradores de la educación superior suponen que los sistemas de administración originalmente diseñados para resolver necesidades específicas de las empresas privadas o de las organizaciones gubernamentales van a funcionar en las instituciones de educación superior. Lo cual es un grave error, como lo demuestra en su estudio, porque los objetivos, fines y cultura en las universidades son de una naturaleza diferente a los de las empresas con fines de lucro, así como de las instituciones gubernamentales que requieren de una estructura vertical para administrar y ofrecer servicios a los ciudadanos. Estos organismos no tienen autonomía, condición básica para cumplir el objetivo de las universidades que es el cultivo del conocimiento. Birnbaum rastrea el origen de estos nuevos mecanismos de administración y llega a la conclusión

de que todos ellos, o al menos los siete que él analiza, tienen su origen fuera de las instituciones universitarias y no toman suficientemente en cuenta las características propias y específicas de las instituciones de educación superior. Por ello, en el mediano y largo plazo, fracasan; algunas tienen resultados inmediatos que parecieran demostrar altos beneficios, pero más temprano que tarde, son abandonadas porque no se ajustan a las características de las instituciones de educación superior, porque no hay evidencia de que hayan resuelto los problemas que pretendían resolver. Varias de estas modas llegaron México varios años después, cuando ya había evidencia de que en las instituciones de educación superior de los EUA ya se habían dejado de aplicar, mientras en nuestro país apenas se iniciaban.

El análisis de Birnbaum inicia con la caracterización de lo que es una moda. Apunta: las modas son productos empaquetados que se promueven como una herramienta para solucionar problemas administrativos, basta con desempaquetarlas, seguir cuidadosa y rigurosamente las instrucciones, para obtener casi inmediatamente los resultados prometidos en la publicidad. Las Modas vienen acompañadas generalmente de una narrativa bien elaborada para convencer al cliente de sus beneficios. Son narraciones simplistas de héroes y villanos. Guy Neave alude a estas narrativas como los productos mágicos que ofrecían los merolicos del siglo XIX en Europa para curar todo tipo de dolencias. Una alta dosis de publicidad ayuda a convencer a los escépticos de la bondad de estos productos que ofrecen resultados de manera expedita. (Neave, 2011). Las modas son retóricas, están enmarcadas en un lenguaje que deleita, persuade, commueve a los posibles consumidores de su eficacia. Las modas no se incorporan formalmente a la institución; son pegotes, añadidos, chipotes a la estructura organizacional a los que se les da nuevos espacios, se contratan a gente no académica para que las instrumenten, cuyos sueldos generalmente más altos que los académicos, que operan desde la cúpula administrativa. Las modas son un placebo, son tratamientos que los administradores aceptan como beneficios porque están convencidos de ello y no porque tengan, en sí mismos elementos, conceptuales ciertos o hayan demostrado su efectividad. Se incorporan a la institución, dice Guy Neave (2011), por decisión de la autoridad bajo el argumento simple y contundente de que “son buenos porque son buenos” sin que haya bases científicas de su efectividad. En este sentido las modas son procesos políticos en tanto que vieniendo de fuera, requieren de la aceptación y anuencia de las autoridades para implantarlo dentro de la institución. No son resultado de un proceso de convencimiento y de argumentación, son el resultado de una decisión política tomada externamente. Las modas son construcciones sociales post-hoc, surgen después del problema, no han sido probados con anterioridad.

A continuación, Birnbaum hace un recuento de siete modas que se han implantado en las instituciones de educación superior de los EUA. Las que analiza son las siguientes: 1) El sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (1960-1974) instrumentado en los años sesenta del siglo pasado por Robert McNamara, secretario de Defensa con Robert Kennedy y planteado por la Rand Corporation. 2) La Administración por Objetivos, (1965-

1980) aplicado en las universidades americanas a partir de 1971. 3) El Presupuesto Base Cero,(1970-1985) iniciado en la Texas Corporation, como un instrumento racionalizador y eficientizador del presupuesto. Fue impulsado por el presidente Carter para aplicarse en las industrias y el gobierno y pronto pasó a las universidades. 4) La Planeación Estratégica (1972-1994) surgió en las industrias y fue implementada en las universidades en la década de los ochenta del siglo pasado. Fue el gran esfuerzo para hacer racional la administración. La detección de amenazas y oportunidades del presente y futuro del contexto externo y la identificación de fortalezas y debilidades de las instituciones (la ahora famosa en México matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, FODA) fue el gran mecanismo ideado para resolver los problemas internos de las universidades en función de las demandas y oportunidades del contexto externo. Afirma Birnbaum que para 1985 el 88% de las instituciones de educación superior en los EUA la estaban aplicando, pero para los años noventa, la mayoría de las instituciones ya la habían abandonado. 5) Benchmarking (1979-...) como el proceso institucional para implementar las mejores prácticas que han sido desarrolladas en otras organizaciones, fomenta la competencia y la mejora continua. Fue ideada en la Xerox. 6) Administración de la Calidad Total y el Mejoramiento Continuo de la Calidad (1985-1996). Es la incesante persecución de la mejora continua en donde la satisfacción del cliente es el principal criterio de calidad. Fue desarrollado por la industria de Teléfonos Bell y se empezó a aplicar en los noventa en las universidades. Y, 7) La reingeniería del proceso de negocios (1990-1996). La novedad de esta moda es la centralidad que se le da al proceso continuo de transformación.

Ante la duda social de la eficacia y productividad de las universidades, la solución que apuntan políticos y empresarios es que las universidades deben ser administradas como si fueran negocios.

El autor hace un análisis del fracaso de estas modas en las instituciones de educación superior y explica el porqué. Sobre el Sistema de Planeación, programación y presupuestación concluye que fracasó porque en las instituciones de educación superior no es posible cuantificar todos sus objetivos, porque no se pueden calcular económicamente los costos y beneficios de cada uno de los programas, puesto que los resultados son a largo plazo (el desempeño de los egresados, la aplicación y desarrollo de innovaciones, la utilización de hallazgos en la ciencia básica, el impacto de la cultura). La Administración por objetivos hace caso insuficiente u omiso de algunas de las características propias de las IES; la búsqueda de lo desconocido, la diversidad y heterogeneidad de personas que atiende, la ausencia de consenso entre los diferentes grupos disciplinarios sobre los objetivos institucionales, su caracterización como anarquías organizadas, o desorganizadas, como afirma Ibarra para el caso de las universidades mexicanas (Ibarra, 2010). En el caso del Presupuesto Base Cero, no tuvo éxito porque niega la historia. Las universidades son instituciones de tradiciones y no es posible hacer caso omiso de ellas, además no se pueden obviar compromisos adquiridos a través de la historia de cada institución y empezar como si no existiera el pasado. La

Planeación Estratégica (PE) fracasó por su visión empresarial. Las principales variables de la PE (precio, ubicación, programas) no están bajo un control institucional. “La presunción de que una estrategia implica detectar las etapas que van en una cierta secuencia van a producir determinado resultado, no es aplicable a las universidades”. Mintzberg (1994) en su análisis de la planeación estratégica afirma que la estrategia organizacional para las universidades no puede ser creada con la misma lógica usada para ensamblar automóviles. La administración de la calidad total se frustró porque las universidades no pueden estar supeditadas solamente a satisfacer las necesidades de los consumidores y tratar a los estudiantes como clientes que pagan por un servicio y a los que hay que satisfacer; las universidades ofrecen servicios a los estudiantes que amplían y enriquecen las iniciales aspiraciones con las que ellos llegan, les abren nuevas perspectivas que superan el conocimiento común. Y finalmente, la reingeniería de los procesos fracasó porque en las IES no pueden obtenerse resultados rápidos, no pueden ofrecer respuestas sencillas a procesos complejos.

Los sistemas administrativos fracasaron porque surgieron en organizaciones con objetivos y fines diferentes a las universidades. Fracasaron porque las universidades no son, no deben ser, empresas con fines de lucro, tampoco son ni deben ser organismos dependientes del gobierno. Birnbaum utiliza una analogía muy ilustrativa para ejemplificar el por qué de los fracasos de las moda, al relatar:

Yo tengo dos perros y tres gatos. Todos ellos tienen pelo, cuatro patas y cola. La fisiología y bioquímica de ambas especies es muy similar y comparten mucho su estructura genética. Pero se conducen de manera diferente. Los perros vienen cuando se les llama, muestran afecto y atención e informan cuando alguien se aproxima. Los gatos vienen cuando sienten alguna necesidad y se esconden bajo la cama cuando perciben a un extraño. A los perros hay que sacarlos a pasear aunque esté nevando, mientras que los gatos usan su caja de arena. Los perros necesitan ser bañados, cepillados, en tanto que los gatos se limpian solitos. ¿Por qué los perros no son como los gatos? Pienso en los perros y los gatos cuando alguien dice ¿Por qué la Universidad no puede ser como una empresa? La mayor parte de los líderes de la industria y negocios piensan que las universidades serían más eficientes y productivas adoptando las prácticas de los negocios. La mayor parte de los académicos piensan, por el contrario, que sus misiones son tan diferentes que tienen poco que aprender de los negocios. Hay ahora un nuevo debate, si las universidades fueran manejadas como la General Motors, la mayor parte de nuestros problemas no existirían. Pensar que lo que es bueno para un tipo de organización es bueno para otra es pensar como si lo que es bueno para los gatos es también bueno para los perros. LAS UNIVERSIDADES Y LAS EMPRESAS SON TIPOS DIFERENTES DE ORGANIZACIONES (P. 215).

Ciertamente las IES se parecen en algunas cosas a las industrias. Ofrecen bienes y servicios, contratan personal, compiten por clientes, dependen de un financiamiento externo. Entonces, si las instituciones de educación superior (IES) caminan como una empresa, hablan como una empresa, se comportan como una empresa, ¿no son una empresa? La respuesta claramente es NO. Las

IES públicas no tienen dueños y no distribuyen las ganancias, por lo que tienen menores presiones por ser eficientes. Funcionan en un mercado de confianza, en donde el pueblo no sabe exactamente lo que compra y puede que no descubran el valor de lo que compraron sino hasta muchos años después. Los participantes en las IES y sus administradores son guiados más por un cierto idealismo, que por ganancias. Todos los clientes son subsidiados, el producto es vendido a un costo mucho menor de lo que cuesta producirlo y el valor del producto es incrementado por la calidad del pueblo que lo compró. Comparado con la industria, las IES tienen múltiples fines y objetivos conflictuados y productos intangibles (...) hay diferencias en los trabajadores de una y otra organización, en los administradores, en los líderes. (...) En todos mis años en la universidad nunca escuché a un director o un profesor, o alguien que respondiera ¡Lo que UD diga, jefe! (p. 216).

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

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

Birnbaum se pregunta, ¿Por qué las instituciones adoptan las modas?, ¿Cuál es el sentido que los administradores dan a las modas?, ¿Cuáles son los efectos residuales de las modas? y, ¿cómo pueden las instituciones administrar mejor el proceso de las modas para hacerlo más constructivo?

Parte el autor de la consideración de que las universidades, a lo largo de su existencia, siempre han estado en crisis y siempre han resuelto sus problemas. Sin embargo, los políticos, desconocedores de la historia de las universidades, utilizan la excusa de la crisis para imponer las modas administrativas en las universidades. Se ataca a las comunidades académicas como arcaicas, inefficientes, y de muy buena fe y con las mejores intenciones, piensan que éstas deben ser corregidas por una administración racional. Y los políticos

se encargan de convencer a las autoridades institucionales de implantar las modas. La mayor parte de las modas son impulsadas y predicadas por los gobiernos en turno y con la mejor intención de corregir el rumbo de las instituciones, pretenden replicar mecanismos administrativos que supuestamente han dado resultado en otras organizaciones. Pretenden impulsar cambios desde sus propias visiones y convicciones sin considerar lo disruptivo que esos cambios pueden producir en las universidades. Por otro lado, los empresarios están preocupados por la competencia, eficacia y eficiencia de sus industrias y quieren transmitir esos valores a las universidades. Obligan a las IES a comportarse de la misma forma. Asumen que los mecanismos para tomar decisiones expeditas en la industria son válidas para las instituciones de educación superior.

Pero sabemos que las universidades son organizaciones de acoplamiento holgado, no son industrias con una burocracia formalizada, con estructuras verticales de autoridad. La estructura de las universidades se controla por las rutinas y cultura de las instituciones, por la socialización de los participantes. Los académicos protegen su quehacer separando las estructuras formales de su trabajo rutinario. Esto no quiere decir que no haya innovaciones, sino que éstas se desprenden de lo que hacen los académicos, no de las órdenes de los directivos. La metáfora de las universidades como anarquías organizadas ha llevado a que algunos críticos piensen que la administración académica es un proceso patológico que necesita ser remediado mediante procesos y mecanismos racionales. Sin embargo, desde una perspectiva organizacional, las propiedades de la anarquía de las instituciones permiten adaptarse a la particular naturaleza de sus múltiples objetivos, tecnologías y procesos de decisión.

Los administradores buscan un liderazgo. La cultura en los EUA busca líderes. Las autoridades universitarias son instadas a mostrar liderazgo empresarial. Sin embargo está demostrado que las autoridades universitarias se equivocan cuando adoptan modas que violentan las normas académicas o toman decisiones fuera de los marcos institucionales.

Los administradores académicos quieren ser más innovadores y asertivos. Sin embargo no hay evidencia de que adoptando las modas se consigan mayores eficiencias. En las universidades los cambios deben sustentarse en la tradición como un mecanismo de continuidad; las organizaciones sobreviven si tienen legitimidad externa e interna. Cuando una organización tiene claros sus objetivos, sus fines, se puede diseñar una tecnología que les permita alcanzarlos con eficiencia y eficacia; pero cuando las organizaciones, como las universidades no tienen claros esos fines, no hay tecnología que sea aplicable. Las universidades tienen legitimidad porque cumplen una función social que es valorada por la sociedad y que no se mide por la eficiencia y eficacia.

Las universidades a veces adoptan las modas porque son presentadas como mecanismos alternativos, modernos, con resultados visibles a muy corto plazo, fáciles de entender, usar y aplicar, como por receta. En otras ocasiones las aceptan con una visión pragmática, para obtener más recursos, pretender ser modernas, para contender con presiones políticas, para conseguir más dinero. Los administradores las aplican porque no les queda

otra: es un mandato de su jefes; pero en ocasiones las adoptan sin que ellos mismos tengan claridad en la efectividad de la moda; pero dada su calidad de subordinados, a menudo asumen la defensa de la eficacia de la moda más como un deseo, y una fe ciega y dura de que los resultados serán positivos, manejándose por creencias. Una vez iniciada la aplicación de la moda, es difícil detenerla, se crean estructuras y compromisos para desarrollar la moda.

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

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

La ironía de la cuantificación es que entre más se aumente y amplíe, menos confianza tendrán los académicos en ella. La cuantificación crea en los administradores un percepción de certeza y de poseer la verdad y uno de los mayores errores que cometan las autoridades es tomar decisiones inciertas con base en la ilusión de certeza. Hay que tomar en cuenta que cada aspecto que se presenta al responsable de la toma de decisiones, en términos de números, constituye una evidencia, no una verdad. Pensar que la evidencia es verdad es una receta segura para tomar malas decisiones. En las universidades esto puede resultar catastrófico. Las decisiones racionales basadas en mediciones conducen con frecuencia a tomar decisiones irrationales que a causa de parecer “científicas” son difíciles de refutar. La continua adopción de innovaciones, hechas en nombre de la sobrevivencia de la organización, pueden de hecho tener el efecto opuesto. El cambio constante puede inhibir la confianza en la organización así como sus competencias, su historia y el compromiso en la continuidad. Las instituciones requieren un considerable grado de estabilidad para cumplir sus funciones.

Existe el consenso casi universal de que las IES son críticas de la sociedad. Dado que sus propósitos no son específicos y sus resultados no siempre pueden ser medidos, están continuamente sujetas a críticas de grupos externos que consideran que sus intereses no están siendo atendidos apropiadamente. Cuando se hacen acusaciones a la educación superior y se repiten y se repiten, entonces se crea una crisis de confianza por parte del público. Si continuamente se insiste en que las instituciones son ineficaces y mal administradas esto puede conducir a que los nuevos sistemas de administración sean aún menos eficientes.

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

La conclusión de Birnbaum convoca a la reflexión, cuando plantea que:

las modas son placebos organizacionales. Los administradores, las autoridades incluso crean enfermedades institucionales, a partir de diagnósticos incorrectos y sugieren como curación, una moda, un placebo organizacional. En síntesis, las modas son mitos, se quieren imponer por que sí, sin ser probadas. Son remedios mágicos. Y olvidan que el mayor propósito de la educación superior es afirmar el potencial de la vida humana, no mejorar la eficiencia administrativa.

Este breve recorrido por el libro de Birnbaum lo considero relevante para reflexionar sobre la inserción de las modas en nuestras instituciones públicas mexicanas de educación superior. Me parece que las modas a las que él se refiere, algunas más que otras, han estado presentes en nuestras universidades y las hemos aplicado sin considerar suficientemente sus efectos nocivos; porque algunas de ellas las seguimos aplicando a pesar de que ya se demostraron en otros contextos sus efectos irrelevantes; porque seguimos apostando por introducir valores, normas y mecanismos organizacionales ajenos a nuestra misión y quehacer fundamental; porque en la búsqueda de la competencia, eficiencia, eficacia organizacional estamos corriendo el alto riesgo de relegar e incluso perder la misión fundamental de las universidades: la formación de nuevas generaciones que incluye, como lo decía acertadamente el Dr. Latapí en su conferencia al recibir el doctorado Honoris Causa de la UAM, no sólo el conocimiento vinculado a los factores económicos sino para propiciar todas las formas de conocer que requiere una sociedad. En sus palabras “(las universidades)...son el hogar legítimo de la Filosofía y de las Humanidades, de la historia, del teatro, de la poesía y la música; defendemos también el profundo sentido humano de las Ciencias Naturales; y afirmamos el valor de lo inútil y de lo gratuito como parte de la misión de la universidad” (Latapí, 2007,29).

## ¿Es el PIFI una moda?

**L**a lectura del libro de Birnbaum remite inmediatamente, me parece, al Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) e invita a reflexionar si se trata de una moda. ¿Por qué el PIFI? Debido a que se basa en la Planeación Estratégica, que es una de las modas analizadas en el libro referido.

El PIFI reúne la mayor parte de las características que lo identifican como una moda: desde su inicio se propaló con una narrativa seductora, y pre-

tendidamente convincente, por parte de las autoridades. En efecto, sería el mecanismo idóneo para lograr los objetivos establecidos en el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006; permitiría sumar los esfuerzos de diferentes programas públicos que habían estado en operación en los noventa, pero un tanto desarticulados. Los fondos y programas que existían hasta el año 2000, a saber: El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Programa para la Normalización de la Administración (PRONAD), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) y el Fondo de Aportaciones Múltiples para la ampliación, modernización, mantenimiento y equipamiento de espacios físicos (FAM) quedarían articulados en el PIFI. Y además, la realización de ejercicios de planeación estratégica participativa, incidirían en fomentar la mejora continua, al aseguramiento de la calidad de los programas educativos y servicios, así como de la gestión académica-administrativa de las instituciones pertenecientes al subsistema público de educación superior. (Rubio, 2006, 4).

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

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

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

El PIFI es una innovación no institucionalizada. Las instituciones debieron adaptarse al diseño y normas establecidas en los lineamientos. Se crearon nuevas instancias no reconocidas formalmente en las instituciones, las Dependencias de la Educación Superior son los núcleos de todo el proceso. Pero el trabajo si bien recae en las DES, llevó a la creación de nuevas oficinas para organizar y dirigir el proceso, se formaron “expertos” en su diseño, expertos ajenos frecuentemente a la academia pero con una alta capacitación en planeación estratégica. Este personal con frecuencia representaba y articulaba,

en un principio, los intereses de la academia, posteriormente la academia quedó supeditada a los ritmos y exigencias de dichos expertos. Los sujetos de las transformación fueron los técnicos, y los objetos, los académicos, los estudiantes y las propias instituciones (Kent, 2005). Las modificaciones en la estructura institucional no se institucionalizaron. Son (fueron) oficinas creadas ex profeso para administrar todo el Programa, las DES no fueron reconocidas, en su mayor parte, en la legislación universitaria.

El PIFI diseña una nueva tecnología mediante la creación de programas para administrar y procesar la ingente información necesaria para formular los planes estratégicos. Cada DES formula sus programas educativos (PRODES) con una visión al 2006; se identifican los problemas, se priorizan y se diseñan programas para resolverlos. Un programa sin referencia al problema que debe atender resulta inaceptable; las metas fijadas son precisas, cuantificables, observables para cada uno de los años de acuerdo con las fases previstas; los cursos de acción quedan establecidos, con sus respectivos objetivos y estrategias, cada año se evalúa el avance programático, y para darle certidumbre al proceso los titulares firman compromisos. Asimismo, como hay problemas comunes a varias DES y la administración debe acompañar toda la planeación académica, se diseñan Programas transversales de Gestión (PROGES) y se certifican con estándares internacionales (ISO) los procedimientos administrativos (en sí mismos, en su propia lógica sin atender lo que les da razón de ser) como un distintivo de modernidad y calidad reconocida allende las fronteras. Los resultados de las evaluaciones de los diferentes programas se distribuyen en rubros y sub-rubros, y se muestra su avance gráfica y claramente en un “colorama”. Se crea un código de cuatro colores con el siguiente significado: verde cuando el rubro o sub-rubro de cada programa, el programa mismo e incluso el PIFI en su totalidad había recibido una atención amplia a las recomendaciones de los comités evaluadores o registrado un avance significativo; amarillo, cuando la atención era media o el avance satisfactorio; anaranjado si la atención era deficiente o el avance pobre o escaso, y finalmente rojo si se observaba una falta de atención o un avance nulo (Rubio, 2006, 43). Así, visualmente se podían detectar rápidamente los avances de cada PIFI, de los PROGES, de los PRODES y de las DES en su capacidad, competitividad, autoevaluación y actualización de la planeación institucional. Como se puede apreciar, se creó toda una tecnología para la administración de los PIFIS.

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

Como se sabe, la Planeación Estratégica tiene al menos los siguientes elementos básicos: una mirada (generalmente rápida, superficial) al contexto externo para identificar información relevante para el desarrollo de una empresa o de una institución; una detección (un tanto impresionista y sincrónica) de las fortalezas y debilidades internas, una recuperación de información “relevante” del contexto externo e interno para identificar las principales directrices. Todos estos aspectos se enmarcan en la matriz FODA para detectar y fijar los objetivos estratégicos del desarrollo institucional.

Sin embargo, dice Birnbaum:

no hay acuerdo sobre el significado de la PE. Análisis cuidadosos han dado cuenta de una implicación tautológica de la PE: La PE puede ser exitosa si se aplicaron adecuadamente los métodos y la estructura del proceso. Si no funciona es porque no se aplicaron adecuadamente los métodos y las estructuras. Quienes apoyan la PE afirman que tiene ingredientes básicos, como que los altos directivos deben estar comprometidos con el cambio y la necesidad de disciplinar a las autoridades que se oponen a las nuevas iniciativas. Hay que tomar decisiones duras... asignar presupuesto a las nuevas ideas... estar atento a las implicaciones financieras, e incrementar la confianza a través de cambios incrementales exitosos.

Naturalmente las autoridades y académicos que impulsaron la PE dicen que fue exitosa. Análisis mas imparciales dan cuenta de que no hubo cambios sustantivos. A veces funciona y a veces no, en algunas instituciones ha sido frustrante, inacabado e intrascendente. En general, las universidades no han tenido resultados positivos en su experimentación con la PE. (p. 72).

Otro analista, concluye que:

La PE no es aplicable a las universidades. La presunción de que una estrategia implica detectar las etapas que van en una cierta secuencia van a dar determinado resultado, no es aplicable a las universidades. La estrategias organizacionales de las universidades no pueden ser creadas con la lógica usada para ensamblar automóviles (Mintzberg, 1994).

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

Las modas son “tecnologías” que prometen una relación exitosa entre acciones y resultados. Se adoptan porque se supone que se conseguirán resultados favorables en un tiempo relativamente corto, ofrecen una ventaja con respecto a otros mecanismos tradicionales, rompen inercias, señalan un camino por recorrer y aseguran el éxito si se siguen paso a paso los procedimientos. No importa tanto si los académicos las aceptan o no, se sabe que se van a oponer porque son tradicionalmente reacios a las novedades, por lo tanto no hay convencerlos del nuevo procedimiento sino mostrar sus beneficios a partir de ejemplos seleccionados; autoridades y administradores se encargan de descalificar a los que se oponen a su introducción, se les acusa de conservadores, opuestos al cambio, incluso se le califica como reaccionarios.

Es cierto que las modas logran captar un alto interés en buena parte de la comunidad, resaltan algunos de los problemas institucionales, recuperan la conveniencia de obtener información de los procesos educativos, ayudan a medir la magnitud de los problemas.

Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, no dieron resultado en los EUA. La planeación estratégica en las universidades logró introducirse en más del 80% de las universidades en la década de los ochenta del siglo pasado, pero para los noventa, muy pocas continuaron con el proceso. A pesar de estar documentada su improcedencia en el vecino país del Norte, en México cobró auge a principios de este siglo.

Las modas tienen un ciclo de vida establecido. Inicia con la difusión de una nueva técnica para resolver los problemas que se detectan. La técnica no ha sido probada en las instituciones, pero hay una confianza dura de que con su aplicación se atenderán puntualmente las dificultades detectadas. Se acompaña la técnica con una poderosa narrativa que describe sus efectos positivos misma que incluye presentaciones, capacitación, diseño de metodología y la difusión de casos exitosos. La tercera etapa es la aplicación de la técnica con una gran cantidad de recursos de todo tipo: humanos, alta motivación en su aplicación y la entrega de recursos económicos asociados a su adopción. Esta etapa puede durar varios años, y llega una cuarta etapa que es la divulgación cada vez mayor de los problemas asociados a la moda; la difusión del escepticismo y pesimismo de los académicos sobre los escasos resultados obtenidos; la evidencia de que no se consiguen los resultados prometidos, que marca el inicio de su abandono. Finalmente, la técnica empieza a abandonarse y a desmantelarse toda la estructura que se ideó y se creó para su implementación.

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

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

cional para mejorar los indicadores de calidad académica. Los testimonios de los rectores sobre el Programa, recabados por la SEP, eran muy positivos y contundentes sobre sus beneficios. (Cf. Rubio, 2006)

La evaluación que hace la SEP en 2006 es ilustrativa de los efectos de la moda: “Los resultados alcanzados por las universidades públicas y el contenido de los testimonios expuesto, permiten concluir que los PIFI han sido una estrategia eficaz para fortalecer su capacidad y competitividad académicas, construir una cultura a favor de la planeación, la evaluación y la responsabilidad social (p. 128); las universidades públicas han mejorado sus procesos de gestión y han avanzado en sus procedimientos de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos que les son asignados (p. 130), si bien se reconoce que “falta mucho por hacer, los logros no son homogéneos, existen aún brechas entre instituciones, subsistemas y regiones... y se reconoce “el reto más importante es la continuidad, el riesgo de retroceder es real” (p. 130).

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

¿Por qué se dice que el PIFI es una moda y está a punto de concluir su ciclo? Hay varias consideraciones de fondo y otras de forma que coinciden con los análisis realizados por diversos investigadores internacionales (Birnbaum, Neave, Mintzberg, Brunner) alimentados y enriquecidos con investigaciones realizadas en diferentes instituciones nacionales.<sup>1</sup>

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

- a) Las universidades no son organizaciones que toman decisiones de tipo vertical, la participación de miembros de los diversos sectores de la comunidad en la toma de decisiones académicas es imprescindible para atender el objeto de las instituciones. Esta participación está pautada, tiene sus ritmos y sus tiempos, sus procesos y mecanismos para llegar a decidir o aplazar una decisión. Los principales órganos de decisión son los cuerpos colegiados y no los órganos unipersonales. La PE parte de poner en duda la “eficiencia” de esta forma de proceder y pretende incorporar mecanismos de decisión más verticales, más autoritarios, más expeditos. En la experiencia de aplicación del PIFI se advierte un paulatino y creciente desdén por la autoridad de los cuerpos colegiados. Los planes estratégicos no son, en la mayor parte de los casos, sancionados por los órganos colegiados, es más, ni se les toma en

<sup>1</sup> Las consideraciones expuestas son principalmente resultado de entrevistas a académicos, funcionarios y rectores de doce universidades públicas del país. La metodología de esa investigación se expone en el artículo: López Zárate Romualdo, Oscar González Cuevas, Javier Mendoza Rojas y Judith Pérez Castro (2011): El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. En Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 16, No. 51, pp. 1021-1054.

cuenta. Los órganos colegiados representan un obstáculo para aplicar la PE puesto que no actúan a la velocidad requerida para entregar anualmente, en plazos preestablecidos, en formatos definidos todos los requerimientos del Programa. Los PIFI exigen la presentación de un conjunto de metas a alcanzarse en determinado tiempo, no importa quién o cómo se establezcan esas metas, pero es un requisito indispensable para que puedan operar. Naturalmente, el PIFI predica que lo conveniente es que ese proceso sea participativo, pero en su formulación y aprobación hace caso omiso o desdena los procesos típicos de las universidades. Esta circunstancia obliga a las DES a presentar, como sea, sus proyectos respectivos en el tiempo establecido. Pero todavía falta una etapa adicional, con el conjunto de planes de las DES se articula el Programa integral institucional anual, con las mismas presiones de tiempo. Al año siguiente hay que evaluar dicho Programa, hacerle ajustes y volverlo a presentar. En paralelo se reciben recursos, generalmente a fin de año, que hay que ejercerlos en un tiempo preciso cumpliendo con todo un conjunto de trámites administrativos para hacer transparente el ejercicio de los recursos y comprobar que se destinaron para el objetivo aprobado.

Este conjunto de exigencias de “racionalidad” y de “temporalidad” para cumplir los objetivos estratégicos anuales ha tenido consecuencias importantes para las universidades. Por ejemplo: i) obliga a las instituciones a prescindir de sus cuerpos colegiados porque la armonización de intereses, el lograr un consenso sobre los objetivos institucionales, la jerarquización de actividades, lleva un tiempo mayor a las urgencias de los tiempos políticos; ii) vulnera la normatividad institucional al hacer caso omiso de los mecanismos acordados por los órganos colegiados quienes han establecido sus propias normas; iii) traslada las decisiones institucionales de la academia a los administradores y dentro de éstos a nuevas figuras en la organización institucional, a las que atinadamente Acosta los ha llamado “gestócratas”, profesionales expertos en la PE que tienen la habilidad y conocimiento para “cumplimentar” los formatos, que desplazan no solo a la academia sino también a los administradores profesionales de la institución.

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

c) Las universidades son instituciones centenarias en el mundo. A pesar de su relativa juventud en México, establecidas hace apenas un siglo, a lo largo

del tiempo han conformado un conjunto de principios, valores, costumbres, formas de ser y proceder. En su historia han cumplido, en forma diferenciada, con los objetivos para las que fueron creadas. Han resistido y superado intromisiones e injerencias para normar su peculiar forma de organización. Este conjunto de tradiciones que no solo han resistido sino que se han consolidado a través del tiempo (a las que llama Clark, las “sagas” organizacionales”, Clark, 1991) son constitutivas de la universidad. La PE hace caso omiso de este conjunto de tradiciones, valores y costumbres; de sus antecedentes, de su nivel de desarrollo, de sus conflictos, de su ubicación, de su entorno. Es un modelo único para todas y en todo.

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

Pero no sólo hay consideraciones de fondo, hay también resultados no positivos de su instrumentación en las universidades públicas que cuestionan la idoneidad de su adopción y ponen en duda su continuidad.

e) La simulación. Uno de los efectos de la PE y del PIFI en el que están cayendo algunas DES y algunas instituciones, en su necesidad de conseguir recursos adicionales imprescindibles para el desarrollo de la universidad, es la terrible tentación de fingir que se consiguen resultados que no se corresponden con la realidad, de difundir logros que no son tales, de alterar deliberadamente las metas para aparentar avances, de manipular información para, supuestamente, comprobar el cumplimiento de compromisos, para hacer narrativas a gusto de los evaluadores. Se llega al extremo de montar escenarios, que como su nombre lo indica, son artificiales, efímeros, con actores que juegan un rol acorde con lo que se quiere representar.

Los ejemplos institucionales abundan: se finge y se documenta la participación de la comunidad en la elaboración del PIFI; se diseñan mecanismos para alcanzar, artificialmente, un determinado valor en los “indicadores”: profesores con posgrado (con cierta independencia de la calidad y pertinencia del

posgrado alcanzado), incremento en la eficiencia terminal (modificando los criterios para obtenerla); incremento en la matrícula (modificando la definición de “estudiante” para establecer la que mejor convenga), mejora de los procesos administrativos por la certificación ISO (con independencia del beneficio para los académicos); supeditar la calidad de programas a las variables y criterios de medición de los evaluadores; y en el extremo, inventar resultados. Uno de los problemas mayores del PIFI es que las universidades las adoptaron “no tanto por el convencimiento sobre las bondades que se derivan de la evaluación, sino por una necesidad vital de incrementar sus recursos financieros... la evaluación perdió su sentido educativo: no se evalúa para retroalimentar o para fortalecer el desarrollo institucional, sino que se evalúa para juzgar o dar financiamiento para el trabajo institucional” (Díaz Barriga, 2008, 51).

f) Se socava la autoridad institucional y se acota, aún más, la autonomía. Con la intención de hacer transparentes y objetivas las evaluaciones, se coloca en un segundo plano a las autoridades institucionales de modo tal que se llega a establecer una relación directa entre los profesores, los cuerpos académicos y las DES, con la SEP, prescindiendo de la autoridad institucional o haciéndola intervenir solo para aspectos administrativos. Así, los profesores con perfil PROMEP reportan a la SEP, lo mismo hacen los cuerpos académicos. Hay un nuevo patrón, no institucionalizado pero sí real y efectivo, para los profesores y los grupos: Los criterios de medición y evaluación son establecidos externamente. Ello ha propiciado que buena parte de los académicos estén más preocupados por cumplir los criterios que exige la SEP que atender a los propios criterios institucionales. Y no sólo se observa con los académicos, también con los programas institucionales. La acreditación de los programas está en función de satisfacer los criterios que dictan los evaluadores externos, aún cuando los de la propia institución sean más exigentes y objetivos. Se cumple hacia fuera y no hacia dentro. Y la expresión mayor de este socavamiento institucional es que buena parte de los programas institucionales están supeditados a las políticas federales. La autonomía institucional se ha acotado e incluso reducido ante la injerencia en la vida institucional de los programas gubernamentales. El éxito (o no) de las gestión de los rectores está medida por el cumplimiento de las políticas públicas, éstas se han convertido en el parámetro principal de referencia. Los rectores tienden a convertirse en gestores de las políticas públicas.

g) Se mina la colegialidad. La PE está minando la colegialidad y el ethos académico. Así como se ha favorecido una competencia interinstitucional, también se ha propiciado al interior de la institución. La confianza, ese cemento invisible de la gobernabilidad institucional, tiende a disminuir porque algunos profesores y grupos dudan de la objetividad de las evaluaciones, de la imparcialidad de las autoridades, de la profesionalidad de los gestócratas, de recibir íntegro el apoyo económico autorizado. Observan con sorpresa, entre asombro y perplejidad, envidia y enojo, satisfacción y desdén, el trabajo de sus colegas. Actúan en ocasiones, en el afán de conseguir los indicadores de excelencia, de manera (i)racional desprendiéndose de aquellos compañeros que no tienen las credenciales prescritas. La competencia por acceder a algu-

nos recursos adicionales llevan al extremo de cercenar partes de su cuerpo académico. Es cada vez más notoria la percepción de que los esfuerzos que hacen, el descuido de sus actividades sustantivas, para dedicarle tiempo a la formulación del PIFI, la dedicación de jornadas extraordinarias en fines de semana, en fin, la inmensa inversión de tiempo y recursos, no compensan los recursos que se reciben.

h) Otro factor adicional es la incertidumbre de que la aplicación del PIFI realmente esté redundando en mejorar la calidad de los servicios. No la mejora de los indicadores o la obtención de certificados sino la duda de si todo el programa está mejorando el desarrollo institucional. Algunas investigaciones puntuales en varias universidades han mostrado la falacia de la mejoría académica instrumentando el PIFI. Acosta (2009) a partir del análisis de 5 universidades concluye que el Programa lo que consiguió fue aumentar la burocracia institucional, dar un mayor poder y autoridad a los rectores y sostiene una duda fundada sobre el éxito del programa en el aumento de la calidad de los servicios institucionales. Otros, como en mi caso, (López, 2011) documentamos la injerencia en la autonomía universitaria y la vulneración a la autoridad de los tradicionales órganos colegiados de las universidades. López Molina (2010) documenta en un estudio etnográfico, las dificultades, las peripecias, los acomodos e incluso la simulación a la que se ven obligados los sujetos de las políticas para acceder a recursos públicos adicionales, que si bien son necesarios, afectan la ética, la dignidad de los académicos, la autonomía de la universidad. Es notorio el rol que juegan los administradores de la política (no hay otro camino, no hay alternativa), con los directivos y los líderes académicos. Las limitaciones de orden personal y cronológico de algunos actores para aplicar la política, la ausencia de consideración del papel fundamental que juegan los profesores por horas, la imposibilidad real para ejercer responsablemente los recursos asignados, las limitaciones de tiempo, a la luz del cumplimiento de otras actividades académicas, para dedicarse a la formulación cada año, con presiones crecientes para cumplir en tiempo y forma con los formatos establecidos de su universidad. Estévez (2009) analiza con detenimiento la compleja relación entre las lógicas institucionales (como el PROMEP o el PIFI) y las lógicas de los sujetos (los académicos) y cómo “los efectos que han tenido las políticas públicas en la UNISON constituyen una refutación sobre la viabilidad de pretender un cambio automático en los procesos sustantivos que sostienen el trabajo académico, por la vía del aumento de los indicadores de profesores con posgrado” (249). Otros investigadores han puesto de relieve los beneficios de la implantación del PIFI, pero también destacaron los problemas que estaban generando (Chehaibar et al, 2007; Kent, 2005; Rodríguez, 2005). Señalan por ejemplo, que el PIFI no toma en cuenta la tercera función universitaria: la difusión de la cultura y la extensión universitaria, no toma suficientemente en cuenta que la mayor parte del personal académico en las universidades es de dedicación parcial (Díaz Barriga et al, 2008; López-Casillas, 2005).

En entrevistas realizadas en 12 universidades a académicos con más de 20 años de antigüedad, que han visto y experimentado la aplicación de otros programas manifiestan su escepticismo con respecto al PIFI porque han sido

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

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

## Reflexión final

**A**fines de este año, habrá un cambio en el gobierno y un cambio en la SEP. Considero que es un momento oportuno para evaluar la continuación del PIFI. Hay suficientes elementos para hacer una valoración y en este artículo he propuesto algunos, que sin duda pueden ser enriquecidos.

Advierto que de lo que se trata es poner en tela de juicio la pertinencia de la aplicación de la planeación estratégica, a través del PIFI, en las universidades públicas. De ninguna manera se desea soslayar la existencia de problemas en las instituciones y de la ingente necesidad de atenderlos. Se sabe, por ejemplo, que no se atienden con suficiencia y oportunidad las nuevas demandas sociales; que los cuerpos colegiados como máximos órganos de autoridad acusan deficiencias, inadecuado funcionamiento y escasa representatividad; que se está lejos de ofrecer cuentas claras y transparentes no sólo del uso de los recursos institucionales sino también del quehacer universitario; de la obsolescencia de algunos planes y programas de estudio y la demora para poner en marcha nuevos; de una tendencia a realizar investigación que permita obtener las becas más que atender a su relevancia social; del aumento de la burocracia, de la falta de transparencia, etc. Todos estos problemas existen y es necesario atenderlos. ¿Pero la forma adecuada es usando la planeación estratégica? ¿No sería más conveniente recuperar y aplicar los mecanismos que han diseñado las propias universidades en vez de importarlos de la industria o el gobierno? ¿No sería adecuado que los académicos recuperen

su liderazgo en la conducción institucional y que no sean desplazados por los gestócratas y los burócratas?, ¿No sería conveniente observar los resultados de la PE en otras universidades en otros países?, ¿No sería prudente analizar con detenimiento los planteamientos y cuestionamientos de Birnbaum?

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

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

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

## Conclusiones

---

Una de las funciones fundamentales de las instituciones de educación superior es brindarle a la sociedad la posibilidad de que sus jóvenes logren una formación profesional que responda a las necesidades del mercado laboral y que en un futuro inmediato les permita incorporarse a actividades profesionales. Sin embargo, el afán de abrir más opciones educativas que apoyen en mitigar el problema de la falta de lugares disponibles en las instituciones de educación superior, ha llevado al desarrollo de Tecnológicos en el Distrito Federal, que con el propósito de captar alumnos, cuentan con procesos de admisión con requisitos mínimos. Los alumnos son personas que por continuar con su formación profesional, y después de varios intentos infructuosos por ingresar a algunas de las escuelas de prestigio,

depositan su confianza y deseos de superación en estas instituciones.

La problemática especial relacionada con el origen de los tecnológicos y con las características de sus estudiantes, resalta la necesidad de poner atención a las deficiencias con las cuales ingresan, fundamentalmente en cuanto a la carencia de hábitos de estudio, lo cual dificulta el proceso de adaptación a las exigencias del nivel educativo superior y el desarrollo de habilidades imprescindibles para la asimilación adecuada del conocimiento.

La detección oportuna de dichas deficiencias permitirá a las autoridades académicas implementar mecanismos de apoyo que no solamente faciliten el aprendizaje, sino que disminuyan los riesgos de deserción, evitando en lo posible frustraciones y otros efectos negativos sobre la vida futura de los jóvenes.

En los exámenes de admisión, el estudiante proporciona información sobre factores socioeconómicos que es almacenada y en ocasiones no es presentada a los profesores en un formato de reporte final que proporcione un posible perfil de los alumnos que están por ingresar. Por lo anterior, los resultados que se obtuvieron permiten observar algunas de las variables sobre el contexto de los alumnos, además de las motivaciones y hábitos de estudio del estudiantado. Ahora se tiene un diagnóstico que apoyará en la implementación del programa de tutorías y en la construcción de talleres dirigidos a los profesores y a los alumnos, en los que se aborden técnicas de estudio, pero también cursos que incrementen autoestima de los jóvenes. El proceso de admisión puede también ser mejorado mediante la estructuración de exámenes para detectar las fortalezas y debilidades de los aspirantes, permitiendo así el diseño de cursos propedéuticos cuyo objetivo sea reforzar las áreas de oportunidad.

Esta investigación coadyuva a generar más temas de investigación; se tiene pensado, iniciar con las trayectorias escolares de los alumnos de nuevo ingreso de las tres carreras, se usará la metodología propuesta por De Garay (2006) quien divide en tres momentos el estudio de las trayectorias escolares (inicio, parte media y culminación). Además, en el 2013 se tendrá la primera generación de egresados lo que significa que se tendrá la necesidad de realizar un estudio que podrá dar cuenta de la inserción laboral de los alumnos.

Los Tecnológicos de reciente creación tienen el reto de abrir espacios educativos, pero también de conservar al estudiantado en el proceso de formación; no se puede seguir pensando en la reprobación y la deserción como fenómenos que son cotidianos en las escuelas, se tiene que re-pensar un método de atención integral para los alumnos, capaz de detectar deficiencias y atenderlas de inmediato. Es necesario, que las escuelas cuenten con departamentos de desarrollo académico y orientación juvenil, con personal altamente calificado, que apoye de forma inmediata a los alumnos que acudan

a solicitar ayuda. Además, es necesario ofrecer a los profesores, cursos de capacitación y especialización en tutoría y psicología educativa. Es imprescindible, pensar en un docente sensible a los problemas sociales que aquejan a los estudiantes y que cuente con la capacidad y la motivación de querer ayudarlos y contribuir a su formación, no sólo como profesionistas, sino también como seres humanos.

## Referencias

---

- Acosta Silva, Adrián (2009). *Príncipes, Burócratas y Gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*. ANUIES, México.
- Birnbaum Robert (2000). *Management Fads in Higher Education. Where they come, what they do, why they fall*. San Francisco, Cal., EUA, Jossey Bass.
- Chehaibar, Lourdes, Angel Díaz Barriga, Javier Mendoza Rojas (2007). “Los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Apuntes para una evaluación desde las Universidades”, en *Perfiles Educativos*, Vol. 30, (117), México, pp. 41-67.
- Clark, Burton (1991). The Organizational Saga in Higher Education. En Peterson Marvin W. (Ed) *Organization and Governance in Higher Education*, cuarta edición, ASHE Reader Series, Simon and Schuster Custom Publishing, EUA, pp. 46-52.
- De Vries, Wietse y Germán Alvarez (2005) “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana” en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 134, abril-junio, México, pp. 81-105.
- Díaz Barriga, Ángel (2008). El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y su impacto en la dinámica de las instituciones de educación superior. En Díaz Barriga Angel (Coord.) *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. IISUE, UNAM. México.
- Estévez, Nenninger; Etty Haydeé (2009) *El Doctorado no quita lo tarado. Pensamiento de académicos y cultura institucional en la universidad de Sonora: significados de una política para mejorar la educación en México*. ANUIES, México.
- Ibarra Colado Eduardo (2005) “Origen de la empresarialización de las universidades: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad” En *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 134, abril-junio, México, pp. 13-37.
- Ibarra Colado Eduardo (2010) Exigencias de la Organización y Gestión de las universidades públicas mexicanas: de su pasado político a sus mercados presentes. En Cazés Daniel, Eduardo Ibarra y Luis Porter (Coords.) *Las Universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*. UAM Cuajimalpa, CIICH-UNAM, México, pp. 55-92
- Kent Rollin (2005) “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. En *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 134, abril-junio, México, pp. 63-80.
- Kent Rollin (2009) *Las políticas de Educación Superior en México durante la modernización. Un análisis regional*. ANUIES, México.
- López Molina Sergio Alberto (2010) *Modelo para armar: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional en la Universidad de Colima*. Tesis de doctorado. Universidad de Colima, México.
- Latapí Pablo (2007): *Redefinir la calidad de la educación y romper la prisión del conocimiento racional: propuestas para un nuevo paradigma de universidad en México*. Ed. UAM, Rectoría General, México.
- López Zárate Romualdo y Angel Casillas Alvarado (2005) “El PIFI: notas sobre su diseño e instrumentación”. En Diaz Barriga Angel y Javier Mendoza Rojas

- (Coords.) *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006. Aportes para una discusión*, ANUIES, México, pp. 37-74.
- López Zárate Romualdo, Oscar González Cuevas, Javier Mendoza Rojas y Judith Pérez Castro (2011). El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, No. 51, México, pp. 1021-1054.
- Mintzberg (1994). *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. NY Free Press, EUA.
- Neave, Guy (2011), El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado. En, Rocío Grediaga y Romualdo López (Coords), *Aportaciones a la agenda sobre investigación superior 2010-2020*. uam Azcapotzalco, México, pp. 261-298.
- Porter Luis (2004) "La planeación de la autoridad, la planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(22), México, pp. 585-615.
- Remedi Eduardo (2006). Calidad y sufrimiento en la búsqueda desbocada de la excelencia. En Landesman Monique (coord.) *Instituciones educativas. Instituyendo disciplinas e identidades*. Casa Juan Pablos, México.
- Rodríguez Gómez Roberto y Hugo Casanova Cardiel (2005) Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México. En *Perfiles educativos*, vol. xxvii, No. 107, México.
- Rodríguez Roberto (2006) Balance y perspectiva de la educación superior. Las visiones de SEP y ANUIES en 2006. En *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 139, México.
- Rubio Oca Julio (2006) *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el período 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional: un primer recuento de sus impactos*. SEP, México.