

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Título de la Tesis: **¿Cambio sin impacto?**

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional

El caso de la Universidad Pedagógica Nacional

Nombre de la Alumna: Angélica López López

Directora: Dra. Gloria del Castillo Alemán

Tesis para optar al grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas
Tercera Promoción, 2008-2009
Julio 2011

A mis padres

A Sergio

A nuestras Auroras

Resumen

A partir de los años ochenta, el Gobierno federal en México ha regulado el crecimiento y desarrollo de universidades públicas con la finalidad de elevar la calidad de los servicios que éstas ofrecen; entre otras acciones se han desarrollado programas que asignan recursos extraordinarios y como resultado de la implementación de esos programas, las instituciones de educación superior han experimentado cambios organizacionales y han reportan modificaciones en los indicadores de resultados como son la habilitación de la planta docente, la evaluación de programas educativos y la integración y registro de Cuerpos Académicos entre otros aspectos. El siguiente estudio da cuenta de cómo fue implementado un programa derivado de una política pública del Gobierno federal: el PIFI, en una institución de educación superior pública: la UPN unidad Ajusco.

Como parte de la investigación presento y analizo los cambios que ocurrieron en la unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2006, como resultado de la participación de dicha unidad en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). El centro del análisis es el marco institucional de la Universidad Pedagógica Nacional y los cambios organizacionales generados son abordados durante la implementación de acciones destinadas a cumplir con los lineamientos del PIFI; lo anterior es analizado bajo el enfoque del neoinstitucionalismo y de la organización abierta.

Las preguntas de investigación son las siguientes ¿Qué cambios se generaron en la UPN de 2002 a 2006 como resultado de la participación en el PIFI? ¿Qué asuntos académicos, organizacionales y de gestión han atendido los actores encargados la implementación en la UPN por medio del PIFI? ¿Cuáles son los indicadores de resultado obtenidos por la UPN a partir de PIFI? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la participación de la UPN en el PIFI?

Las categorías de análisis con las que me aproximo son: Habilitación del profesorado, Organización académica, Resultados educativos y Financiamiento.

Palabras clave

Educación superior, política pública, financiamiento, instituciones, cambio organizacional.

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE TEXTO

| ABREVIATURA | SIGNIFICADO |
|--------------------|--|
| AA | Área Académica |
| AC | Autoridad Central (de la UPN) |
| Anuies | Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior |
| CA | Cuerpo Académico |
| CAA | Coordinador de Área Académica |
| CAC | Cuerpo Académico Consolidado |
| Caec | Cuerpo Académico en Consolidación |
| Caef | Cuerpo Académico en Formación |
| Ciees | Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior |
| Conacyt | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología |
| Conaeva | Comisión Nacional de Evaluación |
| Copaes | Consejo para la Acreditación de la Educación Superior |
| DES | Dependencia de Educación Superior |
| DGESU | Dirección General de Educación Superior Universitaria |
| Faeup | Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas |
| FAM | Fondo de Aportaciones Múltiples |
| Fiupea | Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales |
| Fomes | Fondo de Modernización para la Educación Superior |
| IES | Institución de Educación Superior |
| lespu | Institución de Educación Superior Pública |
| Pacime | Programa de Apoyo a la Ciencia en México |
| PDI | Plan de Desarrollo Institucional |
| PE | Programa Educativo |
| PIFI | Programa Integral de Fortalecimiento Institucional |
| Pifop | Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado |
| PME | Programa de Modernización Educativa |
| Proadu | Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario |
| Prodes | Programas de Fortalecimiento de la Dependencia de Educación Superior |
| Proges | Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional |
| Promep | Programa de Mejoramiento del Profesorado |
| Pronad | Programa para la Normalización de la Información Administrativa y Financiera |
| Pronae | Programa Nacional de Educación |

| | |
|-------|--|
| PSE | Programa Sectorial de Educación |
| PTC | Profesor de tiempo completo |
| SEB | Subsecretaría de Educación Básica |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SES | Subsecretaría de Educación Superior |
| Sesic | Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| UP | Universidad pública |
| UPE | Universidad pública estatal |
| UPN | Universidad Pedagógica Nacional |

Índice

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| | Abreviaturas | 4 |
| | Introducción | 7 |
| Capítulo 1 | El problema de investigación: génesis y su ubicación | 18 |
| 1.1 | El problema y las preguntas de investigación | 18 |
| 1.2 | El objeto de estudio y la aproximación metodológica | 21 |
| 1.3 | El problema de investigación y su ubicación en la literatura | 24 |
| 1.4 | Marco teórico y conceptual | 37 |
| Capítulo 2 | Financiamiento de la Educación Superior Pública en México | 46 |
| 2.1 | La política pública de financiamiento a la educación superior | 46 |
| 2.2 | Programas que asignan financiamiento extraordinario a la educación superior en México | 50 |
| 2.3 | El PIFI: surgimiento y antecedentes | 56 |
| Capítulo 3 | El cambio y la implementación del PIFI en la UPN. Estudio de caso | 60 |
| 3.1 | Antecedentes de la UPN | 60 |
| 3.2 | El PIFI y sus resultados en la UPN | 62 |
| 3.3 | Habilitación del profesorado a partir del PIFI | 69 |
| 3.4 | Organización académica y de gestión en el marco del PIFI | 74 |
| 3.5 | Resultados educativos | 80 |
| 3.6 | El financiamiento asignado a la UPN a partir del PIFI | 82 |
| Capítulo 4 | Conclusiones | 88 |
| | Lista de referencias bibliográficas | 95 |

Introducción

Los efectos parciales de diversos programas sociales en América Latina, de acuerdo con Ernesto Cohen, han sido criticados desde hace más de 20 años. Los señalamientos al enfoque tradicional de política pública se sustentan en una crítica al diseño, la implementación y evaluación de los programas sociales que se habían implantado por largos periodos de tiempo, sin lograr un impacto redistributivo o bien reportaban resultados limitados (Cohen, 2005:179).

El surgimiento de un nuevo paradigma de gestión social orientado a lograr la eficiencia e impacto¹ busca exponer las condiciones necesarias para que este modelo genere resultados a partir de garantizar las condiciones necesarias que permitan lograr impacto social. Entre los aspectos básicos que establece CEPAL ha destacado que la política social debe guiarse por algunos principios rectores: la universalidad, la solidaridad y la eficiencia. El primer aspecto se refiere a que todos los miembros de la sociedad deben poder acceder a determinadas oportunidades que se consideran imprescindibles para participar plenamente en sociedad. La solidaridad se trata de la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y de acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas, como manera de concretar la universalidad y equidad (CEPAL, 2000: 82). Por su parte la eficiencia consiste en tener un buen manejo de los recursos públicos, al conseguir la mayor cantidad de productos de una calidad similar con la misma cantidad de recursos.

Además de los aspectos señalados anteriormente, el modelo de gestión centrado en el impacto social busca el desarrollo de supuestos básicos que deben cumplirse para que los programas estén en condiciones de operar adecuadamente, entre ellos los aspectos técnicos e instrumentales, de los cuales destacan los siguientes:

- Definir con precisión los objetivos de impacto, así como las metas, los

1 El impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios) a la misma. Se mide comparando la situación inicial (LB), con una situación posterior (Línea de comparación = LC), eliminando la incidencia de factores externos. El éxito de un proyecto es la medida de su impacto en función de los objetivos perseguidos. Es por tanto, la justificación última de su implementación. El impacto se asocia directamente al problema social que dio origen al proyecto (disminución de la morbilidad, malnutrición, analfabetismo, desempleo, mayor escolaridad, etc.). En los proyectos productivos, el impacto es su beneficio económico. La magnitud del impacto logrado no necesariamente es una función lineal de la inversión realizada en un proyecto. El incrementar la inversión no implica aumentar proporcionalmente el impacto del mismo. Incluso su relación puede ser inversa. Por ejemplo, si un proyecto nutricional no entrega la cantidad de alimentos requeridos por los beneficiarios, tomando en cuenta la distribución intrafamiliar de dichos bienes, puede tener un impacto igual a cero o negativo. Si no se aumenta la cantidad de calorías y proteínas por ración, y éstas no se distribuyen adecuadamente, puede incrementarse de manera ilimitada la inversión produciendo impactos marginales o, incluso, perversos (aumento de la tasa de prevalencia de la desnutrición. (Cohen, 2004: 9)

estándares, los indicadores² y sus criterios de operación.

- Identificar los efectos causados por los proyectos, es decir, se requiere una clara definición de los efectos, con sus respectivos indicadores, cuando ellos son una condición para producir el impacto.

La evaluación de impacto en programas sociales es difícil de llevar a cabo por tratarse de un ámbito multifactorial en el que se imbrican diversos elementos, que en la mayoría de los programas y proyectos no han sido considerados desde su diseño. Sin embargo, la evaluación de impacto es importante porque tiene el objeto de determinar en forma general si el programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares, organizaciones y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Asimismo, las evaluaciones de impacto también permiten examinar consecuencias no previstas en los beneficiarios, ya sean positivas o negativas. (Baker, 2000: 1). Es de particular interés la medida en que los beneficios del proyecto llegan a la población objetivo y el efecto de estos beneficios en su bienestar.

Algunas de las preguntas que guían a la evaluación de impacto son las siguientes: ¿Cómo afectó el proyecto a los beneficiarios? ¿Algún mejoramiento fue el resultado directo del proyecto o se habría producido de todas formas? ¿Se podría modificar el diseño del programa para mejorar sus repercusiones? ¿Se justificaban los costos?, estas son las preguntas que orientan la valoración del logro de los propósitos de los programas que forman parte de las políticas públicas y que la mayoría de la veces no se consideran durante su diseño e implementación y por lo tanto no es posible reconocer en qué medida los programas logran un impacto en la población a la que están orientados. La razón que dio origen a la presente tesina es la necesidad de contar con ejercicios sistematizados que permitan entender los procesos del cambio organizacional que se presenta en la educación superior en México, debido a que es limitado el número de las investigaciones sobre procesos de implementación de política

2 Los objetivos de producto se refieren al tipo de bienes y/o servicios destinados a la población objetivo y su definición es central para la programación y el monitoreo. Por su parte los objetivos de impacto permiten identificar que se pretende producir, esto es, la magnitud de la modificación que el proyecto espera generar en el problema que enfrenta la población objetivo. Así los indicadores son el medio que permite medir el grado de logro de los objetivos. Con ellos se define el sentido y alcance del proyecto, en la evaluación ex-ante, y se mide el logro en cada una de sus etapas, con la evaluación ex-post. Hay que definir indicadores para cada uno de los objetivos de impacto y de producto. En un proyecto las diferentes alternativas que se establezcan al interior del mismo puede tener sus propios indicadores de producto, pero los de impacto no varían, dado que los objetivos deben ser iguales para todas las alternativas consideradas. La información conjunta sobre objetivos, metas e indicadores de impacto debe permitir conocer: ¿Qué fenómeno o variable se modifica? ¿En qué sentido se modifica? y ¿Cuánto se modifica? (Cohen, 2004: 33)

pública que den cuenta de las formas de organización de las instituciones universitarias y de sus respuestas a los programas derivados de las políticas educativas gubernamentales; por lo tanto, las autoridades federales y las universidades no cuentan con dicha información. ¿Cómo pueden saber qué funciona y por qué, si no tienen elementos mínimos para un ejercicio de evaluación y análisis sobre la pertinencia de las políticas nacionales que orientan el sistema educativo?

Asimismo en México se carece de estudios de impacto social acerca de los beneficios y mejoras que afectan a las prácticas de los profesores y los alumnos, de tal manera que desconocemos si la política educativa impulsada en educación superior, desde la década de los noventa, ha logrado mejorar el quehacer docente y, como resultado, ha permitido mejorar la formación de los estudiantes en el manejo de conocimientos, habilidades y el logro de valores que permitan el desempeño profesional y un ejercicio ciudadano corresponsable. Si bien, el surgimiento de programas de política educativa, son un primer avance que permiten perfeccionar los procesos de gestión y de organización académica, es urgente, que siguiente reto esté encaminado a valorar si los programas son efectivos para el logro de los fines que justificaron su creación.

Por lo tanto en la presente tesina se analizará el PIFI durante el periodo 2002-2006, y la investigación se centra en los resultados obtenidos en términos de la reorganización académica y administrativa que ese programa indujo en la UPN, así como en los indicadores de resultados alcanzados en este periodo, debido a que esa reorganización estuvo orientada y dirigida por los directivos y docentes que trabajaron en la construcción y definición de acciones prioritarias y arreglos académicos y administrativos para dar respuesta a las peticiones del PIFI, con la finalidad de obtener recursos extraordinarios.³ Abordaré los cambios organizacionales generados durante la implementación de acciones destinadas a cumplir con los lineamientos de dicho programa.

En términos teóricos la construcción de políticas públicas supone una constante interlocución e interacción entre los distintos niveles de gobierno, los actores involucrados en el ámbito de atención y la sociedad; resultado del intercambio y

3 Las participaciones financieras de los Gobiernos federal y estatales difieren en función de las condiciones institucionales, jurídicas y normativas de cada una de las IES. En general, el subsidio ordinario de las IES en México cubre el gasto corriente destinado al sostenimiento de sus operaciones regulares. Debido a que los recursos ordinarios cubren básicamente los costos de nómina y gastos de operación, las instituciones tienen un margen de acción financiera acotado para el impulso de proyectos que mejoren las condiciones y los resultados educativos. Ante esta situación es posible reconocer la trascendencia de los recursos extraordinarios, ya que constituyen una posibilidad para desarrollar programas que atiendan el mejoramiento de la calidad de la educación superior.

negociaciones en el terreno de lo público se identifican, jerarquizan y discuten los problemas y las acciones para dar solución a las problemáticas que son susceptibles de ser abordadas para atender problemas sociales. En México, el Gobierno federal ha generado cambios en las organizaciones que ofrecen servicios públicos. Los cambios son generados ya sea por la omisión de acciones o bien por el desarrollo de programas que regulan los servicios.

En el caso de las instituciones de educación superior (IES) sus antecedentes inmediatos fueron caracterizados por la adopción del modelo de planeación educativa basado en la atención de la demanda, que respondía a las exigencias sociales surgidas a finales de la década de los años sesenta. En este marco, las instituciones de nivel superior fueron financiadas conforme al modelo de asignación de recursos presupuestales que ignoraba los resultados educativos institucionales para la planeación, operación y desarrollo de los servicios de educación ofrecidos y otorgaba el presupuesto con base en el número de estudiantes y en el volumen de las cargas salariales (Murayama, 1997: 177).⁴

Asimismo durante los años ochenta, las instituciones carecieron de esquemas de organización que propiciaran el mejoramiento de los servicios educativos y la atención a las necesidades de los estudiantes. Resultado del crecimiento sin planeación la calidad de los servicios y los resultados educativos de las UP fueron cuestionados por parte de la sociedad y del Gobierno, como consecuencia de su crecimiento sin control (Murayama, 1997: 142).

En este contexto, el Gobierno federal en las últimas décadas ha regulado tanto la creación como el crecimiento y desarrollo de universidades públicas (UP), con la finalidad de elevar la calidad de los servicios que ofrecen en tanto son instituciones cuya misión central consiste en producir y transmitir el conocimiento; por lo tanto, dichas instituciones han sufrido transformaciones organizacionales como resultado de la implementación. Así las políticas de financiamiento y evaluación han dinamizado los procesos de cambio en las IES, como lo muestra Gloria del Castillo, al analizar el impacto de la evaluación externa, en dos universidades con distinto tipo de sostenimiento: público y privado. Del Castillo aporta evidencia empírica de cómo la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco y la Universidad Iberoamericana, se adaptan a la intervención gubernamental vía la evaluación, y en qué forma la adopción de medidas externas de evaluación destraban procesos de

4 El financiamiento estaba desligado de toda condición de calidad o rendimiento. El tema crucial fue que el mecanismo adquirió un carácter inercial y era naturalmente politizable. Es decir, era objeto de negociación sin atender los aspectos académicos de las IES.

cambio específico en función de la singularidad organizativa de las Universidades, con lo cual se favorece la resolución de problemas concretos asociados a la calidad educativa. Pese a ello, la autora señala que no se han logrado revertir las fallas institucionales de mayor profundidad (Del Castillo, 2003:267).

En los casos señalados con anterioridad los cambios generados fueron resultado de las políticas públicas del gobierno federal, dirigidas a educación superior. Desde la década de los noventa, con el Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes), el Gobierno federal inició una política pública que condicionó la asignación de recursos financieros al cumplimiento de criterios y exigencias preestablecidos por las organizaciones financiadoras.

En México, la mayoría de las organizaciones que ofrecen educación superior pública, son reguladas por el Gobierno federal a través del condicionamiento asociado al logro de indicadores de resultado para la asignación de recursos financieros. Conforme a ese principio, las instituciones involucradas, cumplen con las reglas de operación definidas para cada programa y participan de acuerdo a lo establecido en éstas. En este contexto, el análisis de la implementación de un programa en condiciones específicas permite identificar cuáles son las respuestas de las organizaciones ante una política pública definida por el Gobierno. Por lo tanto, es posible detectar las adaptaciones de las instituciones de educación superior pública (lespu) a un marco de acción definido externamente. Así lo muestra Gloria del Castillo (2005) al presentar dos formas de adaptación en universidades con distinto tipo de sostenimiento, como ya se mencionó, la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco de carácter público y la Universidad Iberoamericana de sostenimiento privado. La autora explica el cambio de cada una en función de las condiciones normativas y de su organización, así como del nivel de participación de los actores y del valor que se asigna a la evaluación externa como parte de la política pública del gobierno federal para impulsar la calidad de la educación superior.

El análisis de la implementación de un programa federal en educación superior es un ejercicio necesario debido a que en los últimos años, de manera permanente, se han ido expandiendo esquemas gubernamentales dirigidos a la educación superior. Dichos programas han permitido atender a las UP, estableciendo diversos requerimientos, básicamente del cumplimiento de indicadores de resultado que pocas veces están asociados al mejoramiento del nivel de habilitación de los estudiantes. Algunas de las razones por las que el Gobierno intervino de esa forma en las universidades del sector público están relacionadas con el crecimiento de la oferta de

los programas educativos y de la matrícula de alumnos sin una planeación permanente y con la insuficiencia de recursos públicos ordinarios y extraordinarios. Éstos son algunos de los elementos que permiten explicar la orientación de los programas que asignan recursos públicos extraordinarios; representan instrumentos mediante los cuales el Gobierno Federal ha impuesto ciertas exigencias de planeación y niveles mínimos de desempeño orientados a partir de indicadores de resultados a aquellas instituciones que deseen, de manera voluntaria, candidatearse y, después de distintos procesos de valoración, que no de evaluación del logro de sus propósitos, adjudicarse este tipo de aportes. Así, el Gobierno diseñó programas que partieron de solicitar, en su fase inicial, un reporte de indicadores generales, para propiciar luego formas organizativas específicas en el trabajo académico. Ante esas exigencias incrementales, las lespu han fomentado nuevos modelos de organización y gestión en su interior y han impulsado el desarrollo de proyectos que afianzan tales estructuras.

La implementación de un programa federal en las UP constituye en sí misma una actividad compleja debido a la modificación del ámbito organizacional que ocurre en tanto resultado del ajuste a los requerimientos gubernamentales y en respuesta a las exigencias externas, tanto para el cumplimiento de indicadores como para la organización de la docencia, la investigación y la definición de la oferta educativa.

Por lo tanto a través de los programas federales que asignan recursos extraordinarios, el Gobierno impulsa formas de organización institucional en las universidades del sector público⁵ que deciden “voluntariamente” participar en ellos. Las lespu están invitadas a cumplir con criterios predefinidos para presentar su solicitud de apoyo de financiamiento y, en caso de ser seleccionadas, acceder a los recursos por un periodo determinado de acuerdo a las reglas de operación de los programas: esa situación supone cambios organizacionales para demostrar que cumplen con los criterios que la Subsecretaría de Educación Superior (SES) establece como elementos básicos y generales para la educación superior, indistintamente de la condición jurídica y organizativa de cada lespu.

Durante los últimos cuatro sexenios, en México el Gobierno federal ha fomentado la puesta en marcha de programas y fondos especiales que constituyen esquemas de atención a diversas problemáticas del subsistema de educación superior. De igual manera, ha diseñado estrategias concurrentes y paralelas para promover la formación

5 Los perfiles solicitados a los académicos (que implican desarrollar funciones de docencia, tutoría, investigación y gestión), la integración de cuerpos académicos la conformación de DES son algunos ejemplos de las exigencias establecidas en los programas especiales de la SES (Promep, PIFI, Pifop). Estos cambios han modificado sustancialmente la condición actual de la vida académica y las actividades que desempeñan los profesores.

de los académicos, dándoles posibilidades para realizar estudios de posgrado y mejorar la calidad de los servicios y la operación de los programas educativos, elevar la eficiencia de los procesos de gestión, así como mejorar las instalaciones e infraestructura. Sin embargo, ninguno de los aspectos mencionados anteriormente son condiciones suficientes para mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y el nivel de logro que poseen al concluir los estudios superiores. Sin bien se ha trabajado en la generación de condiciones necesarias para la educación superior aún no se ha podido valorar en qué esos avances impactan en los resultados educativos de los estudiantes. Una asignatura pendiente es, por tato, la medición, a través de indicadores pertinentes, de los resultados obtenidos por los estudiantes a partir de las condiciones de mejora que se han generado en las universidades públicas.

A partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, no se emplearían los esquemas del pasado en la asignación de recursos para las IES. La relación Estado-Universidad daba sus primeras señales de cambio; al generar una gama de programas especiales desde el Gobierno Federal, el cual invitaba a las organizaciones a competir por recursos extraordinarios. Como se mencionó con anterioridad, la evaluación se configuraba como un mecanismo de control a partir del cual se reportaban las intenciones institucionales por atender los lineamientos federales, situación que hasta el momento parece constituir una medida que además de propiciar el cambio orientado al mejoramiento en el desempeño de las IES, de acuerdo al discurso gubernamental, se ha convertido en el mecanismo por excelencia para la asignación de recursos financieros.

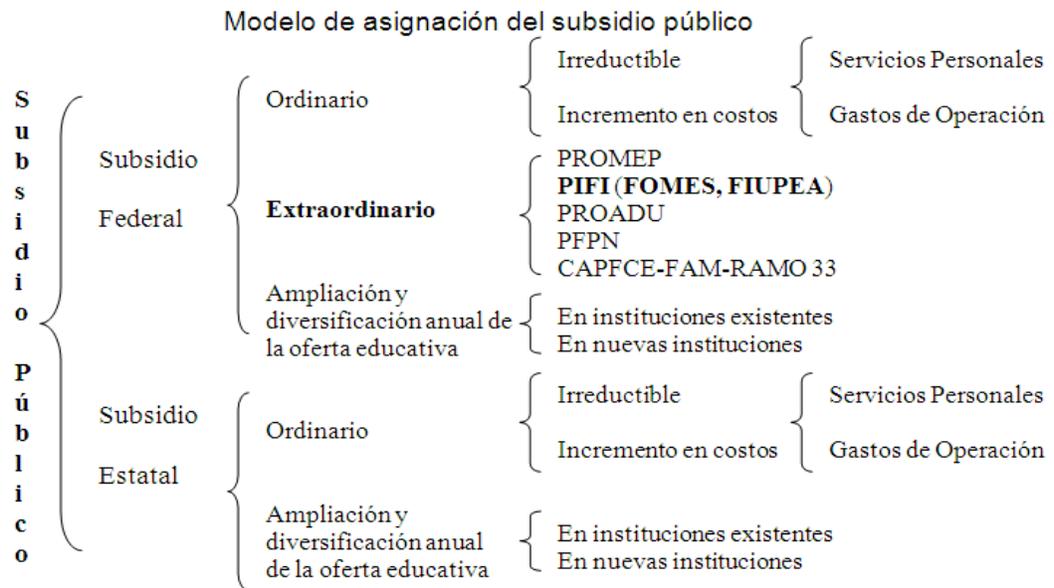
La asignación de recursos ordinarios en Educación Superior, está orientado en función del tipo de universidad pública, la Subsecretaría de Educación Superior define la composición del sistema universitario público de la siguiente manera:

- 1) Universidades Públicas Federales (UPF);
- 2) Universidades Públicas Estatales (UPE);
- 3) Universidades Tecnológicas (UT);
- 4) Universidades Politécnicas (UPOL's);
- 5) Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS) y
- 6) otras instituciones

Para cada institución de los subsistemas 1 a 3 el subsidio regularizable anual se asigna a partir del cálculo del costo de cada uno de los rubros que componen su presupuesto, a saber: costo de nóminas de personal autorizado, gastos de operación e incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales

como gastos de operación.

El subsidio federal a las instituciones públicas federales y a los organismos públicos descentralizados del orden estatal está integrado por tres componentes: el subsidio ordinario, el extraordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. El subsidio estatal, por su parte, se integra por el subsidio ordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. A continuación se muestra el modelo de asignación gráficamente y se identifica la posición del PIFI dentro del modelo de asignación de subsidio público.



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://ses2.sep.gob.mx/if/f2.htm> 2011

Como puede observarse, el gasto federal para la educación superior está compuesto por: el subsidio ordinario, el extraordinario y el correspondiente a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. Por su parte el subsidio estatal está integrado únicamente por los recursos ordinarios y los correspondientes a la ampliación y diversificación anual de la oferta educativa. El subsidio ordinario cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las IES. De acuerdo al modelo de asignación de recursos público de la SES, la participación federal y estatal en el subsidio ordinario, difiere en las IES en función de sus condiciones jurídicas y normativas.

En el caso de la UPN el 100% de los recursos ordinarios que se reciben son de orden federal. Respecto a los aumentos relacionados con servicios personales son

autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en la política salarial del Gobierno Federal. Incluyen incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones, que se calculan de acuerdo con las fórmulas que autoriza la propia SHCP. Estas fórmulas se refieren a repercusiones y prestaciones tales como aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, días diferenciales, seguridad social, vivienda y SAR, y se aplican de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público para cada concepto. Además, se asignan recursos adicionales para promociones de categoría del personal académico. Con la intención de fomentar y reconocer el desempeño del personal académico de las IES, el subsidio ordinario contiene los recursos de los programas de estímulos al desempeño del personal académico de carrera.

Las aportaciones federales y estatales al subsidio ordinario de cada universidad se establecen y formalizan a través de un convenio tripartita anual suscrito por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y la universidad correspondiente.

El subsidio extraordinario se compone de recursos destinados a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior mediante diversos programas especiales diseñados y dirigidos por la SES.

En 1993, el Fomes enfatizó la necesidad de impulsar la calidad de los programas educativos mediante la ampliación y modernización de la infraestructura, la consolidación de los acervos bibliográficos y la actualización de planes y programas de estudio.

Otros ejemplos de programas que asignan recursos extraordinarios, los cuales comienzan su operación en 1996, son el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), que tiene como objetivo principal elevar el nivel de habilitación de los académicos en las IES y fomentar redes académicas a nivel nacional e internacional; el Programa para la Normalización de la Información Administrativa y Financiera (Pronad), el cual busca la mejora y aseguramiento de la calidad de los programas y la certificación de los procesos de gestión institucional; el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (Proadu), cuya tarea es fomentar la superación docente en las universidades públicas estatales (UPE) a través del financiamiento de proyectos específicos que contribuyan a la consolidación de sus cuerpos académicos; el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que atiende la ampliación y modernización, así como el mantenimiento y equipamiento de espacios físicos.

Mediante programas y esquemas similares a los señalados con anterioridad, la SES atendió, de manera diferenciada, distintos aspectos del quehacer educativo de las

lespu que fueron considerados problemáticos en su momento. Sin embargo, la duplicidad de funciones entre todos esos programas, así como las dificultades técnicas⁶ en su operación, justificaron el surgimiento de una propuesta que conjuntaba, a través de un solo ejercicio de planeación y petición de recursos, la atención de los problemas estructurales de la educación superior, integrando los fondos de Fomes, FAM, Proadu y Pronad: el PIFI.

Esta tesina tiene como finalidad presentar y analizar los cambios organizacionales, que ocurrieron en la unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2006. Se centrará por ende en un contexto de interacción entre la organización de la UPN y la política gubernamental federal de la SES.

La investigación, dado que se fundamenta en un estudio de caso, no pretende establecer generalizaciones sobre lo que acontece en otras lespu. Busca, en cambio, centrarse en los aspectos en los que la UPN, al igual que otras lespu, han reconocido fortalezas derivadas de su participación en el PIFI, tales como la identificación, sistematización y jerarquización de las problemáticas institucionales como resultado de su participación en los ejercicios de planeación y del ordenamiento de los sistemas de información de acuerdo a las exigencias del programa. De esta forma se explora el logro de indicadores de resultados nacionales, los cuales fueron definidos por la SES y reportados y sistematizados por las lespu, situación que posibilita la ubicación de la UPN respecto de otras instituciones que forman parte del subsistema de educación superior, como resultado de la producción de dichos indicadores y de la atención a los requerimientos generales del PIFI. Si bien los indicadores, han servido de referente para posicionar a diversas lespu aún no se han generado estrategias ni indicadores que permitan avanzar en la evaluación de impacto del programa y de las universidades en la formación de los estudiantes universitarios.

El trabajo tiene, el objetivo de presentar un análisis de la implementación del PIFI en la UPN, con el propósito de rastrear sus efectos en determinadas actividades institucionales y así poder analizar sus alcances en la universidad. La investigación que

6 “[L]a SEP emitía convocatorias asíncronas independientes para cada uno de los programas, lo que dificultaba que las instituciones pudieran planear estratégicamente y formularan proyectos de carácter integral para incidir eficazmente en la atención de sus problemas, y en particular para establecer esquemas para la mejora continua y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos y de los servicios que ofrecen [...] la SES consideró necesario al inicio de la administración eliminar las convocatorias particulares de los diferentes programas y emitir una sola invitando a las universidades a formular su PIFI mediante un proceso participativo de planeación estratégica, considerando a este último como un factor crítico para crear las condiciones necesarias de manera que las funciones académicas se realicen adecuadamente y propicien la mejora continua de su capacidad y competitividad académicas, así como de su gestión” (Rubio, 2006: 12).

aquí se presenta está orientada al análisis de los cambios que se generaron en una organización de educación superior como resultado de la participación en un programa del gobierno federal que asigna recursos extraordinarios y que busca mejorar los resultados a partir del cumplimiento de indicadores.

Por lo tanto la presente tesina se encuentra estructurada en cuatro capítulos. En el primero se aborda el problema, las preguntas, la aproximación metodológica y el marco teórico y conceptual de la investigación, asimismo se realiza la ubicación del problema de investigación en la literatura.

En el segundo capítulo se profundiza en la política pública de financiamiento de la educación superior en México, específicamente en los programas que asignan recursos extraordinarios a las IES para identificar los antecedentes y el surgimiento del PIFI.

En el tercer capítulo se presentan los antecedentes de la UPN y los resultados obtenidos por la universidad a partir de su participación en el PIFI, asimismo se analizan las respuestas de los actores entrevistados, a partir de las siguientes categorías de análisis: habilitación del profesorado, organización académica, resultados educativos y financiamiento.

El cuarto capítulo está destinado a la presentación de las conclusiones resultado de la investigación.

La investigación tiene como finalidad analizar la implementación y los consecuentes resultados del PIFI en la UPN, el marco teórico empleado para el análisis corresponde a la corriente del nuevo institucionalismo y a la teoría organizacional abierta.⁷

7 Se interesa principalmente por la forma en que el ambiente institucional compuesto por creencias y cogniciones creadas y aceptadas socialmente, y reforzadas por los actores corporativos, afecta a las organizaciones. Las sociedades modernas incluyen reglas institucionalizadas en forma de mitos racionalizados, y estas creencias moldean las formas organizacionales. De este modo, las presiones socioculturales, para ajustarse a los mitos racionalizados en vez de las demandas técnicas, son las que afectan a las organizaciones. Este isomorfismo institucional por el que las organizaciones asimilan reglas institucionales en sus formas, hace que las organizaciones de un campo organizacional sean más homogéneas a medida que transcurre el tiempo (Singh, 2001: 473).

Capítulo 1

El problema de investigación: génesis y ubicación en la literatura

El presente capítulo está integrado por cuatro apartados, a saber: el problema y las preguntas de investigación, el objeto de estudio y la aproximación metodológica, el problema de estudio y su ubicación en la literatura, así como el marco teórico y conceptual, a partir de éstos se busca definir el propósito de la investigación y los referentes teóricos mediante los cuales se aborda el problema.

1.1 El problema y las preguntas de investigación

La investigación tiene la finalidad de identificar los cambios generados en la UPN unidad Ajusco, a partir de la implementación del PIFI, centrándose en los impactos que este programa generó.

Durante la investigación se analizó el ambiente organizacional compuesto por sujetos con creencias y cogniciones creadas y aceptadas socialmente, y reforzadas por los actores, situación que afecta a la organización y a su desarrollo. A partir del análisis organizacional, se intenta explicar qué cambios generó en la institución la puesta en marcha del PIFI.

La teoría organizacional abierta permite exponer cómo las exigencias internas y externas resultado de la implementación del programa constituyen presiones socioculturales que llevan a los sujetos a ajustarse a los mitos racionalizados (Scott, 1992) y a buscar en varios casos realizar prácticas prestigiadas en el ámbito organizacional en el que se desempeñan. A diferencia de otras perspectivas que enfatizarían los aspectos y las demandas técnicas, el análisis organizacional abierto define que los elementos del entorno son los que afectan a las organizaciones. Es decir, a través del isomorfismo es posible entender y explicar el cambio. Esto último ha sido analizado bajo el concepto de isomorfismo institucional y, se refiere a que las organizaciones asimilan reglas institucionales externas o que vienen de un ambiente externo, lo cual hace que las organizaciones de un campo organizacional sean más homogéneas a medida que transcurre el tiempo (Singh, 2001: 473, Powell y Dimaggio 1991).

A partir de esta lente teórica podemos identificar dos niveles de análisis: el interno y el externo. El primero se refiere a los elementos de la organización de la UPN y el segundo entorno está compuesto por la SES como una organización encargada de regular desde el exterior el desarrollo de la IES.

El nuevo institucionalismo (DiMaggio y Powell, 1991) es útil para la tesis debido a que permite explicar que las instituciones no son resultado de acciones intencionales que realizan los individuos de manera racional orientadas instrumentalmente. Las instituciones desde el neoinstitucionalismo pueden ser consideradas como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción resultado de la creación humana; por lo tanto, es necesario considerar los marcos normativos y racionales que orientan el quehacer de los sujetos así como las interacciones cotidianas en las que los actores toman decisiones y que denominaremos aspectos no formales.

La investigación analiza un estudio de caso: la UPN unidad Ajusco. El estudio de caso, como método de investigación, aborda un asunto problemático a partir de la focalización de una instancia o aspecto específico de un fenómeno, en un contexto determinado. Mediante el establecimiento de unidades de análisis es posible profundizar sobre las prácticas y las interacciones a través de explicaciones detalladas y sistemáticas a partir de la información obtenida, en función de las unidades analíticas, que permitan desarrollar explicaciones y evaluar el fenómeno (Gall, 1996: 543-589).

A partir del neoinstitucionalismo, se recuperaran los elementos conceptuales como las reglas del juego, formales y no formales, el cambio y el isomorfismo institucional. La finalidad de revisar tanto los aspectos formales establecidos en los documentos normativos y regulativos, como aquellos aspectos no formales constituidos por las interacciones cotidianas de los actores es entender cómo son generados y producidos los cambios en la organización de la UPN. Se busca entender las acciones de los sujetos en ámbitos institucionalizados así como analizar sus respuestas a exigencias internas y externas, derivadas de una política pública. En suma, el abordaje teórico del Nuevo Institucionalismo permitirá dar cuenta de una situación que refleja nuevas condiciones organizacionales como resultado de la acción de los actores que conforman la institución en un proceso de cambio impulsado desde afuera por una política orientada hacia el financiamiento y la evaluación.

El análisis de la implementación de los programas⁸ permite el acercamiento en profundidad a los contextos organizacionales e institucionales donde los actores conviven, toman decisiones y responden a las exigencias internas (UPN) y externas (PIFI) derivadas tanto de la normatividad como de los acuerdos no escritos que

⁸ “La preocupación en torno a la implementación de los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución” (Elmore, 1993: 185).

posibilitan o limitan sus actividades.⁹ El PIFI es un programa que exige diversos niveles de participación y atiende la mejora y el aseguramiento de calidad en la educación superior. Interesa por tanto valorar sus diversas repercusiones en la visión institucional, la habilitación del profesorado, la organización académica y de gestión, los resultados educativos y financiamiento, sin la intención de particularizar o profundizar en alguno de éstos. El foco de estudio lo constituyen las tendencias de cambio que, en general, se desplegaron en la UPN resultado de las orientaciones motivadas por el PIFI.

En síntesis, a partir de los dos niveles institucionales externo, (constituido por la SES como organización encargada de regular a las IES, en este caso las exigencias del PIFI representan requerimientos que vienen de fuera), e interno, (referente al ambiente organizacional de la UPN, en el cual la comunidad universitaria discute y ejecuta el programa) se abordan las posiciones de las autoridades centrales (Rectoría y Secretaría Académica) y de los coordinadores de las cinco Áreas Académicas encargadas de la organización de los procesos colegiados de planeación, seguimiento y evaluación del trabajo académico en el nivel correspondiente a las DES. Estos siete informantes clave constituyen el referente básico para explicar la implementación del programa. Es decir, se analiza la adopción de una política gubernamental en la UPN identificando los diversos niveles de toma de decisiones y la organización interna como parte de un proceso isomórfico en el que participan de manera activa los actores internos.

Se analiza la participación de la UPN en el PIFI en las versiones 2.0, 3.0, 3.1, 3.2 y 3.3 con base en las siguientes categorías, que permiten analizar el desarrollo del programa entre los años que transcurren de 2002 a 2006:

- Habilitación del profesorado
- Organización académica
- Resultados educativos
- Financiamiento

El estudio pretende responder a preguntas centrales acerca de la implementación del PIFI, y la organización académica y de gestión en la UPN, como parte de la política educativa federal del sexenio 2000-2006. Las preguntas que guían esta investigación son las siguientes:

- ¿Qué cambios se generaron en la UPN de 2002 a 2006 como resultado de la participación en el PIFI?

9 A lo largo del texto "actores" y "sujetos" son términos utilizados indistintamente.

- ¿Qué asuntos académicos, organizacionales y de gestión han atendido los actores encargados la implementación en la UPN por medio del PIFI?
- ¿Cuáles son los indicadores de resultado obtenidos por la UPN a partir de PIFI?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la participación de la UPN en el PIFI?

1.2 El objeto de estudio y la aproximación metodológica

El foco de la investigación consiste en dar cuenta de cómo fue implementado un programa derivado de una política pública¹⁰ del Gobierno federal en una IES. El centro del análisis es el marco institucional de la UPN; de esta forma, surge el reconocimiento de la importancia de las instituciones en tanto conjunto de reglas que los actores conocen y comparten como miembros de una comunidad, las cuales estructuran su interacción social. Así, las instituciones de educación superior públicas, en tanto instituciones, encauzan y regulan la actividad de los actores que participan en ellas a través de reglas, valores y significados que organizan las interacciones en la vida académica interna, en función de los distintos canales de comunicación y de las formas y niveles de agrupamiento y de toma de decisiones de los participantes. Lo anterior lleva a plantear la hipótesis que el Gobierno federal ha generado mecanismos de control más que de evaluación.

El estudio de caso tiene como referente empírico a la unidad Ajusco de la UPN. Ésta es una de las siete unidades UPN ubicadas en el Distrito Federal. La Universidad Pedagógica agrupa un total de 70 unidades adicionales distribuidas en todos los estados de la República Mexicana. Sin embargo, con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educativa Básica, a partir de 1992 las unidades UPN situadas en las entidades federativas están bajo el control administrativo y financiero de los Gobiernos estatales, de tal manera que las secretarías de educación o instituciones homólogas de los estados son las responsables de la asignación financiera y de los procesos administrativos, mientras que la unidad Ajusco es la encargada de la regulación académica.

Una de las principales preocupaciones para el análisis de la implementación del PIFI en la UPN fueron los elementos teórico-metodológicos que permitieran dar cuenta de la complejidad de la operación de un programa que provenía de exterior (Gobierno federal) y las implicaciones que tenía en un contexto específico UPN. Identifiqué cuatro

¹⁰ Aguilar (1993) considera a la política pública como el conjunto de estrategias y de acciones en el marco de las decisiones de Gobierno que busca atender un problema público.

conceptos básicos que me permitirían la aproximación a mi objeto de estudio: instituciones, organizaciones, actores y cambio; por lo tanto, fue necesario contar con perspectivas teóricas de análisis sobre los elementos conceptuales básicos.

La normatividad institucional es el referente para el desarrollo del trabajo de directivos y docentes. No obstante, los acuerdos y los propósitos universitarios, así como la reglamentación, no impiden a los actores el desarrollo de prácticas orientadas por fines no institucionales. Francisco Miranda (2001) argumenta que la UPN se ha debatido desde sus orígenes entre los imaginarios de la “universidad” y la “normal” y han concluido que lo que se ha formado es una cultura híbrida que ha podido institucionalizar una lógica patrimonial sui- generis: con perfiles universitarios en ciertas áreas, perfiles normalistas en otros y perfiles híbridos en otros más. Los perfiles en la UPN siguen siendo altamente heterogéneos y si bien se han incrementado los niveles de habilitación de los docentes continúan conviviendo la cultura normalista y universitaria.

Las tareas y funciones de los docentes están acotadas por las formas organizativas constituidas institucionalmente para el ejercicio de sus prácticas universitarias, considerando que a partir del PIFI los académicos, además de la docencia, han asumido nuevas tareas como la tutoría, la gestión y la investigación. Las diversas actividades como la docencia, la investigación, la tutoría y la gestión reciben incentivos desde el exterior a través de los programas de becas, de reconocimiento a la investigación, de apoyo a la docencia, así como desde el interior, conforme a los esquemas instalados en cada institución para mejorar sus resultados.

Relativo a las funciones directivas en la educación superior en México, existen mecanismos definidos de acuerdo a las condiciones jurídicas y normativas de las IES para la asignación de los altos mandos. En este sentido, el papel de los actores que toman las decisiones es de gran importancia para trazar el rumbo de una universidad del ámbito público. Por este motivo, en la investigación se decidió realizar siete entrevistas a profundidad con los encargados directos de coordinar, ejecutar e implementar los trabajos solicitados por el PIFI en la UPN.

Los siete actores entrevistados: la titular de la Rectoría, el responsable de la Secretaría Académica y los cinco Coordinadores de Área, fueron funcionarios con trayectorias académicas previas en la institución, por lo que fueron informantes clave para conocer las condiciones institucionales de implementación del PIFI, en virtud de sus funciones como decisores y ejecutores en la UPN. Si bien, el análisis de los actores no es el objeto central de la investigación, las entrevistas con ellos son fundamentales

para entender las dinámicas de la organización, dada su participación en la implementación del programa.

La selección de los entrevistados para esta investigación se hizo con base en tres criterios: primero, su perfil y trayectoria académica: cada uno contaba con una amplia experiencia en la docencia en la UPN, situación que permitió contar con informantes ampliamente conocedores de las prácticas universitarias en el terreno académico; segundo, el nivel de decisión en los ámbitos académicos y administrativos: derivado de su cargo en la Universidad, los actores fueron ubicados como responsables de la implementación y de la orientación del programa en la UPN ya que, además, al momento de la entrevista, los informantes tenían en promedio cuatro años en su cargo; tercero, su participación en el proceso de planeación y elaboración de los documentos solicitados por el PIFI a la UPN: los entrevistados fueron responsables de la coordinación de los trabajos y su actividad comprendía desde el diseño de la convocatoria interna para desarrollar los ejercicios de planeación, hasta la supervisión y revisión de los documentos asignados a cada una de las instancias que tenían a su cargo.

La permanencia de los actores en la Universidad, como docentes y posteriormente como funcionarios, les permitió un aprendizaje y conocimiento de la UPN desde diversos ámbitos. Por ejemplo, los cinco coordinadores de las Áreas Académicas participaron como docentes en las dos primeras versiones del PIFI (2.0 y 3.0) en los años 2002 y 2003; posteriormente, obtuvieron designaciones para cargos directivos y en los años subsecuentes fueron los encargados de la coordinación y orientación de los procesos para atender los requerimientos del programa en el ámbito de la dependencia de educación superior (DES) que coordinaban. Por su parte al frente de la Rectoría y de la Secretaría Académica permanecieron de 2002 a 2006 los mismos titulares.

Los siete entrevistados tuvieron distintos niveles de intervención¹¹ en el PIFI.

¹¹ Los titulares de la Rectoría y la Secretaría Académica realizaban la integración de los documentos institucionales y coordinaban el desarrollo de los proyectos de gestión orientados a atender los problemas estructurales que acontecían de manera común y transversal en las distintas Áreas Académicas. Quienes encabezaban estas instancias eran los responsables de la presentación de la información contenida en el PIFI: la Rectoría, y la Secretaría Académica específicamente, realizaban en cada una de las evaluaciones una réplica sobre las condiciones que guarda la Universidad, los proyectos y los avances que la institución ha logrado ante los evaluadores de la SES. Asimismo, estas dos instancias de la UPN fueron los receptores de los resultados de la evaluación y de los dictámenes. A esas instancias también correspondieron la ejecución, desarrollo, supervisión y rendición de cuentas de los recursos asignados a los proyectos que fueron dictaminados favorablemente por los comités de evaluación y selección.

Por otra parte, los cinco entrevistados responsables de las Áreas Académicas que conforman la UPN unidad Ajusco cuentan con facultades para tomar decisiones en el interior de las DES y coordinan el

1.3 El problema de investigación y su ubicación en la literatura

El foco de la investigación está centrado en los impactos que un programa federal puede producir en una UP, por lo tanto fue necesario elegir un marco teórico y conceptual que permitiera explicar lo que ocurrió en la UPN a partir de la implementación del PIFI.

Asimismo, dado que la finalidad de la investigación es identificar los cambios generados en la UPN, fue necesario escuchar las voces de diversos actores que forman parte de la comunidad universitaria. Concerniente a la participación de los actores en el PIFI, fue importante efectuar una revisión del concepto de “cambio”.¹² Debido a que el programa analizado constituye solamente uno de los elementos susceptibles de explicar las modificaciones que han ocurrido en la UPN y que este cambio no ha sido acelerado y unívoco como resultado del PIFI sino que resultó de una serie de elementos organizacionales efectuados en paralelo a la implementación del PIFI, el cambio generado en la Universidad en el marco de la ejecución del PIFI es un tipo de cambio no accidental. El cambio generado en el marco del PIFI es de hecho un cambio dirigido al mejoramiento de los ámbitos que la SES ha definido como prioritarios para elevar la calidad de la educación superior. De esta forma, el cambio no es accidental y solamente puede ser estudiado identificando sus condiciones de inducción y analizando el contexto en el que evoluciona.

Dentro de las dos grandes tendencias de la teoría de las organizaciones, cerrada y abierta, el cambio puede ser explicado mediante formas diferenciadas: el sistema cerrado supone un aislamiento organizacional del medio ambiente y caracteriza a los elementos internos de las organizaciones como estables y fáciles de identificar en la acción de los actores. Desde esta perspectiva, el cambio responde a una evolución natural frente a la variación del ambiente interno. Debido a que esta perspectiva otorga un escaso peso al entorno como generador de modificaciones institucionales, la consideré inadecuada para el análisis que pretendo llevar a cabo en esta tesis.

Ahora bien, desde la perspectiva del sistema organizacional abierto, algunos autores (Scott, 1992: 76; DiMaggio y Powell, 2001: 473) sugieren contemplar el

trabajo docente para el desarrollo e integración de los documentos y los proyectos solicitados en el PIFI. Asimismo, los titulares de dichas áreas coordinaban el desarrollo de los Programas de Fortalecimiento de la Dependencia de Educación Superior (Prodes).

12 Castillo (2002: 78) refiere que cambiar no sólo es remover algunos puestos de trabajo o cancelar proyectos, trasladar funciones de un departamento a otro o modificar el organigrama oficial de la organización. Cambiar es todo pero también muchas cosas más; el cambio organizacional no es sólo iniciar un proceso de reestructuración, oficialmente autorizado y objetivamente planeado. El cambio sucede también en el terreno de la cotidianeidad.

ambiente externo, debido a que de éste derivan interacciones, recursos e información que dan forma y soporte a la organización. Desde este paradigma, los cambios se explican a partir del ambiente interno en relación con su contexto y la interacción con los aspectos exógenos. Los cambios aparecen ambigua y arbitrariamente debido a las conexiones con los asuntos de contexto que impactan en lo interno. El planteamiento supone que los individuos tienen intereses diversos frente a los cuales existen posibilidades distintas, a las que constantemente evalúan en función de un balance entre beneficios y sanciones. La perspectiva de los sistemas abiertos plantea que una organización no es una estructura formal. La organización es, desde este ángulo, un sistema de actividades interdependientes con cambios articulados a la coalición de los participantes; los sistemas están inmersos en una dependencia continua de intercambios constituidos por el medio ambiente en el cual operan.

Una definición del cambio como la proveniente del enfoque de la organización abierta permite reconocer los elementos endógenos y exógenos que generan nuevas orientaciones en los ambientes organizacionales; constituye una perspectiva pertinente en función de nuestro objeto de estudio, debido a que una de las características principales del cambio en las UP es que provino de sus relaciones con el Gobierno, un Gobierno interventor y regulador: sus intervenciones, por ende, estuvieron fundamentadas en esquemas de planificación que condicionaron la asignación de recursos financieros extraordinarios al cumplimiento de metas de fortalecimiento institucional definidas centralmente con una orientación arriba-abajo (*top-down*).

En este contexto, las universidades del sector público atendieron requerimientos gubernamentales que provenían de afuera, conforme con sus esquemas de procuración de recursos financieros no presupuestales. En lo tocante a la cuestión endógena, lo que ocurre al interior de cada universidad es tan particular como lo son la historia de la institución y la organización de los actores que la integran. Entonces, la noción de cambio tal como ha sido construida por los investigadores que suscribieron la teoría de la organización abierta me pareció útil para explicar qué ocurre con el PIFI —en tanto es el principal programa de política pública del Gobierno federal— para mostrar cómo orienta la planeación de las lespu a través del establecimiento de reglas del juego, rastreando las características del proceso de implementación en la UPN y sus efectos en la institución.

Es posible percibir de varias formas a los cambios en tanto fenómenos

organizacionales.¹³ Pueden verse como dramáticos, en vez de incrementales y procesales. Los economistas y los científicos políticos ofrecen explicaciones funcionales sobre la manera en que las instituciones presentan soluciones eficientes para los problemas de gobernabilidad; los sociólogos neoinstitucionalistas, por su parte, rechazan las explicaciones funcionales y centran su atención en cómo las instituciones complican y construyen vías para la búsqueda de soluciones.

El nuevo institucionalismo considera el cambio como un proceso de adaptación e interacción con el entorno, complicado debido a la presencia de una fuerte inercia estructural y a las limitaciones externas que dificultan el logro de innovaciones institucionales. En esa perspectiva, el cambio resulta de la agregación aleatoria de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diversos actores, las cuales carecen de objetivos compartidos. El concepto está asociado a la historia organizacional, es adaptativo, no planeado y con resultados inesperados (Álvarez, 2003). Debido a que el Gobierno federal indujo cambios en las instituciones vía programas de asignación de recursos extraordinarios, presiona a las UP para el cumplimiento de indicadores así como para el establecimiento de formas organizativas específicas; por ejemplo, los cuerpos académicos y las DES.

Las políticas públicas en el ámbito educativo son diseñadas en porcentajes muy altos por el sector gubernamental, y éste no suele considerar las opiniones de otros actores; en consecuencia, la toma de decisiones es centralizada y dirigida en un nivel macro. En lo relativo a la educación superior, el Gobierno interviene y controla especialmente al sector público y, en general, carece de mecanismos de comunicación con la población a la que dirige los programas; no ha abierto ámbitos de discusión y socialización con las universidades involucradas respecto al diseño del PIFI. Esta situación se refleja en un esquema casi inalterado del programa desde sus primeras versiones: los programas de los años 2003, 2004, 2005 y 2006 no presentan cambios en el contenido, sino solamente adecuaciones mínimas en los formatos para reportar el logro de las metas.

El enfoque racional frecuentemente empleado por los servidores públicos que diseñan el PIFI remite a la convicción de que las organizaciones tienen su soporte fundamental en un proceso planeado, donde los cambios surgen racionalmente como resultado de las modificaciones normativas y estructurales, las cuales son producto de arreglos deliberados y diseñados con la finalidad de ser eficaces y eficientes. Este

13 Castillo (2002: 78) sostiene que “el cambio, como fenómeno organizacional, puede considerarse como un proceso *híbrido* que describe múltiples lógicas y racionalidades, no siempre compatibles entre sí y congruentes con los objetivos generales de la organización”.

enfoque plantea un comportamiento acotado a la racionalidad de los individuos, los cuales persiguen los objetivos de la organización.

Figura 1.1. Proceso de cambio

| Cambio | Proceso planeado | Proceso adaptativo o emergente | Proceso accidental, aleatorio |
|---------------------|--|--|---|
| Lógica de cambio | Racional | Intencional o emergente | Cesto de basura |
| Sistema de análisis | Sistema racional (normativo y estructural) | Sistemas naturales y abiertos | Sistemas flojamente acoplados |
| Estructura | Arreglos deliberados y diseñados con la finalidad de ser eficaces y eficientes | Intentos de adaptación y sobrevivencia en circunstancias particulares | Organizaciones desarrolladas de forma aleatoria sin atender planes y programas de trabajo. Sistema inconexo |
| Individuo | Sujetos que limitan su comportamiento a los objetivos de la organización | Agentes con ideas, expectativas, agendas e intereses propios. Habilidades que usan en su propio provecho | Sujetos que deciden de forma accidental |

Fuente: elaboración propia con base en Coronilla y Del Castillo (2000).

En la presente tesis, el cambio institucional es considerado desde el sistema abierto como adaptativo y emergente. Los individuos son percibidos como agentes con expectativas e intereses propios y, por lo tanto, emplean sus habilidades y los ambientes organizacionales en su provecho. En este marco, las instituciones se adecuan y buscan permanecer y legitimarse.

En virtud de que el cambio en las instituciones es un tema que diversos académicos han abordado en forma continua o recurrente, a continuación se presenta una revisión de la literatura que muestra las transformaciones institucionales en ambientes universitarios.

Durante la década de los años noventa, algunos estudiosos desarrollaron una vasta literatura sobre investigaciones y aportaciones teóricas cuyo eje rector fue el cambio institucional y organizacional, definidos éstos como una modificación en las reglas del juego y en los procedimientos que afectan a los sujetos y que implican la transformación de sus conductas, mediante la coerción o el fortalecimiento de marcos de inducción, con distintos grados de coacción. De esta forma, la subvaloración o la exaltación de prácticas determinadas explica y refleja formas particulares de distribución de las fuerzas de poder, que forman parte de un proceso que va más allá de la elección racional de los sujetos que integran los ámbitos institucionales (Levi,

1992),¹⁴ acotando así los márgenes de autonomía de los individuos involucrados. El cambio es importante debido a que permite leer las acciones y reacciones que adoptan los actores en ambientes institucionalizados en proceso de mutación interna así como los reacomodos que auspician entre ellos.

Dado que el PIFI constituye un programa del Gobierno federal orientado a mejorar los servicios de las IES, fue importante revisar un enfoque de política pública como una herramienta que permite explicar y caracterizar la acción gubernamental respecto a la atención de los problemas sociales.

El surgimiento de este enfoque está vinculado a la transformación de la esfera pública y a la forma que ha ido cambiando la intervención del Estado, su relación con el mercado y cómo se ha concebido la acción gubernamental (Laswell, 1992: 115).

Lo público comprende la dimensión de la actividad humana que es vista como aquélla que requiere regulación o intervención gubernamental o social, o al menos acción colectiva (Parsons, 2007: 3). Sin embargo, la relación de lo público y lo privado es un tema complejo: el concepto de lo público ha pasado por una transformación radical en las sociedades occidentales: de una definición simple de lo público y lo privado en la época clásica de los romanos (*res pública/res priva, polis/casa*) pasando por una definición más compleja en la era industrial, hasta llegar a la era actual donde las fronteras entre los conceptos es causa de debate y análisis con acuerdos generales pero no agotados.

Las políticas públicas han experimentado cambios teóricos como resultado de las nuevas condiciones sociales en las que los actores se organizan. Laurence Lynn (2004) señala que dos aspectos interrelacionados han incentivado los cambios en las condiciones de la administración y la gerencia pública los cuales han impactado el proceso de las políticas públicas: a) en las últimas décadas ha crecido la interdependencia del mundo económico como resultado de las crisis nacionales de los años setenta y ochenta; y b) las expectativas de los ciudadanos son cada vez mayores y esperan una atención y respuesta pertinente de sus Gobiernos. De manera generalizada, durante las décadas de los ochenta y los noventa surgieron cuestionamientos severos sobre los estados que mostraban su incapacidad para responder a las transformaciones mundiales que se experimentaban en el mercado y en

14 "To analyze institutional change, it is necessary to understand not only the distribution of power within the institution but also the consequences, intended and unintended, of individual decisions in the context of strategic interactions [...] The power of institutional decisions makers rests on their ability to offer benefits in exchange for compliance and on their ability to monitor and coerce the noncompliant. Also crucial is their ability to evoke trust through demonstrating that the social bargain is a good one and through demonstrating that the bargain is being kept" (Levi, 1992: 417).

la democracia.

En el contexto de las nuevas exigencias al Estado, Ernesto Carrillo (2004) anota que como parte de las estrategias consideradas para atender los asuntos públicos se encuentran la incorporación de las ciencias del *management*, debido a que los estudiosos del tema han identificado más similitudes que diferencias entre las organizaciones públicas y privadas. A partir de este enfoque, se priorizaron la eficiencia y la eficacia más que la orientación normativa.

En medio de los debates entre la administración pública con sus múltiples denominaciones y caracterizaciones que van desde el *management* hasta la nueva gerencia pública, ha enfatizado la importancia de una ciencia que atienda en el marco del Estado los asuntos democráticos Laswell (1992) y que permita el rescate y priorización de los valores públicos en un contexto de las ciencias sociales y políticas. De manera particular Laswell enfatiza, el enfoque de las políticas públicas como un esfuerzo de ordenación y racionalización que tenga como eje conductor de su tarea a la democracia y la equidad social; dicho enfoque reconoce la importancia de la eficiencia y la sanidad de las finanzas públicas y de la economía toda vez que el desarrollo social sea el principal objetivo.

Así, el surgimiento del enfoque de políticas públicas en particular en México en los años ochenta (Aguilar, 2004: 15) tiene explicación en aspectos de carácter económico, político y social. A partir de esa década, el nivel de participación y de acción de los ciudadanos y su relación con los diversos niveles de Gobierno inició una modificación paulatina. Diversos actores ampliaron su intervención en la construcción de la agenda pública. De esta forma, la definición de políticas públicas surgió básicamente como un resultado histórico de la transformación de la manera de ejercer el control gubernamental, en un escenario de recursos limitados y de la necesidad de atender las exigencias ciudadanas como un imperativo frente a viejas tradiciones gubernamentales centradas en el control y toma de decisiones en el ejercicio de los recursos públicos que no consideraban a la ciudadanía como un actor importante para la definición de las políticas y acciones públicas.

El surgimiento de las políticas públicas en México es resultado de momentos de crisis en ámbitos fundamentales del Estado, Gobierno, economía y política (Aguilar, 2004:16), que obliga a las élites del poder a modificar las prácticas en atención a las problemáticas sociales con la intervención de los sectores involucrados directa e indirectamente. Así, en la práctica, las políticas públicas se refieren a las estrategias de acción del Gobierno, y en el terreno teórico es posible identificarlas como objeto de

estudio cuya finalidad es elevar la racionalidad de las decisiones y atender de manera oportuna las demandas y necesidades sociales.

Las políticas públicas están sustentadas en dos elementos clave: la información y el análisis. Si partimos del supuesto de que las políticas públicas están orientadas a producir decisiones de gobierno que impacten en la disminución de la inequidad y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, ellas constituyen un enfoque que aumenta las posibilidades de contar con herramientas y acciones que incidan en el mejoramiento de las condiciones públicas. Esto tiene la finalidad de asegurar y mejorar la calidad de las decisiones, respecto al ejercicio de los recursos públicos en el cierre de brechas y mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Sin embargo no en todos los casos se cumplen los supuestos para el desarrollo de políticas públicas con impacto social.

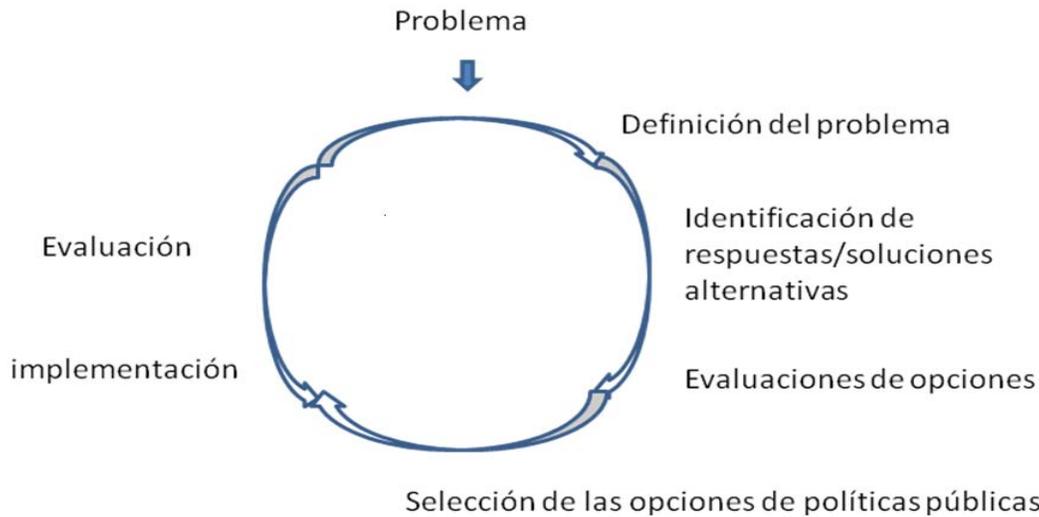
Las políticas públicas idealmente son acciones gubernamentales sobre aspectos públicos en los cuales el Gobierno decide intervenir como resultado de un proceso electivo entre los ciudadanos y los actores del poder para solucionar o atender problemáticas específicas de la población, debido a que en la arena en la que se expresan las voces de diversos actores es un terreno multifacético de múltiples demandas frente a recursos limitados no es factible atender la totalidad de las peticiones y, ante esta situación, los Gobiernos discriminan los problemas que atenderá; aquellos temas que logran ser parte de atención constituyen o forman parte de una agenda de políticas públicas. En este sentido, la política gubernamental constituye un instrumento directivo que tiene la finalidad de asegurar la capacidad efectiva de gobierno en tanto atiende los asuntos de carácter público.

Quienes elaboran/diseñan las políticas públicas idealmente fundamentan sus decisiones en información y conocimiento probado de los componentes y causas de los hechos particulares considerados problemas públicos a resolver. Señalan hipótesis causales, que tienen como sustento el análisis y conocimiento de las problemáticas para el establecimiento de acciones causalmente idóneas para producir la situación deseada. Es fundamental considerar que en diversos casos las limitaciones de tiempo y de conocimiento con la que operan las organizaciones restringen la planeación y el desempeño teniendo como consecuencia resultados exiguos.

Es importante señalar que los paradigmas que plantean el ciclo de las políticas públicas son múltiples y, si bien existen elementos ordenados, cada uno de éstos responde a interpretaciones distintas. La noción de *policy process* es un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento,

explicación y prescripción de una política; por esta razón, el proceso atiende a un orden lógico más que cronológico y de ninguna forma supone una secuencia de tiempos y sucesos surgidos consecutivamente (Aguilar, 1992: 15).

Figura 1.2 Ciclo de las políticas públicas



Elaboración propia con base en Parsons (2007).

La producción con que contamos hasta ahora del tema en cuestión proviene del ejercicio teórico que a lo largo de tres décadas ha tenido como resultado la integración de diversas investigaciones y aproximaciones a la esfera de las políticas públicas, y que ha permitido la construcción de un referente analítico presentado como un ciclo que ha incorporado cada vez más etapas y actores, resultado de las condiciones históricas que han modificado a los Estados y que han movilizado nuevas formas de interacción social donde emergen de manera permanente nuevos actores y demandas.

El campo de las políticas públicas es complejo en el terreno operativo por la cantidad de actores involucrados y por los distintos ambientes institucionales que abarca; por lo tanto, la modelación teórica constituye un referente para entender y analizar las realidades en las que tienen lugar las negociaciones en las que se definen y desarrollan las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas como herramienta permite definir caminos articulados e imbricados que posibilitan comprender a fondo el tránsito de las distintas etapas, a saber: definición del problema, identificación de respuestas, evaluación de opciones, selección de la opción de política, implementación y evaluación.

El estudio de los ciclos de las políticas públicas ha permitido la construcción cada vez más completa de un conjunto de abstracciones que posibilitan modelar en términos teóricos las condiciones gubernamentales que históricamente se han ido modificando

como resultado de la creciente participación de actores sociales que demandan atención y rendición de cuentas. Asimismo, el modelaje a través del proceso ha permitido identificar categorías y momentos de corte para el análisis de las políticas públicas; los estudiosos del tema han profundizado y enfatizado aspectos como los resultados y la evaluación que han permitido contemplar nuevos momentos e interacciones entre las distintas etapas.

La pertinencia del ciclo consiste en la sistematización y organización teórica para aproximarse a realidades complejas en tanto que integran elementos imbricados. El enfoque de política pública fue considerado para la presente tesina debido a que analizo una acción del Gobierno federal a partir de la implementación del PIFI como un programa que busca mejorar las condiciones de operación de las instituciones de educación superior a través de la generación de cambios internos. Debido a que el enfoque de política pública permite sistematizar y explicar los diversos momentos por los que atraviesan los programas públicos fue utilizado como referente para aproximarse a la etapa de la implementación. La finalidad de analizar el proceso de implementación consistió en identificar los cambios generados en la UPN a partir de su participación en el PIFI. Tal proceso constituye una etapa en la cual es operado instrumentalmente un programa en el que fueron establecidos objetivos y se desarrollan acciones para alcanzarlos. El estudio de la implementación ayuda a comprender cómo las organizaciones, a través de un proceso de interacción, atienden las diversas acciones de gobierno.

Asimismo, se realizó una revisión bibliográfica sobre las instituciones educativas con el propósito de poner de relieve e interpretar adecuadamente los acuerdos institucionales y los marcos de acción a partir de los cuales los distintos Gobiernos federales y las instituciones educativas priorizan determinadas acciones y con ello logran modificar las prácticas en materia de asignación de recursos, privilegiando ámbitos específicos e incluso modificando los valores ligados tradicionalmente al trabajo académico.

Hace ya más de una década, Capano¹⁵ profundizó en los estudios comparativos desde un planteamiento teórico y reflexionó sobre los diversos espacios institucionales impactados por la política pública que buscan generar cambios en la educación

15 “Changes in higher education policies are the result of power relations, of interest articulation and of policy beliefs by the actors involved. These, on both and individual and collective level, interact in a public policy arena which is strongly influenced by past decisions and by the institutionalized organizational and cultural features of the sector (policy legacy), as well as by learning processes that may develop within the policy sector, thus contributing to the change of the belief system shared by decision-making actors and, therefore, to a reshaping of their interests” (Capano, 1996: 270).

superior. Este autor señaló que desde la política se definen aspectos de carácter macro; sin embargo, las políticas y los programas que de allí emanan pueden ser concebidas como simples construcciones generales debido a que las orientaciones públicas implican narrativas históricas y caracterizan formas particulares de atender un problema a través de perspectivas donde prevalecen determinados estándares éticos de la vida social que surgen en momentos históricos específicos. En la perspectiva del autor, un acercamiento que tome en cuenta las variables históricas y contextuales es el más adecuado para entender las interrelaciones, y explicar el cambio generado por una política pública, en ambientes micro-macro.

En tanto, Acosta en 1997 realizó un análisis sobre las reformas académicas y administrativas en tres instancias de educación superior en México: la Universidad de Guadalajara, la Universidad de Sonora y la Universidad Autónoma de Puebla; El autor abordó los cambios institucionales ocurridos a partir de la interacción entre las agencias gubernamentales y el sistema interno de acción universitario y encontró que tanto las políticas públicas federales como los Gobiernos y poderes locales han orientado las reformas universitarias. Por ejemplo, en la Universidad de Guadalajara “las políticas federales jugaron un papel relevante en el proceso de cambio pues abrieron nuevos campos de negociación presupuestal entre la universidad y las dependencias federales” (Acosta, 1997: 145). Respecto a la Universidad de Sonora, las autoridades de esta institución impulsaron reformas normativas derivadas de las políticas públicas federales emprendidas durante el gobierno salinista, mismas que no sólo expresaron un cambio de actitud del Estado hacia la educación superior, sino que también fungieron como instrumentos de política destinados a estimular cambios en el desempeño de las universidades (Acosta, 1997: 155). La Universidad de Sonora cambió drásticamente la estructura de Gobierno tradicional sustituyéndola por nuevas reglas y estructuras; éstas implicaron una diferenciación en los procesos de toma de decisiones, actores y códigos de entendimiento que hicieron más complejas las funciones sustantivas de la institución (Acosta, 1997: 180).

El mismo autor (Acosta, 1998) señaló que parte de los cambios resultan de la adecuación entre las políticas que orientan el financiamiento y la organización de las instituciones en medio de un entorno globalizador; asimismo, sugiere que la emergencia de nuevos paradigmas del conocimiento científico y técnico modifican la disposición de las prácticas institucionales de las IES, reconociendo además la influencia de diversas condiciones externas, tales como los Gobiernos, la economía, el mercado y el campo laboral, en la definición de las condiciones de la educación

superior. Entender estas condiciones y la manera en la que los actores perciben y ejecutan las tareas para el cumplimiento de los diversos requerimientos es una de las finalidades de este trabajo. Si bien se identifican cambios en las formas de organización y en la generación de indicadores de resultado, la evaluación de impactos no figura como uno de los elementos orientadores de las políticas de financiamiento.

De Vries aborda los efectos de diversas políticas públicas en el trabajo académico y explica el impacto de las políticas públicas federales de los noventa en tres universidades mexicanas: las autónomas de los estados de Puebla y Tlaxcala y una institución que, por ser privada, no se revisará aquí.¹⁶El trabajo de este autor muestra que, desde la década de los noventa, las IES orientaban sus actividades en función del cumplimiento de los lineamientos gubernamentales y concluye que las tres universidades reaccionaron rápidamente a las políticas públicas de los noventa: “Las dos universidades públicas adoptaron las iniciativas gubernamentales prácticamente sin resistencia [...] En el caso de la Universidad Autónoma de Puebla, las políticas federales incluso llegaron a constituir prácticamente la nueva misión universitaria” (De Vries, 1998: 127).

Los trabajos de Acosta y De Vries permitieron identificar las modificaciones institucionales que experimentaron las universidades a raíz del viraje de las políticas públicas impulsadas por el Gobierno federal: las orientadas a la educación superior en la década de los noventa se caracterizan por profundos cambios en las formas de gobierno, las políticas públicas y las modalidades de asignación de financiamiento en ambientes universitarios específicos, sin embargo, fueron limitadas para valorar la formación y el logro académico de los estudiantes durante su trayectoria universitaria. Cabe señalar que ninguno de los dos estudios antes mencionados tuvo interés de manera particular en la implementación de un programa de política pública federal. Sin embargo, brindan elementos interesantes para entender los procesos de cambio en las universidades mexicanas.

En relación con el PIFI, existen documentos que valoran el programa, sin embargo, la intención y profundidad de análisis difieren tanto del nivel de abordaje como en la profundización. Así, algunos presentan simplemente las formas de operación del programa, siendo ejercicios meramente descriptivos (Hanel, 2003)¹⁷ que

16 Es importante aclarar que el impacto en la universidad privada fue “inercial”, ya que no adoptó políticas gubernamentales por no ser sujeto del programa.

17 “El PIFI es una estrategia de las IES, que impulsa y apoya el Gobierno federal, para mejorar la calidad de sus programas educativos y asegurar la de aquellos que han logrado la acreditación por un organismo reconocido por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). El PIFI está integrado por proyectos enfocados a la solución de los principales problemas que impiden a la institución

recuperan aspectos parciales de su operación y fines. Estos trabajos listan los requisitos y la estructura de los documentos que solicita el programa en determinados años.

Rollin Kent (2005: 89) expone las opiniones de diversos actores involucrados en el desarrollo del PIFI mediante la aplicación de una encuesta. Parte de su trabajo consistió en la elaboración de los cuestionarios y su envío a diversas IES con la finalidad de conocer la percepción de mandos medios y altos respecto de las prácticas derivadas del programa. El resultado de este ejercicio, realizado a petición de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies), consistió en analizar las percepciones de actores que toman decisiones respecto de la implementación, logros y problemas del PIFI y el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (Pifop). El autor encontró que los entrevistados percibían la planeación estratégica como compatible con la autonomía universitaria y la consideraban como una herramienta legítima del Gobierno federal; sin embargo, no la creían indispensable para impulsar la evaluación y la planeación en las universidades. En términos generales, los entrevistados concluyeron que los logros del PIFI básicamente estaban en el fortalecimiento de la evaluación interna y de la planeación, así como en la inducción del trabajo colegiado en materia de evaluación y planeación, vinculado a la obtención de recursos adicionales para bibliotecas, equipo de cómputo, laboratorios e instalaciones físicas. Es importante destacar que las ventajas del programa, identificadas por los actores, están centradas en cambios de la planeación y de la organización interna, sin embargo, el logro académico de los estudiantes, es un aspecto marginal poco valorado por quienes forman parte de las universidades.

Cuatro años después de la puesta en operación del PIFI, varios autores en diversos ensayos abordaron algunos de los riesgos derivados de su implantación y desarrollo. Romualdo López y Miguel Ángel Casillas (2005) buscaron establecer algunas problemáticas en su implementación, así como las consecuencias del programa en la operación de las IES.¹⁸ El trabajo de estos autores constituye una reflexión académica que enfatiza la importancia de realizar un balance de logros relacionados con la mejoría y aseguramiento de la calidad de los servicios

acreditación alcanzada y la certificación de sus procesos de gestión o, en su caso, mantener la acreditación alcanzada y la certificación de sus procesos de gestión" (Hanel, 2003: 313).

18 A continuación menciono los riesgos que los autores presentan para la reflexión y debate sobre el PIFI: el PIFI parte de una real o aparente incapacidad de las instituciones para lograr su transformación y mejorar su calidad a partir de sí mismas; capacidad de las IES para adaptarse y dar respuesta a cualquier mecanismo que les señalen las autoridades federales cuando existe la posibilidad de conseguir recursos económicos adicionales; instrumentación de un nuevo programa de distribución de recursos sin haber evaluado el impacto académico de los programas anteriores (López, 2005: 46).

institucionales en educación superior, vía programas de este tipo.

Por su parte, Marco Aurelio Navarro (2005) anota en las conclusiones de su ensayo “El PIFI: acotar la planeación, acotar el futuro”, que el programa plantea un modelo mediante el cual el Gobierno federal busca embonar y aunar los esfuerzos institucionales con los esfuerzos gubernamentales para conseguir sus metas, proponiendo un repertorio acotado de actividades para las cuales las lespu eran susceptibles de obtener recursos extraordinarios. Así, los dos anteriores ejercicios de evaluación reflexionan y analizan desde un enfoque documental las formas de diseño más que las de instrumentación del programa.

Situando el presente trabajo de tesis con respecto de los autores antes citados, es preciso dejar en claro que buscará rescatar todos los anteriores ejercicios académicos y explicar las formas en las que una institución implementa y responde a un programa destinado a adjudicar recursos extraordinarios, vía una evaluación de propuestas. Tiene fundamento en el análisis organizacional del referente empírico y el sustento teórico halla soporte en la corriente del nuevo institucionalismo y la organización como sistema abierto.

Conforme con esas elecciones, en este trabajo se llevará a cabo un estudio organizacional y se considerara a las instituciones como procedimientos organizados y establecidos, cuyas formas aparecen como reglas que estructuran los distintos ámbitos de la sociedad, las cuales son asumidas e interpretadas de múltiples formas y se ajustan a diversos niveles de responsabilidad, en función de las condiciones de interacción entre los sujetos y de sus respuestas a los incentivos y a las limitaciones, derivados de la respuesta a estas reglas.

El PIFI ubica a las instituciones en un ambiente de competencia; las lespu atienden criterios preestablecidos por las reglas de operación, las cuales permiten o limitan la construcción de proyectos. Con base en esas reglas, las lespu integran la calendarización de actividades para las cuales el programa autoriza que hagan peticiones de recursos, conforme con el resultado de los ejercicios de planeación y evaluación que desarrollan; sin embargo, no les es posible financiar con recursos extraordinarios actividades establecidas en sus programas, si éstas están fuera de las prioridades de la SES, pese a que formen parte de las tareas sustantivas de la actividad universitaria.¹⁹

¹⁹ La extensión y la difusión no forman parte de las actividades financiadas por el PIFI. Pese a que las universidades involucradas las señalan como acciones fundamentales, no son prioridad para el programa y no constituyeron rubros financiables en las primeras seis versiones.

1.4 Marco teórico y conceptual

La investigación tiene como marco teórico el nuevo institucionalismo, enfoque de origen anglosajón que surge unido por un cuestionamiento al enfoque racionalista.²⁰ Es una corriente de pensamiento heterogénea que reúne gran variedad de autores que, desde diversos horizontes, han realizado trabajos académicos en las ciencias sociales.

Por ejemplo, el institucionalismo regulativo (DiMaggio y Powell, 2001: 37) concierne esencialmente al ámbito económico y supone que las instituciones reducen la incertidumbre al proporcionar estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico. Esta perspectiva supone un proceso racionalidad en la interacción de los sujetos orientada al uso efectivo de los recursos materiales y humanos. Las instituciones y los arreglos concertados en éstas son vistos de una manera funcionalista en términos de un balance costo-beneficio. La explicación sobre la persistencia de las instituciones ineficientes, según el neoinstitucionalismo económico (North, 1988), explica la dificultad de lograr el cambio en función de sus costos, los cuales superan los beneficios de generar nuevos arreglos institucionales, de tal manera que los costos que implica la obtención de un cambio constituyen un factor que impide cambios radicales.

El neoinstitucionalismo cognitivo (Simon, 1945; March y Simon, 1958) construye un abordaje desde el terreno sociológico y enfatiza la importancia de la incertidumbre y su reducción mediante rutinas organizacionales. La estructuración de las actitudes y la percepción que tienen los participantes de su entorno muestran que las conductas de los sujetos en ambientes organizacionales, especialmente las referidas a la toma de decisiones, tienen implicaciones que rebasan el cálculo de las consecuencias, puesto que los sujetos al tomar decisiones descubren y reconocen sus motivos al actuar; problemas y soluciones con frecuencia están desarticulados, y múltiples decisiones surgen por descuido o por azar al coincidir las problemáticas con las soluciones.

Los linderos entre estos estudios no son de ninguna manera definitivos e inamovibles; por el contrario, generalmente los encontramos imbricados en explicaciones que intentan comprender diversos elementos y aspectos relacionados con las prácticas de los actores en contextos institucionalizados (DiMaggio y Powell, 2001: 45).

En esta investigación se emplea la vertiente sociológica. La decisión de plantear

²⁰ Desde la perspectiva del modelo racionalista, el sujeto es estable respecto de sus preferencias; asimismo, es considerado como poseedor de información completa sobre sus ámbitos de decisión, situación que hace posible la optimización de los procesos institucionales.

el estudio de una institución de educación superior a partir de la aproximación a las estructuras de participación de los actores tiene fundamento en el hecho de reconocer tanto los procesos históricos como las formas de estructura de la acción a través de conservar el orden mediante sistemas compartidos de reglas que limitan la tendencia y capacidad de los actores para optimizar y privilegiar algunos grupos que aseguran sus intereses de acuerdo con las sanciones y recompensas prevaletentes, como elementos sustantivos para entender las condiciones institucionales (Powell, 2001: 45). Esta dimensión trasciende la visión de la institución como un agregado de las conductas individuales, así como la mirada economicista que las observa como estructuras integradas por actores racionales en busca de la eficiencia y la eficacia.

Los primeros enfoques teóricos del viejo institucionalismo pretendieron explicar a las instituciones como productos del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos orientados instrumentalmente. Desde este punto de vista, la institución tiene una acepción restringida que la equipara con la organización formal.

De acuerdo con el nuevo institucionalismo, la institucionalización es el proceso de infundir valor a una tarea más allá de sus requerimientos técnicos; por ese motivo, una institución sería una organización una vez que ha adquirido una identidad derivada de valores, lo que la convierte en un fin en sí misma, más allá de su capacidad instrumental.

Desde el enfoque neoinstitucional, los resultados son producto de la actividad humana, mas no necesariamente son los esperados mediante un diseño consciente de un esquema de objetivos/medios y resultados; en este sentido la racionalidad es siempre un aspecto invariable; sin embargo, no puede ser establecida como un eje único, constante y orientador de la acción, debido a que las formas de devenir cambian en función del actuar específico de los sujetos.

El neoinstitucionalismo tiene sus raíces en el institucionalismo tradicional de Selznick (1957). Tanto el viejo como el nuevo institucionalismo cuestionan los modelos organizacionales que sostienen un desempeño racional de los sujetos; asimismo, aseguran que la institucionalización es un proceso que depende del Estado, el cual impulsa a las organizaciones a ser menos racionales e instrumentales, al limitar las opciones que los actores pueden elegir así como las formas en las que lo hacen y resuelven sus conflictos. Ambos enfoques plantean la trascendencia de las organizaciones en relación con sus contextos; por lo tanto, el papel de la cultura es fundamental para entender la realidad organizacional en un entorno de interacción donde los sujetos ejecutan acciones que resultan de múltiples causas.

El foco teórico del nuevo institucionalismo considera elementos de contexto de carácter macro y su incidencia en los microniveles. Plantea que la institución no tiene explicación en el cúmulo de acciones llevadas a cabo por los individuos que la conforman o que tienen algún vínculo con ella, ya que la complejidad institucional va más allá de la suma de acciones voluntarias, racionales o irracionales. Las condiciones sociales y económicas del medio en que nacen y evolucionan, así como la situación del resto de las instancias de su entorno, son factores que modifican a las instituciones.

A diferencia del viejo institucionalismo, el nuevo institucionalismo enfatiza los modos en que las organizaciones responden a los conflictos a partir de estructuras administrativas complejas, más que por los juegos de poder e intereses tanto internos como interorganizacionales. Si bien no deja de lado los aspectos de carácter político y de negociación, el énfasis de este enfoque está en los procesos y en el reconocimiento e interacción de los ambientes internos y externos.

El nuevo institucionalismo considera los conflictos de intereses como aspectos secundarios debido a que la fuente de las inercias institucionales está dada, según este enfoque, por la legitimidad más que por la presión de los grupos. Las organizaciones constituyen espacios mediante los cuales los actores construyen sus referentes así como las lentes a través de las cuales miran su entorno. La institucionalización, desde esa perspectiva, es construida a partir de formas organizacionales que se caracterizan por estructuras y reglas flexibles sobre aspectos formales o estandarizados.

En este sentido, la institucionalización tiende a reducir la variedad de respuestas debido a que opera mediante organizaciones que buscan superar la diversidad de los ambientes locales. El nuevo institucionalismo resalta la homogeneidad de las organizaciones y reconoce que la estabilidad de los componentes organizacionales atiende el imperativo de la legitimidad, donde el papel simbólico de la estructura formal es el marco a partir del cual los actores adoptan y justifican prácticas rutinarias y no reflexivas. De esta manera, se entiende a la institucionalización como un proceso complejo donde el aspecto cognitivo surge con actores rutinarios y en ocasiones no reflexivos: por lo tanto, las organizaciones tienen resultados imprevistos y difíciles de controlar.

Desde el nuevo institucionalismo, las normas, los valores y los elementos formalmente escritos y establecidos son aspectos relevantes en tanto han sido tomados en cuenta por los actores y se han convertido en referentes de acción y guiones que alientan compromisos reales y efectivos entre los sujetos.

En este sentido, más que organizaciones concretas que producen compromisos efectivos, las instituciones son abstracciones a macro-nivel, “prescripciones racionalizadas e impersonales” (Powell, 2001: 50). El nuevo institucionalismo enfatiza la estabilidad, la legitimidad y el poder de los acuerdos comunes, pocas veces expuestos explícitamente, como elementos que definen y limitan la racionalidad organizacional. Plantea la estabilidad de los procesos sociales por dos motivos: primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir, poco a poco y en plazos relativamente largos; segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante en el comportamiento individual. De este modo, los individuos, cuando actúan en contextos institucionales, tienen un comportamiento relativamente estable (March, 1997).

Así, el neoinstitucionalismo constituye el referente teórico de análisis de nuestra investigación debido a que los elementos conceptuales de ese enfoque permitieron valorar las condiciones de estabilidad y permanencia en las prácticas de los sujetos encargados de la implementación del PIFI en la UPN; los actores modificaron de manera paulatina e incremental sus prácticas imitando actividades derivadas de las nuevas exigencias externas articuladas con la legitimación y el prestigio académico.

Debido a que el nuevo institucionalismo sociológico se caracteriza también por su énfasis en la importancia de los procesos cognitivos de los individuos, el aprendizaje en los sujetos resulta fundamental para dar cuenta de lo que ocurre en la institución. Para esta corriente, el comportamiento de los miembros de una institución tiene su origen en los procesos de adquisición de conocimiento por organizaciones e individuos. Desde esta perspectiva, las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso de construcción de la realidad, es decir, son un fenómeno cultural; constituyen un marco de referencia desde el cual los individuos hallan una explicación al mundo que los rodea. Considerando este paradigma, los actores tienen capacidades cognitivas y de aprendizaje así como de manejo de tiempo e información limitadas y condicionadas por el marco institucional. Este enfoque brindó algunas pautas conceptuales para explicar la implementación del PIFI en la UPN al subrayar la relevancia de las reglas del juego, del cambio institucional y de las respuestas de las instituciones a sus entornos, debido al peso que las reglas formales y no formales tienen en las políticas públicas y sus efectos institucionales.

Teoría organizacional: organización abierta

La teoría organizacional es un ámbito multidisciplinario al que distintas ciencias han

enriquecido aportando explicaciones sobre el desarrollo de las organizaciones (Ramírez, 2002: 22). Los marcos conceptuales y los instrumentos para su análisis han tenido una importante diversificación, ya que áreas de conocimiento como la ingeniería, la economía, la sociología y las ciencias políticas han generado explicaciones particulares para la comprensión e intervención en ambientes institucionales.

Han surgido diversas escuelas que buscan explicar las organizaciones considerando comportamientos racionales y no racionales, las consecuencias del trabajo en el comportamiento humano y las que destacan los niveles de complejidad como resultado de los juegos de poder y de los discursos organizacionales, así como aquéllas que buscaron indagar los procesos de variación, selección y evolución de las mismas.

De acuerdo con Powell (2001), pensadores de la sociología clásica, como Comte, Spencer y Parsons, plantearon ya el estudio de estructuras que llegaron a considerarse mecánicas. Por su parte, Weber (2005: 179) tipificó a la burocracia y construyó explicaciones racionales del trabajo dividido y especializado. Son pensadores cuya característica especial es dar explicaciones altamente racionales acerca de la participación de los sujetos, refieren que los ambientes organizacionales resultaban más complejos y las explicaciones funcionalistas, estructuralistas y racionalistas eran insuficientes para dar cuenta de lo que pasaba en ellos. Sus aportaciones a la teoría organizacional consistieron en incorporar nuevas categorías y esquemas de análisis en un esfuerzo por responder a los ambientes de creciente complejidad reflejada en redes, relaciones organizacionales, modalidades de división del trabajo y actividades administrativas.

En la teoría de la administración científica y en la teoría clásica de la administración, fundada por F. W. Taylor, la racionalidad instrumental sirve como el paradigma de la organización en ambientes empresariales y reconoce como el punto de inicio la teoría organizacional. Al buscar el fortalecimiento de la productividad y la organización racional del trabajo, Taylor consideró a la empresa como un sistema de gestión que implicaba la toma de decisiones. Sin embargo, desde la perspectiva del hombre económico (North, 1994), cuyo principal objetivo es la máxima ganancia, múltiples aspectos escapaban a la racionalidad del balance costo-beneficio. En la sociología norteamericana surge el análisis funcional que estudia las organizaciones y su estructura en el proceso decisorio, las relaciones de poder, la comunicación y la tecnología, aspectos considerados mediante una aproximación metodológica basadas en el positivismo lógico y la teoría de sistemas.

Selznick (1949), después de haber estudiado el modelo burocrático, propuso modificaciones que resaltaban la delegación de autoridad y la preservación de la organización como un sistema adaptable y cooperativo.

En la década de los cincuenta, integrantes de la escuela del comportamiento enfocaron nuevamente el análisis de las organizaciones en los individuos, considerando todas sus necesidades e intereses. Será hasta los años setenta que los representantes de las teorías sobre las nuevas relaciones humanas centren su interés en la búsqueda de estructuras organizacionales cada vez más flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción y de interacción que se reflejaban en las nuevas formas de competencia. Pretendía considerar las relaciones y necesidades humanas.

El análisis del poder y del discurso organizacional recibió detenida atención de Crozier, quien aportó elementos sustantivos para el estudio de las organizaciones. El profesor francés encontró que la habilidad para controlar algún espacio de incertidumbre representaba una fuente potencial de poder y que la organización era una estructura de poder que suponía la participación activa de actores en relaciones de intercambio, de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar. El poder es, por lo tanto, una relación de intercambio y negociación entre los sujetos; por ende, no puede ser analizado como una capacidad o atributo de los actores, sino como el resultado de múltiples interacciones entre ellos.

Finalmente, los más notables representantes de los enfoques que consideran que la organización actúa como un sistema abierto (Scott, 1991) destacan el papel del ambiente, que influye al permitir o restringir que las organizaciones den respuestas vinculadas con las opciones posibles. Este enfoque buscó analizar la problemática de cambio que enfrentan las organizaciones en los procesos de selección que actúan sobre ellas, enfatizando los procesos de adaptación y aprendizaje. También conocido como ecología de las poblaciones, el sistema abierto propone que por interacción con el ambiente algunas organizaciones desaparecerán y otras sobrevivirán. La variación, selección y retención aparecen en un ambiente de limitaciones y anuencias internas y externas, en las cuales tienen lugar las prácticas institucionales para adaptarse a un contexto dado que tiene características propias para cada población de organizaciones. Las diferencias entre las prácticas están en los tiempos en que se desarrollan y en los ambientes externos en los que tienen lugar, así como en las formas de interacción.

La teoría organizacional (Scott, 1991), en la que se sustenta el presente estudio, corresponde a la de enfoque abierto, el cual cuestiona las visiones racionales que se

inclinan por explicaciones que suponen comportamientos individuales razonados que tienen lugar en un esquema evolutivo y competitivo, con secuencias de elección muy similares. Sin embargo, las conductas establecidas como racionales tienen relación con las limitaciones del individuo respecto a la información, la cual generalmente es incompleta y desigual. Además de las limitantes de información, desde la teoría del análisis organizacional abierto, los sujetos toman decisiones bajo restricciones de tiempo y recursos. Por ello, sin contemplar los elementos del contexto, era insostenible el planteamiento de una organización racional y cerrada cuya finalidad es lograr la eficiencia de recursos y agilizar los tiempos. Desde el nuevo institucionalismo y su planteamiento teórico de la organización, los ambientes institucionales son considerados como referentes que rebasan las decisiones individuales y enfatizan el entorno interno y externo en el cual tienen lugar los acuerdos y las negociaciones de los actores.

La teoría organizacional y la sociología planteadas desde la perspectiva del nuevo institucionalismo rechazan la elección racional y plantean la presencia de expectativas que se dan por hecho, suponiendo que los actores asocian acciones con situaciones mediante reglas sobre lo que es adecuado, las cuales se adquieren a través de procesos de socialización, educación, capacitación o de convenciones. En esta lógica, los actores enfrentan la necesidad de hacer elecciones todo el tiempo.

En este marco, los modelos alternativos remplazan a las teorías racionales, o de elección estratégica, ya que los primeros son más consistentes con la realidad organizacional. No existe la posibilidad de converger en una sola explicación: existen múltiples institucionalismos nuevos, pero el supuesto en común es que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes para comprender las prácticas de los actores dentro del marco institucional.

Instituciones

Si bien existen múltiples definiciones de “instituciones”, existe coincidencia respecto de que constituyen estructuras de incentivos y restricciones para el comportamiento de los actores en espacios organizacionales concretos, que solamente es posible comprender a través de un análisis detallado.

A continuación se presentan algunas de las definiciones, mediante las cuales se intenta caracterizar a una institución:

Las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y

cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad (North, 1981: 228).

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North, 1995:3).

Las instituciones son reglas del juego en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 1995:13).

La institución es un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad, cuyos procedimientos reproductores rutinarios apoyan y sustentan el patrón, favoreciendo su reproducción (DiMaggio y Powell, 2001).

Las instituciones constituyen el mecanismo de reducción de la incertidumbre, estableciendo garantías para el ejercicio de derechos y obligaciones que disminuyen el riesgo de comportamientos arbitrarios (March y Olsen, 1997).

A pesar de la falta de consenso, y en tanto que el análisis realizado en esta investigación busca explicar los cambios generados en la UPN como resultado de la participación de los actores en el PIFI, fue necesario conceptualizar a las instituciones, y reconocer que éstas constituyen espacios durables para la acción humana, situación que las hace difíciles de transformar o eliminar,²¹ aunque el cambio sucede y es interesante observar por qué y cómo aparece. Es común reconocer a las instituciones como órdenes abstractos que tienen la finalidad de facilitar la interacción entre actores concretos; las organizaciones, en cambio, son parte de esos actores como órdenes determinados por los individuos y los recursos de que disponen. Las instituciones serían las reglas del juego y las organizaciones los “actores colectivos” que participan en el juego (Ayala, 1999: 64). El estudio de las condiciones de operación institucional ayuda a entender las restricciones y las libertades en la toma de decisiones, los diversos juegos de las fuerzas de poder así como los cambios que emanan de la interacción de los sujetos.

Dado que el foco de indagación de esta tesina consiste en dar cuenta de cómo opera el PIFI, un programa derivado de una política pública del Gobierno federal, en la UPN en el presente trabajo se realiza un análisis institucional y organizacional tanto de la implementación como de algunos de los efectos que ha tenido el programa en las

21 Las instituciones reducen la incertidumbre, por lo que los individuos las crean y con ello constriñen las subsecuentes elecciones de otros sujetos y de generaciones futuras a partir de las reglas formales e informales que regulan las conductas (Levi, 1992: 402).

prácticas universitarias, de tal forma que sea posible identificar la participación y las percepciones de los actores, así como las formas en las que intervinieron y las implicaciones derivadas de su participación en el PIFI y la valoración de los impactos generados a partir del programa.

El marco analítico de la investigación es el neoinstitucionalismo y la organización abierta. Ambos enfoques permiten explicar los cambios que se presentaron en la UPN a partir del 2003, año en el que la universidad inició su participación en el PIFI y que tuvo como consecuencias diversas modificaciones en las prácticas universitarias internas en las que los actores jugaron un papel importante en el cambio organizacional a partir de la rápida adopción de rutinas y actividades de gestión que modificaron las prácticas y en consecuencia los indicadores con los que se miden los resultados de la UPN.

Capítulo 2

Financiamiento de la Educación Superior Pública en México

En este capítulo el centro de la descripción y el análisis está en el detonador del cambio que viene del exterior, es decir de la política de educación superior asociada a la evaluación externa en busca de mejorar calidad en las IES. A lo largo de tres apartados se realiza la revisión de la política pública de financiamiento a la educación superior en México y se destacan los programas que asignan recursos extraordinarios, los cuales constituyeron el antecedente del PIFI, y por lo tanto permiten explicar su creación y permanencia.

2.1 La política pública de financiamiento a la educación superior en México

De acuerdo con estudios que analizan los ambientes institucionales, tanto la evaluación como la inspección constituyen afirmaciones públicas de control social.²² En el caso de la educación superior en México, la supervisión federal de las UP tiene explicación en un contexto histórico de largo plazo en el que evolucionaron prácticas que derivaron en problemas institucionales de operación y de organización que, a su vez, tuvieron como resultado carencias en la atención y formación de los estudiantes (Rodríguez, 2000: 75).

A partir de los noventa, la organización y operación de las IESPU en México han cambiado de manera importante; estadísticas nacionales reportan el incremento en el número de académicos posgraduados,²³ y en el de los cuerpos académicos que buscan fomentar la organización del trabajo colegiado y la producción de investigación.²⁴ Asimismo, la atención a estudiantes a través de la tutoría se ha

22 Powell (2001: 100) establece que el interés del Gobierno federal de los Estados Unidos en la investigación sobre evaluación, por ejemplo, tiene en parte la intención de debilitar a las autoridades estatales, locales y privadas que han administrado los servicios sociales en ese país. Desde luego, las autoridades federales, por lo común, no han evaluado los programas que están totalmente bajo la jurisdicción federal; sólo han evaluado aquéllos donde los controles federales son incompletos. De manera similar, los Gobiernos de los estados han insistido en evaluar los fondos especiales que crean beneficencia y educación, pero casi nunca evalúan los programas que financian habitualmente.

23 En 1996 los PTC en las UPE ascendían a 14,270, de los que 65% contaba con estudios de licenciatura, 27% con especialización y maestría, y solamente 8% tenía grado de doctor. Para el año 2007 el número de PTC había subido a 28,032, y, de éstos, 20.67% eran licenciados, 57.78% habían cursado estudios de especialización y maestría, y 26.92% eran doctores. En una década la población de académicos había cambiado de manera significativa y reportaba incremento en los niveles de habilitación. El número de profesores de tiempo completo con perfil deseable, es decir, académicos de tiempo completo que están frente a grupo y realizan investigación, tutoría y gestión, pasó de 2,712 en 1997 a 10,729 en 2008 (SEP, 2008).

24 Los cuerpos académicos en diciembre de 2007 ascendían a 3,402, de los que 301 eran consolidados, 680 en consolidación y 2,421 eran en formación. El nivel de formación es resultante del

incrementado en forma considerable. Éstos son algunos ejemplos de los ámbitos organizacionales universitarios que han sufrido modificaciones, según lo asentado en diversas instancias educativas de nivel superior de carácter público. Esas transformaciones en las actividades de tutoría, gestión, investigación y docencia han sido inducidas vía los programas gubernamentales especiales como el PIFI y el Promep que asignan recursos extraordinarios en el subsistema de educación superior.

En las últimas dos décadas, la vigilancia, coordinación, orientación y supervisión de los servicios públicos de educación superior por parte del Gobierno federal se han plasmado en los distintos programas que regulan el desarrollo de los servicios, y en los procesos de evaluación externa, desde donde surgen estrategias y acciones que las lespu adoptan e incorporan a sus prácticas, bajo la influencia y las intervenciones de directivos, administradores, académicos y alumnos.

Las causas que permiten explicar la situación actual de la educación superior en México están en las condiciones en que operaron las instituciones de este nivel a finales del siglo pasado. Es posible identificar, a partir de la década de los setenta, los antecedentes de las problemáticas que caracterizan el subsistema de educación superior actual. En principio, puede afirmarse que las dificultades surgieron por la falta de planeación en las medidas adoptadas por los diversos niveles de Gobierno. Durante los setenta y los ochenta, los Gobiernos en turno soslayaron la generación de entornos de calidad. Los años setenta fueron una década en la que el Gobierno federal privilegió el crecimiento, expansión e innovación en los modelos y prácticas universitarias. Sin embargo, los modelos de planeación básicamente respondieron a la atención de la demanda descuidando la calidad educativa. Esa situación, con el tiempo, dejó al descubierto las deficiencias del subsistema de educación superior como resultado de un incremento desmesurado de la matrícula estudiantil acompañado por esquemas limitados de organización institucional (Fernández y Santini, 1992).

Antes de los años ochenta, las condiciones en las que operaban los programas educativos, los perfiles de escolaridad y reclutamiento de la planta docente y los resultados académicos eran elementos que, con frecuencia, los Gobiernos no consideraban en la planeación institucional ni en el cálculo de los montos de recursos atribuidos (Murayama, 1997: 165). Como se verá más adelante, fue hasta la década de los noventa cuando inició la operación de una serie de esquemas federales de control e inspección que constituyeron el antecedente del PIFI.

nivel de habilitación de los docentes de tiempo completo que lo integran, así como por las tareas de investigación y gestión que realizan sus miembros (SEP, 2008).

Estadísticas nacionales (SEP, s.f.d) revelan que, con la puesta en marcha de los programas que condicionaron el financiamiento al cumplimiento de las reglas de operación de los programas especiales que otorgan recursos extraordinarios, hubieron cambios considerables relacionados con el mejoramiento en los niveles de habilitación académica de la planta de profesores, la organización de las actividades de docencia y de investigación, las publicaciones colegiadas, la adopción de nuevos enfoques en el desarrollo curricular y la capacidad de mejorar la gestión institucional. La valoración del logro académico de los estudiantes es un asunto pendiente dentro de las diversas actividades que se llevan a cabo en las universidades, no existen mecanismos de medición de competencias profesionales ni de evaluación de impacto de las diferencias existentes al ingreso y egreso de un estudiante y los cambios que se generaron como resultado de su paso por la universidad.

De acuerdo a los datos de la SES (SEP, s.f.d), el subsistema de educación superior registró, por ejemplo, un incremento en el nivel de los máximos grados académicos obtenidos en los últimos años por los profesores de tiempo completo (PTC), así como un aumento en el número de académicos con el perfil requerido por el Promep como se muestra en la Tabla 2.1; a partir de ello, las autoridades impulsaron la diversificación de las actividades que realizan los PTC respecto a la docencia, tutoría, gestión e investigación, actividades que los profesores deben realizar de manera permanente para mantener el perfil Promep.

Tabla 2.1. Variación de la capacidad académica de las IES 2002-2009

| | 2002 | | 2009 | | variación 2002-2009 | |
|---------------|-----------|-------|-----------|-------|---------------------|-------|
| | Absolutos | % | Absolutos | % | Absolutos | % |
| PTC | 22,627 | | 33,747 | | 11,120 | |
| Con posgrado | 13,903 | 61.44 | 27,847 | 82.52 | 13,944 | 21.07 |
| Con doctorado | 3,344 | 14.78 | 10,895 | 32.28 | 7,551 | 17.51 |
| Con perfil | 5,461 | 24.13 | 13,206 | 39.13 | 7,745 | 15.00 |

Fuente: elaboración propia con base en SEP (s.f.a)

Asimismo, aumentó el número de programas educativos evaluados y acreditados externamente: para 2009, el 87.16% de los programas de educación superior, desde técnico superior universitario hasta posgrado, habían pasado por un proceso de evaluación externa y atendían una matrícula de 720,490 alumnos (Ciees, s.f.b). Sin embargo, la evaluación externa no aseguraba el mejoramiento de la calidad de los servicios y tampoco valoraba los logros académicos y nivel de desempeño de los

estudiantes. La evaluación externa medía indicadores generales de resultado conseguidos por los programas educativos como eficiencia terminal y titulación; por lo tanto, hace falta todavía crear mecanismos que sirvan para evaluar las competencias adquiridas por los estudiantes, conforme con los objetivos de formación delineados por los programas que ofrecen las IES. La evaluación externa en este sentido carece de mecanismos de evaluación de impacto y únicamente valora indicadores de resultado que brindan una mirada parcial de los alcances de los programas educativos.

En el caso de la evaluación externa, ésta se lleva a cabo por pares académicos encargados de realizar una valoración con base en marcos de referencia definidos para las diversas áreas del conocimiento; el procedimiento está integrado por cuatro momentos: la organización responsable de la evaluación Ciees-Copaes da a conocer a las IES los requerimientos; las IES llevan a cabo una evaluación interna, la cual realizan generalmente autoridades, docentes, investigadores y estudiantes involucrados en el programa; posterior a la evaluación los pares externos revisan los informes y llevan a cabo una visita *in situ* para observar las condiciones de operación y, finalmente, el grupo evaluador realiza un informe con recomendaciones para el mejoramiento de la operación del programa educativo (PE).

Tabla 2.2. Variación de la competitividad académica de las IES 2002-2009

| Competitividad académica | | | | | | |
|-------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|---------------------|-------|
| | 2003 | | 2009 | | variación 2003-2009 | |
| | Absolutos | % | Absolutos | % | Absolutos | % |
| PE evaluables | 1,674 | | 2,023 | | 349 | |
| PE en el nivel 1 de los Ciees | 427 | 25.51 | 1,371 | 67.77 | 944 | 42.26 |
| PE acreditados por Copaes | 133 | 7.95 | 862 | 42.61 | 729 | 34.66 |
| PE de calidad | 482 | 28.79 | 1,555 | 76.87 | 1,073 | 48.07 |
| Matrícula evaluable | 680,566 | | 826,527 | | 145,961 | |
| Matrícula de calidad | 235,467 | 34.60 | 720,409 | 87.16 | 484,942 | 52.56 |

Fuente: elaboración propia con base en SEP (s.f.a.).

Las instituciones educativas tienen que adecuarse a los procesos administrativos, académicos y de gestión, definidos desde el Gobierno federal para la coordinación y dirección del subsistema de educación superior pública, y a las regulaciones y modos de hacer que cristalizaron en su interior, si desean obtener fondos extraordinarios de financiamiento.

Las IES, bajo los efectos del control ejercido por el Gobierno federal, han homogeneizado sus formas organizativas ya sea a lo largo del tiempo en el que han

participado en los programas que asignan recursos extraordinarios o, como el caso de la UPN, tardíamente, se han avocado a instalar el modelo de organización impulsado a través de dichos programas.

De acuerdo a DiMaggio y Powell, las instituciones tienden a adoptar procesos de organización homogéneos englobados en el término “isomorfismo”, el cual tiene la particularidad de ser limitador y obligar a un determinado sector, en este caso el de las lespu, a parecerse a otras que están en las mismas condiciones ambientales; estos dos autores explican que “los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales, por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones, a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción” (2001: 104).

La adopción de esquemas de organización definidos por el Gobierno federal en el caso de las lespu, responde, entre otras coacciones, a la necesidad que tienen dichas instituciones de adjudicarse recursos extraordinarios así como a la obligación de elevar su legitimidad, reuniendo una planta académica altamente calificada y ofreciendo programas educativos que son objeto de evaluación externa y así, bajo ese mecanismo, lograr distintas certificaciones de calidad.

A pesar de que la UPN no empezó a participar en el PIFI sino hasta el año 2002, incorporó de manera incremental y rápida a sus prácticas esquemas organizacionales que, desde los noventa, el Gobierno federal había impulsado para la educación superior; de esta forma, la UPN se esforzó centralmente para registrar a sus profesores en el Promep, integrarlos en los cuerpos académicos y las Áreas Académicas (equivalentes a las DES), así como para someter a evaluación externa sus programas educativos, actividades, todas éstas, definidas en el PIFI. En la siguiente sección se revisan los programas especiales que conforman los antecedentes del PIFI.

2.2 Programas que asignan financiamiento extraordinario a la educación superior en México

A partir de los años noventa en México, el rol que asumió el Gobierno federal frente a la educación superior ha sufrido modificaciones²⁵ y los criterios y las formas mediante las que fueron asignados los recursos extraordinarios no respondieron a un modelo único y claro de asignación financiera. Sin embargo, existe una constante desde la

25 Villaseñor (1997: 46) establece que “ha transitado de un patrocinio benigno sin intenciones directivas a otro patrocinio también benigno pero con débiles intentos de planificación y dirección propositiva hacia el sistema y, finalmente, hasta la presencia de un Estado evaluador e incluso hacia la conformación de un Estado auditor sobre las instituciones de educación superior”.

década de los noventa hasta la fecha en la implementación de programas especiales que promueven en las lespu el cumplimiento de criterios generales de desempeño y calidad.

Específicamente, a partir del cambio de modelo económico en la década de los años ochenta, y con su afianzamiento al finalizar esa década y al iniciar la siguiente, fueron profundamente trastornadas las relaciones entre las lespu y el Gobierno al instalar este último los mecanismos y programas que incentivaron, mediante el manejo de recursos extraordinarios, la evaluación y control de las instituciones. Esto puede observarse mediante el seguimiento de las políticas educativas actuales.²⁶ Las instituciones educativas de nivel superior en México han competido, durante las dos últimas décadas, por recursos extraordinarios en función de la capacidad, compromisos y avances que cada establecimiento demuestra en materia de mejoramiento de las condiciones académicas y administrativas.

En este marco especialistas caracterizaron al Gobierno federal mexicano como un “Estado evaluador” (Villaseñor, 1997; Murayama, 1997), calificación desmedida si consideramos que las instancias gubernamentales no han generado las condiciones y las herramientas satisfactorias de evaluación ya que, hasta el momento, las instituciones de educación superior involucradas no cuentan con marcos referenciales compartidos, ni con instrumentos de seguimiento y mecanismos que faciliten el establecimiento de un proceso evaluador permanente y sistemático, centrado en el mejoramiento de los resultados obtenidos. Por lo tanto, el “Estado evaluador” no ha funcionado como tal; primero, por las implicaciones académicas y teóricas acarreadas por el hecho que los Gobiernos no establecieron las condiciones para un efectivo ejercicio de evaluación institucional,²⁷ al diseñar e implementar sus programas;

26 “No es fortuita, entonces, la expansión y multiplicación que en los años recientes han tenido los mecanismos y procesos de evaluación. La gama es muy diversa: la autoevaluación y evaluación institucionales, la evaluación de la productividad científico-tecnológica, la evaluación del impacto (estudios de seguimiento de egresados); la evaluación de la gestión universitaria” (Mungaray, 1997: 111).

27 Pérez sostiene lo siguiente: “En el campo educativo, la desatención de la evaluación, o su realización simplista y deficiente, son causa y consecuencia de prácticas educativas pobres, rutinarias y mecánicas. El trabajo teórico y práctico de la evaluación educativa adquiere importancia y complejidad conforme avanzan la teoría y la práctica educativas, y conforme las instituciones se plantean metas y objetivos más ambiciosos. La evaluación es un asunto que ha adquirido especial importancia en la atención de los especialistas en educación, quienes han desarrollado conceptos y técnicas útiles. Sin embargo, se ha avanzado poco en el trabajo de sustentar estos aportes en los conocimientos y teorías de las ciencias sociales y humanas. La evaluación es un ingrediente básico en la planeación educativa y en la formulación de políticas de mejoramiento educativo y de financiamiento de este servicio. Sin embargo, la función de la evaluación no debe ser ni la penalización ciega ni la justificación de decisiones mecánicas en aspectos financieros o administrativos para apoyar solamente los programas que ya han mostrado frutos y virtudes. En la educación, como en ningún otro espacio de la actividad humana, es indispensable la consideración casuística y el irrenunciable propósito constructivo; este enfoque es imprescindible si reconocemos la riqueza y diversidad de sus programas, el carácter imponderable de algunos factores que en ella intervienen, y la naturaleza humana de sus agentes y de su tarea” (1992: 21).

segundo, por la dificultad administrativa para el seguimiento de resultados y la evaluación de impacto. El limitado número de personal a cargo del seguimiento de dichos programas en la SES no permite realizar una evaluación retrospectiva y un balance de resultados que contemplen y valoren las acciones desarrolladas en las UP en el marco de los programas establecidos. Esa situación limita la identificación de experiencias exitosas o fallidas que alimenten la reflexión sobre un replanteamiento de los programas federales y de la organización del sistema. Lo anterior permite tener elementos para sostener que el Gobierno federal ha generado mecanismos de control más que de evaluación; muestra de esto son los resultados que ha tenido el PIFI en el establecimiento de las formas organizativas (DES/CA) que han adoptado las diversas lespu. Sin embargo, los Gobiernos en los distintos niveles y las lespu han fallado en la construcción de instrumentos y mecanismos que den cuenta del impacto que han tenido las diversas actividades derivadas del PIFI en el nivel de logro de los estudiantes ya que, si bien ha crecido el número de profesores con estudios de posgrado y ha aumentado el impulso para que las UP evalúen, a través de instancias externas, tanto sus programas como sus procesos de gestión, no han considerado en qué medida todas estas acciones tienen correlación con el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje.

Ante el desarrollo de un abanico de programas con énfasis en la planta de profesores, la infraestructura y los resultados académicos, ha sido común el hecho de que la SES reconozca los esfuerzos administrativos y académicos de las instituciones, pese a que éstas no cumplan con las metas comprometidas en los ejercicios de planeación. Desde la instancia que opera centralmente el programa, existe una carencia de instrumentos de seguimiento que permitan evaluar sistemáticamente la consistencia de las peticiones financieras que realiza cada institución en las diversas versiones del programa; si existiera una herramienta de seguimiento longitudinal, podría analizarse sobre una línea de tiempo el periodo de participación y la consistencia que tienen los diversos proyectos desarrollados para el mejoramiento y el cierre de brechas de las DES y de las lespu. Hasta el momento, ni los Gobiernos ni las lespu han medido en forma comparativa la efectividad de las acciones del PIFI en la formación de los estudiantes. Pese a esta omisión, las lespu han avanzado en la sistematización de sus indicadores y en la jerarquización de sus problemas, aspectos fundamentales si consideramos que una de las grandes limitantes de los ejercicios de planeación y mejoramiento institucional se debía a la ausencia de datos cualitativos y cuantitativos que permitieran analizar y proponer alternativas pertinentes para elevar el

nivel de calidad.

La generación de los programas especiales de carácter federal que asignan recursos extraordinarios estuvo asociada a las condiciones presupuestales precarias en las que realizan sus tareas las IESPU y a las relaciones que esas mantienen con el Gobierno, por lo que es importante revisar, de manera general, la asignación de recursos en el subsistema de educación superior antes de centrarnos en la UPN como estudio de caso.

Desde su creación en 1950, la Anuiés ha destacado la importancia de impulsar una adecuada asignación y distribución del financiamiento,²⁸ tanto por parte del Gobierno federal como de las IESPU. La construcción de un modelo claro ha convocado a diversos estudiosos y actores interesados en la educación superior. El Programa Nacional de Educación (Pronae) 2001-2006 delineó como uno de sus objetivos para el año 2004 la operación de un esquema transparente y basado en resultados educativos para asignar los recursos a la educación superior; sin embargo, hasta el año 2011 el Gobierno federal aún no contaba con un modelo para tal efecto. De esta forma, los recursos ordinarios siguen siendo esencialmente adjudicados al pago del personal y no existen fondos suficientes para el desarrollo de proyectos encaminados al mejoramiento de la formación de los estudiantes universitarios.

El inicio de los programas que otorgan recursos extraordinarios a las UP se ubica en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). De acuerdo con la política educativa plasmada en el Programa de Modernización Educativa (PME), en 1990 empezaron a operar programas coordinados por el Gobierno federal, los cuales otorgaron recursos adicionales a la educación superior y brindaron apoyos monetarios al margen de los presupuestos ordinarios de las IESPU. Los recursos extraordinarios tuvieron la finalidad de atender de manera compensatoria deficiencias de los servicios educativos resultado de la mala planeación imperante durante las dos décadas previas. A continuación se revisan de manera general algunos de los programas planteados por el gobierno federal que condicionaron la asignación de recursos financieros en función del cumplimiento y mejoramiento de indicadores.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) desde 1990 ha impulsado una política de financiamiento complementario a través de la creación del Fomes con la finalidad de

28 Guillermo Villaseñor (1997: 39) afirma que la “dotación de recursos para las instituciones deberá ser una responsabilidad compartida entre el Gobierno, los usuarios de las instituciones y los sectores sociales. El financiamiento gubernamental, en primer término, no tendrá que otorgarse por criterios automáticos de carácter cuantitativo e incremental, tales como el número de alumnos, tasas de inflación, montos anteriores, etcétera, sino por criterios cualitativos. El Gobierno deberá proporcionar fondos de acuerdo a metas y objetivos convenidos con las instituciones”.

promover y consolidar las acciones planteadas en el PME respecto de la educación superior: enfatizó la urgencia de mejorar la calidad de los programas educativos sustentada en la ampliación y modernización de la infraestructura y en el aumento del acervo bibliográfico así como en la actualización de planes y programas de estudio.

El Fomes tuvo la finalidad de coadyuvar con los objetivos de los PIFI de las UP, impulsando la mejora en la calidad de los programas educativos, mediante la incorporación de nuevos enfoques educacionales, la actualización de planes y programas de estudio, la atención individual y grupal de estudiantes, la ampliación y modernización tanto del equipo de laboratorios y talleres como del acervo bibliográfico y los medios de información académica, la mejora de los procesos de gestión, etcétera.

Para 1991, mediante el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y con el apoyo del Banco Mundial, inició el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (Pacime),²⁹ el cual estaba abierto a todos los establecimientos de educación superior y cuyos beneficiarios podían ser las mismas instituciones o los individuos que laboraban en ellas.

En 1992, la Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva), perteneciente a la SEP, creó el Programa de Carrera del Personal Académico, el cual fue financiado con recursos de la SHCP y con aportaciones estatales y de las instituciones beneficiadas. El programa favoreció al personal académico de tiempo completo y de medio tiempo de universidades públicas, otorgándoles sobresueldos. Las IESU definieron a través de comisiones el otorgamiento de los estímulos económicos y respondieron a procedimientos de evaluación y calificación establecidos por comisiones de evaluación internas.

Al año siguiente, en 1993, la Anuies instaló el Supera, abierto a los profesores de las instituciones afiliadas a ella que cursaran un posgrado. No hubo apoyos de manera individual a docentes, sino conforme con el proyecto particular de la institución que lo solicitaba.

Los programas señalados constituyeron las primeras señales de condicionamiento financiero vinculado a resultados institucionales por medio de la oferta de programas especiales del Gobierno federal, el cual invitaba a las instituciones a competir por recursos extraordinarios, restringidos a la promesa del cumplimiento de

29 De la situación de competición abierta entre IES capitalinas y estatales, es revelador el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (Pacime) a cargo del Conacyt. El Pacime abarca cinco subprogramas: el de fortalecimiento de la investigación, el de consolidación de la infraestructura científica y tecnológica, el de retención y repatriación de investigadores y el de creación de cátedras patrimoniales de excelencia. Los fondos son otorgados en función de la calidad de los proyectos presentados sin introducir criterios de discriminación positiva hacia las instituciones estatales (Anuies, 2005).

los indicadores exigidos, según el caso. El cumplimiento de indicadores emergió claramente como un mecanismo de control a partir del cual las IESPU establecían metas a corto y mediano plazos para atender los programas federales que distribuían recursos extraordinarios, fuente sustantiva de recursos si consideramos las limitantes financieras que caracterizan la operación del nivel superior.

Uno de los esquemas hasta ahora vigente lo constituye el Promep,³⁰ el cual tenía como objetivo alcanzar entre 1996, fecha de su creación, y 2006 estándares internacionales en la formación y desempeño del personal académico de carrera. A partir del año 2001, las metas comprometidas en este programa debían establecerse en el PIFI y formar parte de las estrategias para el mejoramiento de la habilitación de los profesores, así como del nivel de formación de los cuerpos académicos. La distribución de los recursos del Promep se dio con base en las necesidades de formación de los profesores de carrera y en el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos que cada institución ha justificado en función de los Prodes, en el marco del PIFI.

El Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales (Fiupea), dirigido a instituciones que cuentan con programas evaluados o acreditados, tiene el propósito de contribuir con el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que hayan sido reconocidos mediante su acreditación por organismos especializados avalados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), o por haber sido ubicados en el nivel 1 del padrón de programas evaluados de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (Ciees). Estas actividades y acciones también forman parte de las metas-compromiso solicitadas en el PIFI para el mejoramiento de la competitividad académica.

El Fomes y el Fiupea asignan recursos mediante la evaluación anual del PIFI, y los proyectos que las IESPU presentan a la SEP en el marco de sus respectivos PIFI. La evaluación del PIFI,³¹ así como de los proyectos que lo integran, está a cargo de comités dictaminadores integrados por expertos reconocidos por la comunidad

30 En 1996, la SEP diseñó el Promep, cuyos objetivos son: 1) mejorar el nivel de habilitación del personal académico de tiempo completo en activo de las instituciones públicas de educación superior (vertiente individual); 2) fomentar el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos adscritos a las DES de esas instituciones (vertiente colectiva) y con ello sustentar la mejor formación de los estudiantes en el sistema público de educación superior. Para operar el programa en las UP, la SEP, a través de la Sescic (que después derivaría en la actual SES), estableció a partir de 1997 las bases para mejorar el nivel de formación de sus profesores de tiempo completo e impulsar el desarrollo de los cuerpos académicos adscritos a sus DES (SEP, 2008a).

31 El Prodes y el Proges forman parte del PIFI; el primero realiza el ejercicio de planeación en el nivel más específico, el que corresponde a la DES, mientras que el segundo atiende problemáticas comunes de la institución y los aspectos relacionados con la gestión.

académica nacional.

El Proadu impulsa acciones de colaboración nacional e internacional de los cuerpos académicos, los cuales deben reportar anualmente al PIFI el nivel de avance y las actividades a realizar con el propósito de elevar el nivel de habilitación de sus integrantes. Los recursos destinados al Proadu están orientados al apoyo de acciones propuestas por las IESU y organismos diversos no considerados en otros programas, como la organización de encuentros especializados y proyectos de difusión y extensión de la cultura, entre otros.

El FAM, creado en 1998 por la H. Cámara de Diputados, destina recursos a la ampliación y modernización de la infraestructura física con que cuentan las IESU. Tiene como objetivo central apoyar el desarrollo de la infraestructura de las UPE e incluye recursos para proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física. Otras IESU, en particular las federales, reciben este tipo de apoyo en su propio presupuesto. La entrega de los recursos que integran el subsidio extraordinario adquiere formalidad, excepto en el caso del FAM, a través de la firma de convenios entre la SEP y las instituciones. Algunos Gobiernos estatales, *motu proprio*, contribuyen a estos fines con recursos que acuerdan directamente con las IESU.

El Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (Faeup), creado en 2002, tiene como objetivo respaldar proyectos formulados por las UPE e instituciones afines que incidan en la solución de problemas estructurales e impacten positivamente en su viabilidad financiera de mediano y largo plazos.

2.3 El PIFI: surgimiento y objetivos

El Programa Nacional de Educación 2001-2006, en su periodo de operación, asumió como uno de sus objetivos estratégicos el “contar con una educación de buena calidad”, constituyéndose en una estrategia que orienta el desarrollo del sistema educativo nacional. En relación al sistema de educación superior, el objetivo de “contar con una educación de buena calidad” alude directamente a la posibilidad de “fortalecer a las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las tendencias del desarrollo nacional”. Una de las líneas de acción para alcanzar el objetivo señalado fue fomentar la participación de las IESU en la formulación de sus PIFI, los cuales pretendían incidir en la mejoría de la calidad de los programas educativos y de los servicios que ofrecen.

El Gobierno federal de Vicente Fox definió al PIFI como una “estrategia” cuyos objetivos eran fomentar la mejora continua de la calidad de los programas educativos y

servicios ofrecidos por las lespu; desde ese entonces, y hasta la fecha, tal estrategia ha sido impulsada a través de la SEP en las UP del subsistema de educación superior.

El PIFI es, entonces, una estrategia del Gobierno federal diseñada para fortalecer la capacidad institucional en cuanto a formulación de propuestas de mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas, de las dependencias académicas y de la gestión institucional. El PIFI, tal como fue proyectado en el Pronae, inició su operación en el año 2001. El objetivo central del programa, fue coadyuvar con las lespu para que cumplan sus respectivos planes de desarrollo institucional (PDI) gracias a ejercicios de planeación participativa.

Como parte de sus propósitos, el PIFI fomentó la búsqueda de la mejora de la calidad de la oferta educativa de las lespu a través de la acreditación de los programas educativos por organismos reconocidos por el Copaes o, transitoriamente, por el nivel 1 de los Ciees³² o, en su caso, exigió que las instituciones participantes mantengan la acreditación alcanzada. Asimismo, en el ámbito de la gestión y de la administración institucional, el PIFI impulsó el mejoramiento de los procesos estratégicos de gestión a través de la certificación por la norma ISO 9000:2000, de aspectos tales como servicios escolares, servicios de biblioteca, sistemas de información, entre otros, que constituyen servicios generales para toda la comunidad universitaria.³³

El PIFI fijó como una de sus principales tareas cerrar las brechas de calidad entre las DES y las lespu; en su diseño, supuso que si las lespu internamente propician el mejoramiento de las DES priorizando y atendiendo los ámbitos de oportunidad predeterminados, fortalecerán sus indicadores internos y, como resultado, lograrán

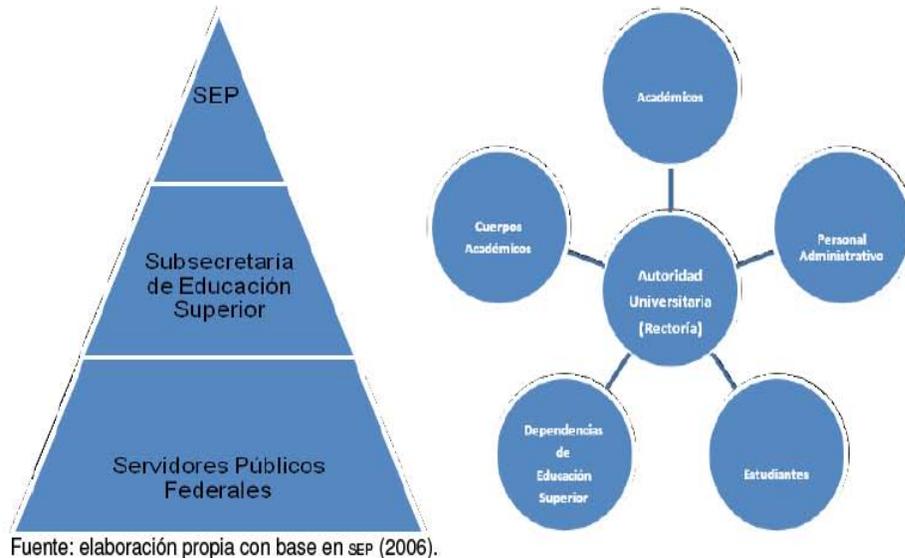
32 Los Ciees están constituidos por nueve cuerpos colegiados integrados por académicos de IES representativas de las diversas regiones del país, que tienen a su cargo la evaluación interinstitucional de programas, funciones, servicios y proyectos ubicados en el quehacer sustantivo de las instituciones. De acuerdo con su metodología general, los Ciees establecen indicadores para la evaluación de la educación superior y asignan tres niveles en relación con la consolidación para la acreditación: nivel 1: en este nivel existe un programa educativo que cumple con todos los requisitos requeridos para que un programa académico sea reconocido por su calidad, es decir, cumple con todos los indicadores establecidos en el marco de referencia del Copaes y, en consecuencia, de los organismos acreditadores del país. Por ejemplo, planta académica de excelencia, planes y programas de estudio actualizados, infraestructura, entre otros. Nivel 2: aquí hay un programa educativo que requiere entre uno y dos años para cumplir satisfactoriamente con todos los indicadores solicitados a un programa de calidad, es decir, que tiene deficiencias que requieren de este plazo para solventarse. Por ejemplo, planta docente que requiere realizar estudios de posgrado. Nivel 3: este nivel contiene un programa educativo que requiere de dos y más años para someterse a un proceso de acreditación y cumplir satisfactoriamente con los indicadores requeridos a un programa de calidad. Por ejemplo, planta docente, infraestructura, equipamiento y normatividad, entre otros (Ciees, s.f.c).

33 El número de programas educativos evaluados por los Ciees aumentó de manera considerable: en 2001 ascendía a 1,816 de los cuales 581 (32%), 749 (41%) y 486 (27%) tenían posibilidades en el corto, mediano y largo plazos, respectivamente, para su acreditación. Para abril de 2008 ya habían sido evaluado 3,265 programas educativos: 1,937 (57%), 966 (30%) y 362 (11%) fueron ubicados en los niveles 1, 2 y 3, respectivamente. Como puede observarse, la evaluación muestra un crecimiento acelerado y llama la atención el incremento, en términos absolutos y relativos, de los programas educativos ubicados en el nivel 1 y que supondrían programas de excelencia (Ciees, s.f.b).

niveles más elevados de capacidad y competitividad académica reflejados en mejores condiciones institucionales; de esta forma, las lespu externamente alcanzarán un mejor posicionamiento respecto al universo que conforma el sistema. Sin embargo, y a pesar de que el PIFI contempla un ejercicio de planeación participativa en el nivel institucional, sus reglas de operación tienen un carácter vertical, ya que su diseño es responsabilidad exclusiva de los funcionarios federales y gestores de la SES: una vez que el grupo de expertos definió el proceso, básicamente a partir del esquema arriba-abajo, las lespu pueden obtener la guía de la versión correspondiente del PIFI en la que encontrarán los puntos de énfasis para el desarrollo y cumplimiento de las actividades. No existen canales para la negociación o para la participación de académicos y directivos en el diseño del programa. A la vez, desde su diseño mismo, la operación del programa en el interior de las universidades descansa en un esquema altamente centralizado (rector, director, coordinador, responsable de la DES, etc.).

El diseño del PIFI responde a una estructura de pirámide en cuya cúspide está la SEP, por medio de la SES, la cual da a conocer la guía y los documentos de apoyo a las autoridades universitarias para su desarrollo. En la Figura 2.3 se puede apreciar el esquema de elaboración e implementación del programa.

Figura 2.3 esquema de diseño e implementación del PIFI



Desde el inicio de operación del programa, diversas lespu han ingresado paulatinamente al PIFI. En el año 2001, durante el primer ejercicio de planeación, participaron 41 UP e instituciones afines presentando 733 proyectos, de los cuales 402 fueron dictaminados favorablemente y recibieron apoyo económico.

De acuerdo a los datos de la SES, el número de instituciones participantes creció

significativamente; por ejemplo, entre 2001 y 2003 pasaron de 41 a 96 y los proyectos presentados aumentaron de 733 a 1,914 de los cuales fueron dictaminados favorablemente 402 y 795 respectivamente. Para el año 2006, fueron 109 lespu las que participaron en el PIFI.

El PIFI ha sido desarrollado en nueve fases. La primera fue denominada fase I “establecimiento de las bases para la planeación” y se llevó a cabo con el PIFI 1.0 en el año 2001. Esta versión enfatizó el desarrollo de la visión y la misión institucional como elementos orientadores para los ejercicios posteriores. La segunda versión, llamada “Fortalecimiento de las bases de planeación”, fue presentada en el año 2002 con el PIFI 2.0. El énfasis en ese año estuvo en los programas educativos y en la identificación de fortalezas y debilidades en su operación.

Para el año 2003 la SES definió la fase “Desarrollo de la planeación institucional y de las DES” en el PIFI 3.0; en el año 2004, hizo lo mismo con la fase “Fortalecimiento de la planeación institucional y de las DES” seguimiento académico y de la gestión. En este momento el PIFI atendió de forma particular el desarrollo y la consolidación de los cuerpos académicos. Cada una de las versiones implicó para las universidades el desarrollo de ejercicios de planeación orientados por instrumentos e indicadores que la SES modificaba de un año a otro. Posteriormente, tuvieron lugar los ejercicios del PIFI 3.2 (en 2005), 3.3 (en 2006), 2007 y 2008, contemplados como ejercicios de actualización de la planeación desarrollada por las instituciones en los trabajos previos.

En las cuatro primeras etapas del PIFI las reglas de operación del programa fueron públicas y generales para el total de las instituciones educativas, las cuales podían consultarse en la página electrónica de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (Sesic). Sin embargo, a partir del PIFI 3.2 en 2005 (con la Sesic hoy Subsecretaría de Educación Superior) el procedimiento consistió en dar a cada institución, de manera particular, la guía³⁴ con los resultados alcanzados en el ejercicio previo, de tal forma que era posible identificar las fortalezas y los ámbitos de oportunidad que debían contemplar en el trabajo que iniciaban. Lo anterior exhibió una voluntad de la SES de compartir resultados específicos con las instituciones, en los distintos momentos establecidos en el PIFI conforme con el enfoque de planeación que el programa adopta; sin embargo, el reportar los resultados no implica que fueran considerados para la adecuación y ajustes de las versiones del programa en su estructura.

34 La Guía PIFI es el documento que contiene los elementos orientadores para el desarrollo de los ejercicios de planeación. En los diez años de operación del programa la SES ha desarrollado guías para cada una de las versiones

Capítulo 3

El cambio y la implementación del PIFI en la UPN. Estudio de caso

En este capítulo, se presenta un análisis de los cambios que ocurrieron en la UPN en el periodo comprendido entre 2002 y 2006 vinculados con la participación de la universidad en el PIFI. El capítulo se integra de seis apartados, en el primero se presentan de manera general los antecedentes de la universidad y posteriormente en el segundo se analizan los resultados obtenidos por la UPN, en el periodo mencionado. Los últimos cuatro apartados corresponden a los resultados del trabajo de campo, ordenados de acuerdo a las categorías de análisis de la investigación: habilitación del profesorado, organización académica, resultados educativos y financiamiento, en cada uno son analizados los hallazgos del proceso de implementación y son consideradas las voces de los actores entrevistados.

De esta manera, se analizan las actividades desarrolladas por autoridades universitarias, docentes y estudiantes de la UPN unidad Ajusco como resultado de la participación y de la atención a las peticiones derivadas del PIFI. Se estudian específicamente el proceso de implementación, examinando las dificultades y oportunidades que representó la operación del programa para modificar la organización de la Universidad. El enfoque de la implementación me permitió analizar cómo fue puesto en práctica, ejecutado e instrumentado un programa de gobierno. En este sentido, este capítulo abarcará básicamente un análisis acerca de los cambios ocurridos y de cómo los actores emitieron respuestas en una organización, en tanto que éstos atienden los aspectos internos y externos en un entorno institucional.

3.1 Antecedentes de la UPN

El 9 de octubre de 1970, en el marco de la II Conferencia Nacional de Educación, celebrada en Oaxtepec, Morelos, el SNTE propuso la creación de una universidad pedagógica para lograr la profesionalización del magisterio. Cinco años después, el sindicato demanda su creación ante José López Portillo (Miranda, 2001: 193), candidato a la presidencia y, finalmente, el 25 de agosto de 1978 un decreto presidencial da vida a la UPN, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto del mismo año.

La UPN es una institución pública de educación superior con carácter de organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. De acuerdo a su documento fundacional, mantiene como una de sus principales tareas formar a

profesores de educación, principalmente en el nivel básico. Las unidades UPN en los estados atendieron prioritariamente por varios años la nivelación de profesores de educación básica que consistió en brindar una oferta de nivel superior a aquellos profesores que habían cursado estudios de normal básica, debido a que antes de 1984 año en el que los estudios en educación normal fueron elevados a licenciatura, la educación normal no formaba parte de la educación superior. Sin embargo, con el paso del tiempo, las unidades UPN han cubierto en gran medida el propósito de la nivelación; los estudiantes dejaron de ser profesores en activo y actualmente los alumnos son básicamente bachilleres.

La UPN surge con una dicotomía de origen: entre la necesidad de ser un espacio cuyo propósito era formar especialistas en educación con carácter universitario y, por otra parte, la necesidad de atención a profesores normalistas.

Con base en su decreto de creación, “la Universidad Pedagógica Nacional tiene por finalidad, prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país” (PEF, 1978, 3); en consecuencia, su definición es la de una institución nacional de educación superior orientada a contribuir de manera permanente a la formación, superación y actualización de profesionales de la educación, incluido el magisterio en servicio. El 12 de marzo de 1979 la UPN inicia formalmente sus labores docentes, con un conjunto de licenciaturas y de posgrados que perseguían fomentar una nueva identidad profesional del magisterio, y con una planta académica seleccionada mediante concursos de oposición.

Las licenciaturas de formación profesional fueron creadas explícitamente de conformidad con el proyecto original de la UPN (PEF, 1978). Están destinadas a egresados del bachillerato interesados en el campo de la educación. Actualmente operan, casi exclusivamente en la unidad Ajusco, las licenciaturas en Pedagogía, Psicología Educativa, Administración Educativa, Sociología de la Educación, Educación Indígena y Educación de Adultos.

Los objetivos de la UPN consisten en contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación y constituirse en institución de excelencia para la formación de los maestros; las funciones que les son atribuidas para el logro de los objetivos son, como en las demás IESU, la docencia, la investigación, la difusión de la cultura y la extensión universitaria.

La UPN se ha caracterizado por ser una organización con una racionalidad construida por la lucha política e ideológica de los actores que sostienen proyectos y

posiciones intelectuales diversas y, no en pocas ocasiones, opuestos. El devenir institucional se ha caracterizado en gran medida por ser arena de lucha, donde se resuelven de maneras diferenciadas los arreglos institucionales, a partir de los cuales se circunscriben las acciones, tareas y programas desarrollados (Miranda, 2001).

A 31 años de su creación, es posible distinguir diversos momentos de cambio en la historia de la UPN. Estos momentos permiten entender los distintos virajes institucionales y las condiciones actuales en las cuales se despliegan los procesos académicos y administrativos. La UPN, por su origen y la ambigüedad de los propósitos y proyectos académicos por los que fue creada, ha transitado en repetidas ocasiones del subsistema de la educación básica al subsistema de educación superior; como resultado de esos tránsitos recurrentes, las visiones de la institución han cambiado.

La organización actual de la UPN, con base en el acuerdo del 25 de junio de 2001, forma parte del subsistema de educación superior, lo que implica, la adopción de las políticas federales desarrolladas para el subsistema, así como la participación en los programas que la SES diseña para las IES. En la LXXX sesión ordinaria en noviembre de 2003 el Consejo Académico aprobó el proceso de reorganización de la unidad Ajusco, e integra, a partir de entonces, las Áreas Académicas como parte de la nueva estructura. Esta organización fue aprobada por los órganos internos, sin embargo, aún no está autorizada por las instancias externas correspondientes.

En el año 2003 los profesores de tiempo completo se organizaron en Cuerpos Académicos, los cuales, se organizaron en cinco Áreas Académicas. A partir de la reorganización, las Áreas Académicas son responsables de coordinar tanto el trabajo académico como el de investigación de los Cuerpos Académicos que concentran básicamente a los profesores de tiempo completo. De esta forma las Áreas Académicas desarrollan las actividades que en la estructura previa a la reorganización de 2003 desempeñaban las Direcciones de Docencia e Investigación. A continuación se listan las áreas académicas (AA) constituidas en el 2003.

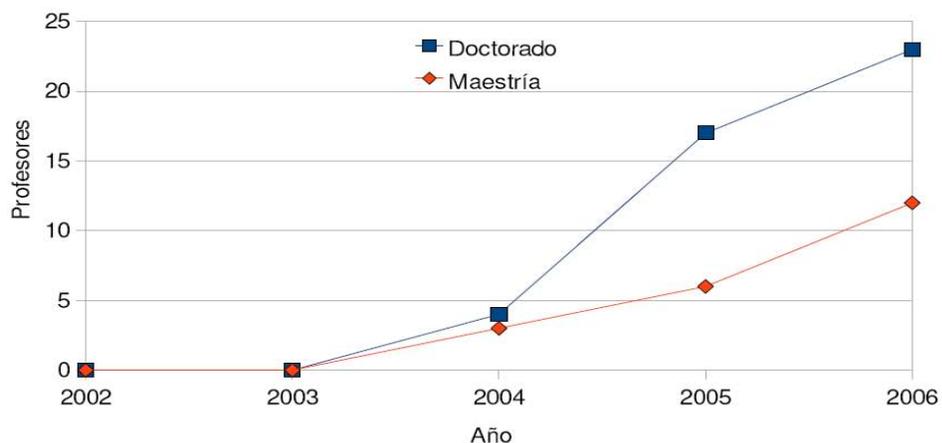
3.2 El PIFI y sus resultados en la UPN

Es importante destacar que como los ambientes organizacionales se encuentran imbricados por diversos aspectos, asociados a su historia así como a su dinámica cotidiana la participación de la UPN en el PIFI no puede constituir la causa única de explicación de los resultados educativos y de los indicadores de la institución, debido a que internamente la Universidad pasó por un proceso de reorganización académica; no obstante, es posible efectuar un seguimiento de las acciones desarrolladas en el marco

del PIFI y de sus implicaciones en la organización institucional a partir de los resultados de la UPN en los rubros que el programa prioriza en el desarrollo de la planeación. De acuerdo al enfoque de organización abierta, es posible argumentar que los comportamientos y acciones de los individuos que participan en la UPN son resultado de sus intereses, los cuales les llevan a defender sus valores, ideas y agendas personales o grupales a favor de su propio provecho, en una estructura organizacional que van afectando o modificando. De esta manera, un enfoque que considere la dimensión formal y la informal, como lo es el de organización abierta, brinda elementos que sirven para identificar los cambios asociados a los rasgos que caracterizan las condiciones institucionales en las cuales se inscriben las prácticas de los sujetos.

Revisemos para demostrarlo las variaciones en los indicadores de la UPN, a partir de la incorporación de ésta a la SES en 2002. Uno de los aspectos que hacen singular el caso de la UPN es la velocidad con la que ingresó a los esquemas definidos desde la SES a través del PIFI y los interiorizó. En relación al número de profesores con perfil Promep, dicha cifra, tal como observamos en la Gráfica 3.1, pasó por un significativo incremento durante los últimos años. Hasta el 2003, la Universidad no contaba con ningún profesor registrado con perfil Promep; para el año 2004, 29 académicos habían logrado este reconocimiento y para 2005 y 2006, dicha cifra subió a 55 y 76 respectivamente. Esto representó un incremento de 8%, 15% y 20% en los años 2004. 2005 y 2006 de profesores con perfil Promep respecto del total de PTC en activo en la UPN Ajusco en el mismo periodo 362, 371 y 376 respectivamente.

Gráfica 3.1 Perfiles PROMEP Unidad Ajusco



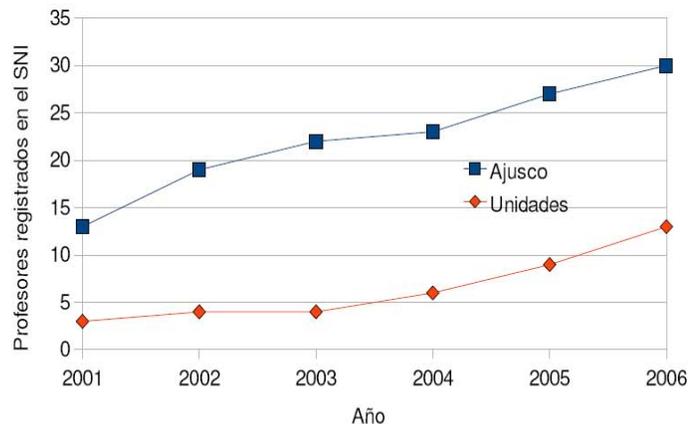
Fuente: elaboración propia con base en UPN (2007, enero).

Los profesores son actores fundamentales que, en la UPN, tuvieron una respuesta favorable a los programas federales; encontramos un ejemplo de esto en la activa participación y en el inicio de registro como profesor Promep. Lo anterior es

sintomático de la aceptación y adopción de las reglas de la SES respecto de las actividades que debería realizar un profesor universitario; en algunos casos, el otorgamiento de los perfiles Promep en 2003 estuvo acompañado por la asignación de recursos como becas para la adecuación de espacios de trabajo o la adquisición de bibliografía. El registro del perfil brindaba a los académicos mayor estatus y prestigio.

En el marco del mejoramiento de la habilitación del profesorado, es posible observar, tal como lo refleja la Gráfica 3.2, un incremento significativo de 2001 a 2006 en el número de académicos registrados en el Sistema Nacional de Investigadores.

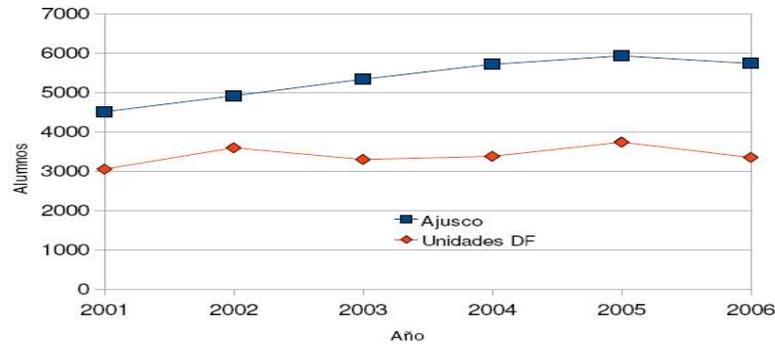
Gráfica 3.2 Profesores de la Unidad Ajusco registrados en el SNI



Fuente: elaboración propia con base en UPN (2007, enero).

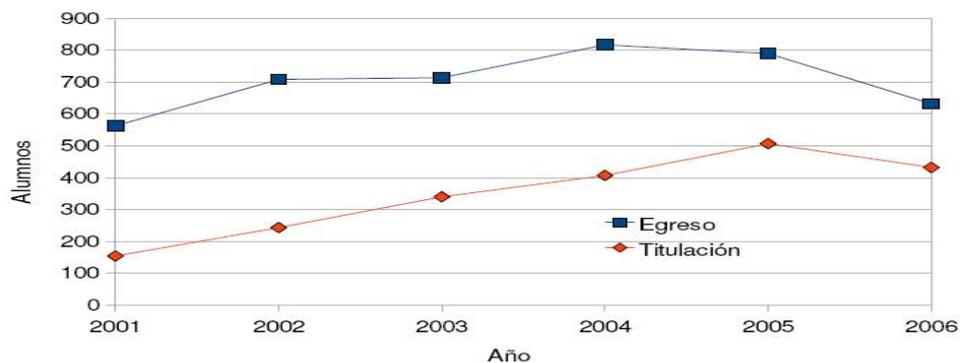
Si bien el PIFI ha resultado un mecanismo eficiente para el mejoramiento de la habilitación del profesorado, en contraste, no se han registrado incrementos de eficiencia terminal y titulación. Lo anterior debe considerarse que la serie de tiempo y los datos que se tienen son para un período breve del año 2001 al 2006. En el periodo antes mencionado, la matrícula de alumnos creció en un 67%. La inexistencia de un sistema informatizado estable impidió contar con datos por cohorte. No fue sino hasta el 2004 cuando fue posible dar seguimiento por generación; previo a este periodo, no existían indicadores que permitieran un ejercicio de planeación permanente. El PIFI en este sentido ha llevado a la UPN a generar y a mantener un sistema de datos congruente en torno a los indicadores que exigía. La tasa de retención más alta se encuentra en las licenciaturas en Educación Indígena y en Enseñanza del Francés (90%). En el resto de las licenciaturas es de alrededor del 36%. De ese egreso, aproximadamente el 40% obtiene el título profesional. Es hasta 2002 cuando la Universidad adopta un sistema de tutorías destinado a aumentar ese porcentaje. Las tutorías constituyeron una de las actividades que la SES impulsó para diversificar las actividades de los docentes universitarios.

Gráfica 3.3 Matrícula de alumnos de la UPN unidad Ajusco y unidades UPN de DF



Fuente: elaboración propia a partir de UPN (2007, enero).

Gráfica 3.4 Egresados y titulados de la UPN unidad Ajusco



Fuente: Elaboración propia con base en UPN (2007, enero).

Durante los años de operación del PIFI en la UPN, la universidad recibió recursos en las versiones 2.0, 3.0 y 3.1 los cuales fueron aplicados según los proyectos presentados. La Tabla 3.5 muestra los proyectos aprobados y los montos destinados a cada uno de éstos: de 2003 a 2005 la Universidad obtuvo un monto de 9,205,428.64 pesos. Si bien el monto total destinado a la Universidad es exiguo, los impactos que ha tenido en la organización son importantes: las interrelaciones de sucesos y actores llevaron a un cambio que, si bien no fue radical, sí revela nuevas formas de organización.

El cambio no fue unívoco como ya lo señalamos anteriormente, es decir, no provino de manera exclusiva del PIFI; sin embargo, este programa constituyó un incentivo, ya sea como posibilidad de obtener recursos o como mecanismo de legitimación de las prácticas orientadas desde la Rectoría y el Gobierno federal. Los recursos asignados mediante el PIFI son así importantes no tanto por su volumen sino porque permitieron llevar a cabo proyectos orientados prioritariamente a la atención a estudiantes, al fortalecimiento de la planta académica, a la evaluación externa de los programas educativos y al mejoramiento de los sistemas de información.

Tabla 3.5. Recursos asignados a la UPN de 2003 a 2005 a través del PIFI

| No. | Año | Proyecto | Nombre | Responsable | Monto |
|-----|------|--------------------|---|----------------------------|--------------|
| 1 | 2003 | 2003-01-09-005-032 | Reordenamiento de la Oferta Educativa | Tenoch Cedillo Ávalos | 1,250,000.00 |
| 2 | 2004 | 2004-05-09-005-23 | Perspectiva Multicultural en Educación Superior 4o. Pago | Aurora Elizondo Huerta | 205,428.64 |
| 3 | | 2004-05-09-005-56 | Mejora y Fortalecimiento de la Capacidad Académica de los Profesores | Alejandro Carmona León | 780,000.00 |
| 4 | | 2004-05-09-005-58 | Evaluación y Seguimiento de la Licenciatura en Administración Educativa | Patricia Ledesma Vázquez | 70,000.00 |
| 5 | | 2004-05-09-005-59 | Evaluación y Seguimiento de la Licenciatura en la Educación de Adultos | Norma Guerrero Esquivel | 400,000.00 |
| 6 | | 2004-05-09-005-60 | Reestructuración y Diversificación de la Oferta de Formación de Profesionales de la Educación en el Ámbito Intercultural Indígena | Marcela Tovar Gómez | 600,000.00 |
| 7 | | 2004-05-09-005-61 | Evaluación Curricular Interna de la Licenciatura en Psicología Educativa | Pedro Bollás García | 675,000.00 |
| 8 | | 2004-05-09-005-62 | Incorporación de Nuevos Enfoques Educativos | Guadalupe Carranza Peña | 800,000.00 |
| 9 | | 2004-05-09-005-63 | Sistema Integral de Información Académica | Max de Mendizábal Carrillo | 326,000.00 |
| 10 | | 2004-05-09-005-64 | Sistema Nacional de Gestión Escolar | Max de Mendizábal Carrillo | 1,000,000.00 |
| 11 | | 2004-05-09-005-65 | Certificación ISO 9000 del Proceso de Admisión de Nuevo Ingreso de la Subdirección de Servicios Escolares | Abraham Sánchez Contreras | 349,000.00 |
| 12 | 2005 | 2005-01-09-005-098 | Atención a Estudiantes | Tenoch Cedillo Ávalos | 655,000.00 |
| 13 | | 2005-01-09-00599 | Elevar el Índice de Titulación | Tenoch Cedillo Ávalos | 581,500.00 |
| 14 | | 2005-01-09-005100 | Evaluación de los Programas Educativos de Licenciatura | Tenoch Cedillo Ávalos | 380,000.00 |
| 15 | | 2005-01-09-005101 | Mejoramiento de la Calidad en el Desempeño Profesional | Colima | 174,500.00 |
| 16 | | 2005-01-09-005102 | Desarrollo Académico de los PE | Guadalajara | 252,500.00 |
| 17 | | 2005-01-09-005103 | Atención a la Mejora de Resultados Educativos | Zapopan | 257,000.00 |
| 18 | | 2005-01-09-005104 | Actualización del Profesorado | Cuernavaca | 166,760.00 |
| 19 | | 2005-01-09-005105 | Superación Profesional Personal Académico | Uruapan | 40,000.00 |
| 20 | | 2005-01-09-005106 | La Tutoría como Estrategia | Oaxaca | 110,000.00 |
| 21 | | 2005-01-09-005107 | Desarrollo Académico de la LIE | Zacatecas | 132,740.00 |
| | | | TOTAL | | 9,205,428.64 |

Fuente: elaboración propia con base en UPN (2007, enero).

El financiamiento que la UPN recibió por su participación en el PIFI representó un porcentaje limitado en relación con los recursos ordinarios de la Universidad; por ejemplo, en el 2003, año en que recibió la mayor cantidad de recursos por parte del PIFI, éstos constituyeron un poco más del 1% de los recursos ordinarios, tal como lo muestra la Tabla 3.6 Si tenemos presente que los recursos ordinarios cubren en su mayoría el pago del personal, y los recursos extraordinarios, representaron entonces un aporte financiero significativo en términos de su asignación exclusiva al desarrollo de programas orientados al fortalecimiento interno de la institución; la posibilidad de contar con dinero para el desarrollo de proyectos estratégicos de desarrollo institucional constituyó así un incentivo para seguir participando por la asignación de recursos PIFI.

Tabla 3.6 Comparativo de recursos del PIFI de la UPN con recursos ordinarios

| Año | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Recursos ordinarios | 392,112.419 | 415,624.516 | 439,595.694 |
| Recursos PIFI | 1,250.000 | 5,000.000 | 3,000.000 |
| Recursos PIFI en % de los recursos ordinarios | 0.319 | 1.203 | 0.682 |

Fuente: elaboración propia con base en SEP (2006).

Entre los aspectos sobre los cuales la UPN reporta avances a causa de las aportaciones del PIFI, destacan los índices de habilitación de los docentes y el hecho de que los estudiantes obtuvieran beneficios, debido a la dotación de equipos de

cómputo y telecomunicaciones. En el ámbito tecnológico, la UPN mejoró sus condiciones en forma significativa; de esta manera, las acciones de la Rectoría, también fortalecidas con los recursos asignados mediante el PIFI, fueron materializadas en logros como la red de cómputo; ésta fue concluida en un 100% por lo que, a la fecha, tiene capacidad para una población de 1,600 usuarios. Esta red de cableado estructurado ha sido certificada y quedó garantizada por 25 años en cualquiera de sus componentes. Con el establecimiento del sistema Aleph y con el equipamiento de espacios destinados al uso de las tecnologías por alumnos y académicos, la Universidad logró consolidar la estructura de su biblioteca.

La importancia de los recursos PIFI para cada una de las áreas ha sido diversa y dependió de los proyectos aprobados en cada una de las convocatorias del programa. Es importante señalar que no en todos los años y no todas las Áreas Académicas recibieron financiamiento y esto se debió a diversas razones.

Respecto de este último punto un coordinador de área (CAA) que no recibió recursos a través de los proyectos Prodes aseguró lo siguiente: “El instrumento por sí mismo no te da la posibilidad del recurso, porque la mayoría de los proyectos que nosotros presentamos no se financiaron”, debido a que las acciones propuestas en los proyectos no formaban parte del objeto de atención del PIFI. Por su parte, un coordinador de área a la que sí le asignaron recursos mencionó: “De lo asignado en el PIFI 3.0 fue el 25% más del presupuesto del área; el único problema fue una torpeza que nosotros cometimos al solicitar el 90% para asesoría pensando que no nos lo iban a dar. Entonces pedimos un millón y un poquito más y 859 mil pesos a asesorías. Sorpresivamente nos lo dieron y preguntamos si podíamos reasignarlo pero la respuesta fue negativa. Entonces, obviamente, hemos ido usándolo en la evaluación de la licenciatura porque para eso nos lo dieron”.

Los actores que participaron en el ejercicio PIFI conocían parcialmente las razones por las cuales no habían recibido recursos para los proyectos que habían presentado en el Prodes; al preguntarle a un coordinador de área acerca de las causas por las que un proyecto no había recibido dictamen favorable, dijo haber recibido un informe que contenía sus puntos débiles como DES y manifestaba que sus proyectos eran complicados debido a que sus objetivos eran inalcanzables y que no estaban relacionados con la licenciatura que le correspondía coordinar a la DES de adscripción.

Al cuestionar ¿qué tan significativos son los recursos PIFI en relación a los recursos con los que cuenta la DES?, uno de los coordinadores mencionó que “proporcionalmente son grandes” y que, en el 2005, en términos monetarios, el PIFI era

casi otro tanto del presupuesto del área, aunque aclaró que los recursos así obtenidos iban canalizados a proyectos específicos.

El PIFI en la UPN ha tenido diversas implicaciones entre las que es posible identificar un cambio intencionado desde la SES y la autoridad central de la UPN (AC); frente a las adecuaciones organizacionales, los actores han adoptado las orientaciones federales y las han adaptado a las condiciones institucionales.

Como se mencionó al inicio del capítulo las unidades de análisis con las que me aproximaré al estudio de caso son: habilitación del profesorado, organización académica, resultados educativos y financiamiento. Las unidades mencionadas me permitieron detectar y observar los cambios institucionales que ocurrieron en el periodo de estudio, y que habían sido objeto de atención de la política pública federal orientada a través del PIFI. Si bien es cierto que el cambio en educación superior en México inició a fines de los años ochenta y principios de la década de los noventa del siglo pasado, en la UPN los cambios en la organización del trabajo docente, el registro de los académicos en los programas de reconocimiento de los perfiles Promep y la evaluación externa de los programas se acentuaron en la primera década del presente siglo y han constituido una muestra de las acciones llevadas a cabo para cumplir con las exigencias de los programas de financiamiento extraordinario de la SES.

Las reglas del juego en materia de educación superior, implementadas por el Gobierno federal desde hace dos décadas, mostraron un alto e inédito grado de continuidad en sus rasgos centrales: hay que recordar que el PIFI integró las bolsas económicas de los principales programas que operaron de manera independiente y desarticulada hasta antes del 2001; por lo tanto, las acciones que el programa busca impulsar hoy día son consistentes con las que fueron impulsadas a inicios de los noventa.

Se puede decir que la integración de los programas mencionados arriba representó un cambio para las IESUP en términos de la articulación de las acciones y de la petición de recursos, lo cual permitió una mejor sistematización de la organización y usos de estos últimos; sin embargo, los cambios han sido poco sustanciales, debido a que no han modificado la orientación y los procedimientos principales de las políticas en educación superior, es decir, la asignación de recursos extraordinarios a través de la elaboración de proyectos que orientan el logro y desarrollo de indicadores.

Sin embargo, la novedad, en el caso de la UPN, es que ingresa tardíamente a ese marco de políticas a través de su incorporación en 2001 a la SES. Hay que recordar que previamente, permaneció al margen de los programas de educación superior

debido a que había formado alternativamente parte de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) y de la Sesic. La UPN transitó del subsistema de educación básica al de educación superior: una vez que forma parte del universo de organizaciones reguladas por la SES, en 2001 inicia un camino marcado por cambios organizacionales, que si bien tienen su origen interno a partir de la reestructuración, son afianzados por las orientaciones del PIFI y de las diversas políticas públicas para el subsistema de educación superior.

Debido a que el PIFI toca diversos ámbitos de la organización de las IES, esta investigación se abocará a identificar las tendencias de cambio que, en general, afectaron la UPN. En virtud de que éste es un estudio que busca explicar los cambios, no se profundiza en las unidades de estudio: visión institucional, habilitación del profesorado, organización académica y de gestión, resultados educativos y financiamiento; sin embargo, se presenta una perspectiva amplia que permitirá exponer el sentido del cambio a través de la articulación de las unidades de análisis para encontrar una explicación en conjunto de lo ocurrido en la UPN a través de su participación en el PIFI.

3.3 La habilitación del profesorado a partir del PIFI

La formación de los profesores, así como la organización de la docencia en la UPN, sufrieron transformaciones conforme con las exigencias y requerimientos del PIFI. Los actores orientaron sus intereses en el marco organizacional que fue constituido bajo pretexto del desarrollo del PIFI, situación que implicó el desarrollo de nuevas estructuras de trabajo del profesorado, que orientaron las prácticas académicas. Con los años, la organización de los cuerpos académicos (CA) se ha institucionalizado y estas instancias representan hoy la unidad académica básica. Como señalan DiMaggio y Powell, es importante recordar que “dentro de las organizaciones, la institucionalización de los componentes se difunden mediante un contagio de la legitimidad. En otras palabras, los elementos institucionales constituyen una red interrelacionada de partes que se oponen o se apoyan mutuamente” (2001: 69).

Los profesores de tiempo completo, en el año 2002, se encontraron inmersos en un marco institucional con nuevas reglas del juego: en la UPN, surgieron básicamente dos figuras académico-administrativas a las que los docentes ingresaron: las Áreas Académicas (AA) y los cuerpos académicos (CA). Las AA cumplían las funciones que el PIFI definía para las DES y agrupaban a los CA. Así, las AA, que constituyen el equivalente a las DES, fueron consideradas como unidades agrupadas por su afinidad

temática, con el propósito de fortalecer los nexos entre las líneas de generación y aplicación del conocimiento (LGAC) y su transmisión (docencia) y difusión. De acuerdo a la SES, en las DES se coordinan los CA y se operan los PE. Por su parte, los CA son grupos de profesores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de generación o aplicación del conocimiento (investigación o estudio) en temas disciplinares o multidisciplinarios y un conjunto de objetivos y metas académicas; de igual forma, atienden PE.

Al respecto uno de los actores entrevistados señaló que el PIFI fue de mucha utilidad para la ubicación de estándares de organización que posibilitan la comparación intrainstitucional, además de las extrainstitucionales antes señaladas:

“Ahora podemos ver el número de CA en cada institución, cuántos están en formación, en consolidación o consolidados y cuáles son sus líneas de generación y aplicación del conocimiento, algo novedoso en el país. Lo de los CA y demás vienen de la misma iniciativa de que la educación superior tome una de las vertientes de planeación estratégica participativa y, en este sentido, la promoción de trabajos colegiados en las instituciones es planteada como una prioridad. Esto no siempre fue así, ya que antes lo que se incentivaba era el trabajo individual y la forma de escalar posiciones en el SNI”.

Otro actor expresó que los aspectos organizacionales modificados a partir del PIFI habían generado una dinámica que permitió la agilización de las prácticas: “La incentivación del trabajo colegiado, sin embargo, aún representa un reto para la SEP” (CAA). Resulta factible, por lo tanto, avanzar la hipótesis que los cambios de tipo isomórfico coercitivo acarrearán los correspondientes ajustes en los procesos de aprendizaje y de adaptación de los actores internos (DiMaggio y Powell, 2001: 109).

De acuerdo a sus intereses, los docentes de la UPN seleccionaron de los marcos organizacionales las estrategias para el logro de sus propósitos, académicos y personales; en este sentido, las estructuras organizacionales definieron los fines y conformaron los medios por los que los actores determinaron y buscaron agruparse en función de sus intereses particulares.

Los académicos iniciaron su registro en el Promep y posteriormente conformaron los CA a partir de las definiciones de líneas de generación y aplicación del conocimiento. La institucionalización de los procesos de integración del trabajo académico a través de las AA y los CA llevaron a los docentes a desarrollar actividades diversas como son docencia, gestión, investigación y difusión. Si bien todas éstas constituyen parte de las prácticas universitarias, en la UPN no habían sido desarrolladas

de manera equilibrada y los profesores habían dedicado prioritariamente sus esfuerzos a la docencia sin atender los otros ámbitos. Hasta 2002 los docentes estaban adscritos a la Dirección de Docencia o a la Dirección de Investigación; sin embargo, en la UPN nunca ha existido normativamente una figura de investigador; en todos los casos los académicos eran contratados para actividades de docencia a pesar de su adscripción a las diversas direcciones. Una de las mayores limitantes del personal que realizaba investigación era la falta de articulación y cumplimiento con las funciones docentes. La finalidad de diversificar las actividades docentes era brindar una mejor atención a los estudiantes. Para los académicos, la nueva organización institucional representó una alternativa de legitimidad al homologar la forma de trabajo interna de la UPN con el resto de las universidades, así como una posibilidad potencial de obtener recursos. El pertenecer a un CA permitía a los académicos participar y concursar por becas y apoyos ofrecidos por la SES; asimismo, posibilitó la ubicación por áreas del conocimiento en redes nacionales. Los docentes tenían incentivos altamente atractivos del exterior para adaptarse a la nueva organización

En el periodo 2002-2006, aumentó el número de profesores con posgrado y el de profesores pertenecientes al SNI; asimismo, surgió el Programa Institucional de Tutorías, en el cual se involucraron todos los docentes que habían obtenido el perfil Promep. En el año 2006, tal como se puede observar en la Tabla 3.7, la UPN había registrado 33 CA en la SES; en cada una de las AA habían surgido los CA y los niveles de desarrollo eran los siguientes: un cuerpo académico consolidado (CAC), dos cuerpos académicos en consolidación (CAEC) y 31 cuerpos académicos en formación (CAEF).

Tabla 3.7 Cuerpos académicos de la UPN unidad Ajusco registrados en la SES

| Dependencia de Educación Superior | | | | |
|---|-----|------|------|-------|
| | CAC | CAEC | CAEF | TOTAL |
| Aprendizaje y enseñanza en ciencias, humanidades y artes (Ajusco, D.F.) | | | 3 | 3 |
| Diversidad e interculturalidad (Ajusco, D.F.) | | 1 | 7 | 8 |
| Política educativa, procesos institucionales y gestión (Ajusco, D.F.) | 1 | | 8 | 9 |
| Tecnologías de información y modelos alternativos (Ajusco, D.F.) | | | 9 | 9 |
| Teoría pedagógica y formación docente (Ajusco, D.F.) | | 1 | 3 | 4 |

Fuente: elaboración propia con base en SEP (2008b).

De esta manera, el PIFI fue un referente para la organización de las actividades docentes y constituyó un mecanismo para orientar el nivel de habilitación de los CA. En cada versión del PIFI los académicos que conformaban los CA realizaron un ejercicio

anual de planeación que les permitió medir su grado de avance y establecer estrategias para elevar su nivel. Los CA representan la unidad mínima de organización académica, un conjunto de estos conforman las AA, los académicos deben formar parte de estos si desean participar en los programas de la SES o en los estímulos y becas internas. Asimismo, un aspecto innovador fue la articulación de trabajo académico con los estudiantes en las actividades de los docentes a través de la tutoría. Un CAA señaló: “El PIFI nos ha obligado a llevar mediciones y aplicar evaluaciones sistemáticas y, en virtud de esto, hemos cambiado la forma en que atendemos a los estudiantes”. Esta respuesta da cuenta de la articulación del trabajo académico con la atención brindada a los estudiantes, sujetos que, en el pasado, no habían sido considerados como parte de la organización y de las actividades, fuera de los espacios del salón de clases en los cuales recibían sus cursos. La docencia previa al PIFI estaba limitada exclusivamente a la actividad frente a grupo; por ejemplo, fuera de la asesoría de los trabajos para la titulación, la tutoría no era una actividad promovida y desarrollada, como tampoco lo fue la integración de los estudiantes en la investigación y en las actividades de gestión de los CA. Por tal motivo la diversificación de las actividades académicas constituyó uno de los cambios más importantes para atención a los estudiantes.

Cuando se les preguntó a los actores entrevistados en qué medida el PIFI había impactado en la organización de la docencia, uno de éstos mencionó lo siguiente a manera de contraste entre las actividades desarrolladas antes y durante la operación del PIFI: “Previo al PIFI había una dispersión de los objetivos académicos, por grupos de profesores: cada AA tenían sus proyectos de grupo por el interés de su campo académico pero poca integración en un proyecto general, de manera más ordenada y coherente; con el PIFI nos queda más clara la articulación, por ejemplo, entre la investigación y docencia, campos académicos, líneas de producción de investigación, etcétera. Los programas educativos nos permiten ver qué tan vinculados estamos” (CAA).

Un aspecto relevante del programa en el que coincidieron los actores entrevistados fue el relativo a que la organización originada por el PIFI tuvo un alcance que iba más allá de la asignación de recursos; al respecto, un entrevistado dijo:

“Creo que ahora en este PIFI 3.2 lo significativo estaría justo en que la gente empieza a entender que no es nada más concursar para tener recursos extraordinarios: implica que estamos dándole vida a la política educativa en cuestiones o prioridades que son importantes para las autoridades educativas y que por eso existe un financiamiento externo, fue entender qué aspectos de la organización permitirían

impulsar, fomentar y fortalecer la capacidad y la competitividad de la Universidad. Entonces ahí sí veo un cambio sustancial” (CAA).

Como puede observarse, el PIFI representó, para los actores que participaron de su implementación, un proceso de adaptación y aprendizaje respecto a los requerimientos del programa, los cuales surgieron como peticiones externas emitidas por la SES y se incorporaron a partir del reconocimiento y de la legitimidad que dieron los actores al programa en el interior de la UPN.

A partir del PIFI: es posible identificar que una vez que el trabajo académico, diversificado en cuatro funciones básicas, a saber, docencia, tutoría, gestión e investigación, asumió el estatus de práctica común y permanente entre la planta de profesores, la racionalidad devino en una actividad con potencial organizativo: los actores adoptaron las formas de trabajo propuestas, como la manera legítima de interacción y de posicionamiento en el subsistema de educación superior (DiMaggio y Powell, 2001: 85).

Así lo muestran los indicadores referentes a la integración de cuerpos académicos, desarrollo de tutorías e investigación.

El proceso de cambio en la organización académica y en la habilitación de los profesores de la UPN fue paulatino y pasó por el reconocimiento de las prácticas y del sentido que le otorgaron al PIFI los actores internos. Así lo expresó uno de ellos: “No es sino hasta ahora, con el PIFI 3.2, que permeó la conciencia de que el programa es para toda el área. Ahora tenemos la conciencia de que los CA tienen que estar asumiendo los problemas que tienen de titulación, de rezago, de falta de tutores del programa educativo”. Los CA, impulsados en el marco del PIFI, constituyen la unidad operativa básica de las actividades fundamentales de la Universidad: docencia, investigación y difusión. Con esta organización, los docentes de tiempo completo están obligados a desarrollar diversas actividades y a dar evidencias permanentes del desarrollo de los trabajos de docencia, tutoría, investigación y gestión. Es importante señalar que corresponde a los CA, en el proceso de desarrollo del PIFI, identificar las principales fortalezas y ámbitos de oportunidad en las actividades de las que son responsables; asimismo, los CA deben realizar un ejercicio de planeación que les permita mejorar sus condiciones; estos cuerpos tuvieron la responsabilidad de dar esta información al CAA con la finalidad de que se integrara en los Prodes del PIFI. Hay que recordar que este documento corresponde al nivel de la DES equivalente al AA.

Así, en la UPN, el cambio estuvo asociado a la construcción de nuevas capacidades de respuesta y de reconocimiento y a la adopción de nuevas prácticas por

los actores que integran la institución; la implementación del programa no estuvo limitada al seguimiento racional de los procesos, más bien fue compleja, e implicó múltiples procesos de reconocimiento de la utilidad del programa, de la posibilidad de la obtención de recursos a través de la participación de la UPN en el PIFI y de aprendizaje de los ejecutores; por ejemplo, uno de ellos comentó acerca de las dificultades para entender el programa: “Nunca entendí por qué los proyectos presentados en el PIFI versión 3.0 respondían a sus propios diagnósticos y parámetros. Fue hasta la versión 3.3 que observamos una planeación más articulada y en donde se definen estrategias, metas y objetivos claros y consistentes” (CAA).

El proceso de implementación del PIFI requirió tiempo para que los actores internos de la UPN identificaran los fines y la estructura del programa; asimismo, el proceso de coordinación y desarrollo de ejercicios de planeación participativa a través de los CA implicó el aprendizaje de nuevas actividades en las que tuvieron participación los docentes. De la versión del PIFI 2.0 a la 3.3, docentes, directivos y administrativos estuvieron familiarizados con el vocabulario de la SES y, además, continuaron de manera sistemática en la participación de las siguientes convocatorias del PIFI, lo que les permitió acumular experiencia y seguir presentando programas que potencialmente les significaban un aprendizaje en el mejoramiento de los ejercicios de planeación.

Los indicadores elaborados para la implementación del PIFI, por su parte revelan cambios significativos con relación a la habilitación de la planta docente y a los esquemas de organización académica; el programa permitió en particular el establecimiento de formas específicas para el desarrollo de docencia universitaria, a la vez que estableció las condiciones para las prácticas individuales y colectivas que siguen operando hasta el 2010.

3.4 Organización académica y de gestión en el marco del PIFI

En el marco del PIFI, uno de los ámbitos con una mayor cantidad de cambios patentes es el referido a la organización de la docencia, debido a que la UPN conformó las AA y registró los CA. Estos cambios fueron interpretados por un participante directo del proceso, en la siguiente forma: “La UPN modificó su organización interna y el PIFI funcionó como un esquema de planeación que permitió el afianzamiento de la nueva estructura, organizada por áreas académicas, cuerpos académicos, etc.” (CAA).

Además de la organización referida al ámbito docente, el PIFI representó para la UPN una exigencia permanente de sistematización de indicadores básicos que constituyeron el punto de partida para la elaboración de los ejercicios de planeación. Al

respecto, uno de los actores entrevistados apuntó: “El PIFI ha contribuido bastante para la obtención de información confiable, así como en su recolección, sistematización y difusión. El programa ha forzado a la Universidad a ajustarse drásticamente y rápidamente a un proceso que otras universidades empezaron antes. En la adaptación al esquema de educación superior, el PIFI ha servido como medidor del grado de avance de dicha adaptación” (AC).

En relación con el aspecto organizativo, un entrevistado se refirió al proceso de la siguiente forma: “Hay varios momentos de convocatoria: el primero es cuando los funcionarios de la Universidad ponen al tanto a los directores de área académica a través de la Secretaría Académica; a partir de ese punto es posible observar las tareas que deberán tener en cada una de las instancias que proporcionan información y apoyan la elaboración de los documentos que se entregan al PIFI por parte del área académica; intervienen las cinco coordinaciones de área, servicios escolares y la subdirección de informática y la dirección de Biblioteca que es una de las unidades de apoyo centrales para la Universidad. A partir del ejercicio de planeación, las áreas académicas empiezan a vislumbrar cuáles van a ser los proyectos del Prodes y del Proges Institucional, y cuáles van a derivarse de las áreas académicas y sus respectivos Prodes, y así podemos anticipar por dónde se va a llevar a cabo por una parte la autoevaluación y por otra la elaboración del PIFI” (AC).

En términos generales, los actores entrevistados coinciden en que el PIFI modificó aspectos referentes a la agenda de la institución; sin embargo, existen diferencias en las maneras en que los entrevistados perciben el impacto: algunos expresan que solamente auxilió en la jerarquización y organización de los indicadores y problemas, mientras que otros consideran que el programa modificó de manera significativa la visión de la Universidad y, en consecuencia, la organización del trabajo. Así como para la Universidad la participación en el PIFI representó una serie de cambios en torno al desarrollo de ejercicios de planeación participativa, para la SES el reconocimiento de las prácticas de la UPN significó también un aprendizaje. Según la opinión de un actor: “entender a la Universidad implicó para la SES una serie de complicaciones como, por ejemplo, la forma en que debe evaluar ciertos aspectos de la institución. Por esto, y por otras razones, la SES ha tenido que ir cambiando sus maneras de ver a instituciones como ésta” (AC).³⁵

Uno de los entrevistados manifestó sus opiniones acerca de la implementación del programa en términos de la visión y del proyecto de la UPN. Y refirió que el PIFI les

35 Las entrevistas fueron realizadas a siete actores, dos de éstos AC y cinco CAA.

abrió la posibilidad de saber que estaban inmersos en un proceso en el que participan otras universidades; por lo tanto, dijo, los llevó a convencerse de que necesitaban medidas estándares que les permitan conocer la calidad de su desempeño y, por ende, su ubicación respecto de esas otras instituciones (CAA).

Debido a que el PIFI forma parte de la política pública orientada a regular las prácticas de las IES, el programa constituye un instrumento racional que surge en el contexto institucionalizado de la SES, instancia que “invita” a las IES a incorporar nuevas prácticas y procedimientos. En tanto que las universidades buscan alcanzar, mantener o incrementar su prestigio, el PIFI representa un instrumento útil para aumentar su legitimidad y asegurar sus perspectivas de supervivencia. De acuerdo con Meyer (2001: 79), los programas institucionalizados funcionan como mitos poderosos y muchas instituciones los adoptan ceremonialmente, por lo que el efecto de los elementos institucionalizados es enorme; las reglas que surgen de éstos definen nuevas situaciones organizacionales o redefinen las existentes y delimitan los medios para la interacción. A partir de su introducción al PIFI, la UPN inicia el registro de todos los profesores de tiempo completo ante la SES; asimismo, orienta las actividades de docencia, tutoría, gestión e investigación a través de cuerpos académicos constituidos en el marco del programa.

Respecto a la participación de la UPN en el PIFI, uno de los entrevistados señaló: “Un asunto fundamental para la UPN es la definición de un nuevo marco normativo así estaría claro el papel que tiene que jugar la política educativa en lo que sería el proyecto de la Universidad. No basta con enunciar que es una institución formadora de profesionales de educación; también es necesario el reconocimiento para, por medio de éste, obtener el presupuesto necesario para desarrollar las actividades inherentes” (CAA). El otorgamiento de un nuevo estatus normativo para la UPN, según este entrevistado, es importante en la medida en que brinda a la institución la posibilidad de contar con un esquema que le permita interactuar en el sistema de educación superior; en este sentido, cobra fuerza la idea de la racionalización y del apego a reglas compartidas, como estrategias que brindan certeza para el intercambio y la comparación con otros actores, en condiciones de equidad. Así, el cambio se produce paulatina y no aceleradamente en la medida en la cual autoridades, docentes y administrativos asimilan e incorporan aquellos aspectos que les son relevantes, en su situación específica de acuerdo a sus intereses.

Una opinión distinta señaló una vertiente negativa de ese proceso de homogeneización, a partir de sistemas de información y reglas de juego

estandarizados. El actor entrevistado señaló que: “la visión de la institución ha sufrido modificaciones; frente a lo que ha ocurrido en los cambios, hay como una pérdida de la identidad, el cambio no es nada más pasar de ser la institución cumbre de formación de maestros a la formación de profesionales, sino qué hacen los sujetos, qué hace la Universidad, cuál es su práctica; entonces ahí es en donde yo digo que hay todavía una especie de recuperación del proyecto de Universidad de los setenta, cuando inicia, y una transición a un nuevo modelo que no queda claro; la autoridad, rectora y secretario, lo tiene muy claro, pero voy a mi área y allí encuentro confusiones. Llevo veinte años trabajando con ellos, quince o diez años en los proyectos, entonces no es que lo tienen que dejar de hacer pero la prioridad ya no está en atender al maestro en servicio; entonces ahí es donde considero que hay una especie de práctica institucionalizada que cuesta mucho trabajo abandonar y plantearse una nueva. Si lo vemos en los sujetos, es en donde te digo que entra el mayor conflicto” (CAA).

El PIFI movilizó una gran cantidad de actores e instancias internas de la UPN; relativo a aspectos positivos, otro de los actores que participó en la parte organizacional del PIFI en la UPN recalcó: “[el programa] ubicaba estándares de organización que hacen posible la comparación entre instituciones; ahora podemos ver cuántos cuerpos académicos existen en cada institución, cuántos están en formación, en consolidación o consolidados y cuáles son sus líneas de generación y aplicación del conocimiento, cosa que es una forma nueva en el país”. Asimismo, mencionó que el “asunto de los cuerpos académicos y demás vienen de la misma iniciativa de que la educación superior tome una de las vertientes de planeación estratégica participativa y, en ese sentido, se plantea como una prioridad promover los trabajos colegiados en las instituciones” (AC).

Por otro lado, el PIFI ha demostrado ser un mecanismo externo que permitió el desarrollo de prácticas de cambio al interior de la UPN; así lo estableció otro de los entrevistados: “No creo que la inercia de la institución, o las condiciones de la institución, hubieran permitido lo logrado con el programa: la Universidad estaba como en un proceso centrado en actividades internas: nosotros mismos nos evaluamos, nosotros mismos nos echamos porras, nosotros mismos decimos que hay cosas débiles, pero no hay una evaluación externa, alguien que nos diga nuestros puntos fuertes pero también nuestros puntos débiles y cómo resolverlos; siempre una visión externa es diferente a la interna, como que nos volvemos un poco vanidosos y todo nos parece perfecto o fácilmente solucionable y yo creo que no es así” (CAA). Abrir la institución es uno de los logros del PIFI: el reconocerse inserto en el subsistema de

educación superior y atender sus reglas representó un cambio en las prácticas realizadas por los docentes y en la gestión.

Los participantes internos atendieron las recomendaciones de la SES, resultado de la revisión de pares académicos del proceso de planeación del PIFI: uno de los actores señaló que las recomendaciones de la SES, informadas por la Rectoría, son discutidas en el consejo interno del AA, el coordinador del área socializa con los responsables de los cuerpos académicos y de los programas educativos. Los actores discuten si las observaciones son pertinentes para el proyecto académico y, en caso afirmativo, son consideradas para el siguiente ejercicio de planeación (CAA). Como puede reconocerse, la organización para el desarrollo del PIFI representó un proceso de apropiación cognitiva y normativa, características estructurales de los ambientes institucionales (Powell, 2001: 235).

Es importante subrayar que el PIFI constituyó para la Universidad un programa que incentivó a la institución a sistematizar sus datos, de tal forma que funcionó como un organizador operativo a la vez que ubicó a los actores en el subsistema de educación superior, aspecto que les dotó de mayor legitimidad al homogeneizar sus procesos organizativos con el resto de las lespu mexicanas. Al ser entrevistado, un actor destacó lo siguiente: “La UPN tiene la posibilidad de ordenar las condiciones, de tener elementos más claros, de descubrir cuáles son los problemas más sintomáticos e ir relativizando el problema, lo cual es un avance en la jerarquización de las problemáticas” (CAA). Debido a que cada uno de los ejercicios realizados presentó formas de organización diferenciada como resultado de las peticiones del PIFI, y a los énfasis que el programa recomienda en cada versión, los espacios académicos y administrativos para la atención al PIFI están imbricados en la definición de las dinámicas institucionales; se vuelve así posible reconocer mediante las actividades académicas y de gestión las prácticas y el funcionamiento de la UPN.

El impulso de un ambiente organizacional altamente racionalizado y regulado externamente por la SES e internamente por la Rectoría hizo complejas las prácticas e interacciones entre los sujetos (Powell, 2001: 91), situación que propició la estabilización de las relaciones organizacionales internas y externas; de esta manera, un ambiente controlado institucionalmente limitó las turbulencias a la vez que los actores se adaptaron y participaron de la generación de nuevos acuerdos. De esta forma, es posible entender que el logro del PIFI se debió más a la coordinación y el control de las actividades que a la eficiencia en la asignación de los recursos. La UPN ganó legitimidad al ubicarse en el subsistema de educación superior, estatus que le

permitió proporcionar a su vez ciertas ventajas a los docentes y directivos, mayor confianza en procedimientos de administración transparentes. Uno de los entrevistados al referirse al programa manifestó: “Los efectos positivos del PIFI se refirieron a la necesidad y conveniencia de contar en la UPN con una administración académica más clara, situación que se reflejó en una menor resistencia y una mayor claridad y orden sobre los aspectos de trabajo, situación que se reflejó en una mayor receptividad en aceptar los procesos del PIFI. Se fomenta una nueva estructura académica y la toma de decisiones es más colegiada” (CAA).

Algunas de las resistencias identificadas respecto a la participación de los actores internos en la UPN fueron resueltas sin dificultades; una de las autoridades entrevistadas mencionó lo siguiente: “Siempre hay resistencias, pero se resolvieron porque proporcionalmente el número de profesores que nos hicieron cuestionamientos a todo esto eran muy pocos con relación a los que estaban abiertos a ir por otros senderos. Siempre habían grupos reducidos que veían en esto una perversión que incorporaba a la Universidad en el esquema neoliberal, etcétera, y que tuvieron mayor eco; de hecho, ya se han incorporado en las formas de trabajo actuales de la institución y ahora ya forman parte de algún cuerpo académico, están adscritos a un área académica y, si bien no son los que responden de manera más clara a todo esto, ya prácticamente no hay focos de resistencia” (AC).

Por su parte, algunos de los asuntos en torno a los cuales surgieron oposiciones durante la implementación del PIFI fueron justamente los referidos a la agilización de los procesos, a la publicación de la información y a la compatibilización de los datos; un actor mencionó: “No era fácil pedir información: Servicios Escolares contaba con información distinta a la de las AA, sin embargo, eso ha ido mejorando” (CAA). Aunado al problema de los indicadores, se reconoció como un asunto espinoso la limitación de los tiempos para el desarrollo de los documentos del PIFI: un CAA lo manifestó de la siguiente forma: “Necesitamos tiempos más holgados. Si a nosotros nos llegaran las cosas, por lo menos, con tres meses de anticipación, tendríamos un margen de acción para el desarrollo de un trabajo de planeación gradual; si hubiéramos contado con más tiempo, seguramente habríamos tenido mejores resultados de planeación”.

A partir del PIFI, la UPN ha operado con estructuras similares a las del resto de las lespu; el programa fue de utilidad para la planeación de la Universidad y la organización de la docencia y gestión.

3.5 Resultados educativos a partir del PIFI

Respecto a los cambios en los indicadores educativos de la UPN en el PIFI entre los años 2002 y 2006, el incremento constituye un proceso lento, en el cual se produjeron modificaciones importantes y aceleradas en el periodo analizado, de manera específica en los procedimientos referidos a la evaluación de los programas de licenciatura, situación que implicó para la Universidad la primera evaluación externa de su oferta educativa.

Otra acción relevante impulsada como parte de las actividades requeridas por el PIFI fue el programa de tutorías encaminado a que los profesores de tiempo completo acompañaran a los estudiantes durante su periodo de formación. Sin embargo, los resultados de eficiencia terminal y titulación fueron indicadores que no sufrieron una modificación importante, como las registradas en los referidos a la planta de profesores.

Existe, sin embargo, la esperanza de que las acciones desarrolladas en el PIFI permitan a mediano plazo elevar los indicadores referidos al trabajo y nivel de logro académico de los estudiantes.

El PIFI impulsó cambios en los resultados educativos, entre los cuales destaca la evaluación externa de la oferta educativa en el sistema escolarizado, específicamente de cuatro licenciaturas que ofrece la UPN: Administración Educativa, Pedagogía, Psicología Educativa y Sociología de la Educación. De estos programas educativos, tres obtuvieron el nivel más alto otorgado por los Ciees. Respecto a la oferta educativa de la UPN unidad Ajusco, el único programa de licenciatura que no fue evaluado fue el de Educación Indígena. Relativo a los programas de posgrado, fue sujeto de evaluación el doctorado en Educación. La evaluación externa representó un cambio importante en las prácticas de las autoridades, profesores y alumnos de la UPN: era la primera vez que un grupo de pares académicos externos ingresaba a la Universidad para valorar las condiciones en las que ésta operaba los programas educativos.

Tabla 3.8 Programas educativos de la UPN unidad Ajusco evaluados por los CIEES

| Programa evaluado | Nivel asignado |
|--|----------------|
| Licenciatura en Enseñanza del Francés | Nivel 1 |
| Licenciatura en Pedagogía | Nivel 1 |
| Licenciatura en Psicología Educativa | Nivel 1 |
| Licenciatura en Sociología de la Educación | Nivel 2 |
| Licenciatura en Administración Educativa | Nivel 1 |
| Doctorado en educación | Nivel 1 |

Fuente: elaboración propia con base en Ciees (s.f.b).

El PIFI orientó el logro de prácticas como la evaluación externa; la UPN impulsó el desarrollo de actividades que formaban parte de los énfasis del programa y concentró esfuerzos en el logro de éstas aún sin la asignación de recursos del PIFI. Uno de los actores entrevistados señaló que: “La institución hace un esfuerzo para apoyar los proyectos que se establecieron en el PIFI, independientemente de si se cuenta o no con el apoyo de este programa. La Universidad hace un esfuerzo para poner otra parte igual para que los programas salgan y ahora estamos viendo los resultados: una parte importante de los programas ha sido evaluada externamente” (AC).

A pesar de los logros obtenidos en los indicadores relativos a la planta de profesores y a la evaluación externa, las autoridades de la UPN tuvieron claro que los resultados educativos institucionales relativos a los ámbitos de atención del PIFI tendrían resultados a largo plazo; así lo expresó una de las autoridades centrales: “En los indicadores reportados al PIFI, que son los indicadores institucionales, mover un punto porcentual es un asunto realmente complicado porque son reportados por generación; los resultados se van a ver a más largo plazo. Lo que sí se ve actualmente es la puesta en marcha de una serie de acciones, aunque no van a reportar resultados de la noche a la mañana”.

Si bien fueron reconocidos aspectos relevantes en los que el PIFI permitió mejorar los resultados institucionales, referente al ámbito de los alumnos, los alcances fueron limitados, si consideramos que los beneficiarios de la educación son los estudiantes: durante el periodo de análisis, la UPN ni contó, ni instaló mecanismos de seguimiento de trayectoria académica, no realizó ejercicios sistemáticos que permitieran valorar el nivel de logro de los estudiantes, ni tampoco puso en marcha un programa de seguimiento de los egresados. En este marco, uno de los actores señaló como necesaria la construcción de estrategias que permitieran una mejor y mayor atención a los estudiantes: “Me parece que hay que darle mucho más impulso a los proyectos que impacten de manera directa a los estudiantes, pero no en términos de capacitar o actualizar a los profesores, porque eso en el tiempo es un objetivo a mediano plazo, sino en ir construyendo cosas que vayan evitando rezago, que vayan impulsando titulación y vayan evitando deserción” (CAA). Esta opinión refleja el reconocimiento de ciertos avances en la UPN respecto a los logros de las actividades desarrolladas en el PIFI, el cual había obtenido resultados favorables en el terreno de la habilitación y la organización de los docentes; sin embargo, destaca la necesidad de apuntalar el fortalecimiento de los procesos formativos de los estudiantes. Un aspecto que no ha sido considerado en las políticas y programas de la SES ha sido la evaluación de

impacto.

De hecho hasta el 2010 la SES no había realizado evaluaciones de impacto que permitan valorar en qué medida el PIFI ha promovido el mejoramiento de los servicios que reciben los estudiantes así como valorar los niveles de formación y el logro académico de los estudiantes en la Universidad.

El tipo de actividades en las que los estudiantes estuvieron involucrados se refirieron, según lo mencionó otro entrevistado: "...fundamentalmente a organizar algún tipo de foro. Por ejemplo, la evaluación de la licenciatura: organizamos foros y entonces incorporamos a los estudiantes a ese trabajo. En el otro proyecto PIFI que tenemos está el de la construcción de un seminario de formación; entonces ahí estamos incorporando estudiantes de licenciatura y de posgrado y así hay una relación directa de impacto en los estudiantes" (CAA). Este tipo de respuesta relativo al trabajo con los estudiantes implicó el desarrollo de actividades tendientes a la institucionalización, la cual solamente es posible lograr si la UPN incorpora adecuadamente a sus estructuras los componentes normativos y técnicos para la atención sistematizada a los alumnos como una solución de mejora a su nivel de formación.

El PIFI, en términos de su diseño y orientaciones, ha mantenido el énfasis en la capacidad y la competitividad académica; no obstante, las acciones desarrolladas para el impulso de estas actividades no tienen vínculos directos con el mejoramiento de la formación académica de los estudiantes, de tal manera que los aspectos en los que el PIFI hace énfasis no priorizan las actividades referidas a los estudiantes, es decir, la SES no destacó el mejoramiento de las tasas de egreso y titulación, en términos de su relevancia frente a otros problemas de la educación superior. Los aspectos señalados en el PIFI tenían el mismo peso en las versiones 3.0 al 2008. Tomar en cuenta las cuestiones problemáticas referidos a los estudiantes, a sus desempeños y a su aprendizaje posiblemente hubiera permitido fomentar el desarrollo de proyectos cuyas estrategias estuvieran centradas en el mejoramiento del logro académico de los beneficiados de la educación superior.

3.5 El Financiamiento asignado a la UPN a partir del PIFI

Distintos proyectos fueron dictados favorablemente y recibieron recursos extraordinarios del PIFI, como se podrá observar, el financiamiento es limitado sin embargo, el programa sirvió como una estrategia potente de cambio para la organización, sin que esto representara la adjudicación de recursos importantes.

En la Tabla 3.9, es posible observar que durante el periodo analizado se destinó a los Proges el 52% de los recursos, mientras que al Prodes fue asignado el 48%. En términos de porcentaje, la distribución es equilibrada, situación identificada mediante la asignación del financiamiento PIFI a los problemas estructurales y transversales que se integraron en el nivel de proyecto relativo a la gestión, así como de los ámbitos de oportunidad de las diversas DES.

Tabla 3.9 Recursos PIFI asignados a la UPN por nivel de programa en el periodo 2002-2012

| Nivel de programa | Recursos asignados (pesos) | Porcentaje de la asignación |
|-------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Proges | 4,746,928.64 | 52% |
| Prodes | 4,458,500.00 | 48% |
| Total | 9,205,428.64 | 100% |

Fuente: elaboración propia con base en UPN (2007, enero).

A continuación enumero los proyectos apoyados mediante el PIFI. Como puede observarse en la Tabla 3.10, la UPN recibió únicamente recursos financieros para las versiones 2.0, 3.0 y 3.1, es decir, en tres de los cinco años en que participó de acuerdo al corte temporal de esta investigación. En total recibieron apoyo los siguientes ocho proyectos incorporados en el nivel del Proges: Reordenamiento de la Oferta Educativa, Perspectiva Multicultural en Educación Superior, Sistema Integral de Información Académica, Sistema Nacional de Gestión Escolar, Certificación ISO 9000 del Proceso de Admisión de Nuevo Ingreso de la Subdirección de Servicios Escolares, Atención a Estudiantes, Elevar el Índice de Titulación y Evaluación de los Programas Educativos de Licenciatura.

Tabla 3.10 Proyectos financiados en la UPN en las diversas versiones del PIFI

| Versión | Nombre del proyecto | Programa | Monto |
|---|---|------------|--------------|
| PIFI 2.0 | Reordenamiento de la Oferta Educativa | Proges | 1,250,000.00 |
| PIFI 3.0 | Perspectiva Multicultural en Educación Superior (4o. pago) | Proges | 205,428.64 |
| | Mejora y Fortalecimiento de la Capacidad Académica de los Profesores | Prodes | 780,000.00 |
| | Evaluación y Seguimiento de la Licenciatura en Administración Educativa | Prodes | 70,000.00 |
| | Evaluación y Seguimiento de la Licenciatura en la Educación de Adultos | Prodes | 400,000.00 |
| | Reestructuración y Diversificación de la Oferta de Formación de Profesionales de la Educación en el Ámbito Intercultural Indígena | Prodes | 600,000.00 |
| | Evaluación Curricular Interna de la Licenciatura en Psicología Educativa | Prodes | 675,000.00 |
| | Incorporación de Nuevos Enfoques Educativos | Prodes | 800,000.00 |
| | Sistema Integral de Información Académica | Proges | 326,000.00 |
| PIFI 3.1 | Sistema Nacional de Gestión Escolar | Proges | 1,000,000.00 |
| | Certificación ISO 9000 del Proceso de Admisión de Nuevo Ingreso de la Subdirección de Servicios Escolares | Proges | 349,000.00 |
| | Atención a Estudiantes | Proges | 655,000.00 |
| | Elevar el Índice de Titulación | Proges | 581,500.00 |
| | Evaluación de los Programas Educativos de Licenciatura | Proges | 380,000.00 |
| | Mejoramiento de la Calidad en el Desempeño Profesional | Prodes | 174,500.00 |
| | Desarrollo Académico de los Programas Educativos | Prodes | 252,500.00 |
| | Atención a la Mejora de Resultados Educativos | Prodes | 257,000.00 |
| Actualización del Profesorado | Prodes | 166,750.00 | |
| Superación Profesional Personal Académico | Prodes | 40,000.00 | |
| La Tutoría como Estrategia | Prodes | 110,000.00 | |
| Desarrollo Académico de la Licenciatura en Intervención Educativa | Prodes | 132,740.00 | |
| Total | | | 9,205,428.64 |

Fuente: elaboración propia con base en UPN (2007, enero).

El monto financiero que la UPN recibió del PIFI ascendió a “1 millón doscientos cincuenta mil pesos en el PIFI 2.0 (2002), 5 millones en el PIFI 3.0 (2003), y 3 millones en el PIFI 3.1 (2004); en total 9 millones 250 mil pesos en tres años”. Es importante señalar que en el PIFI 3.2 (2005) y en 2006 la UPN no recibió recursos PIFI. La asignación de los recursos del programa no fue regular en las diversas versiones, así como tampoco en los recursos destinados a las AA, así lo muestran los datos y lo expresa uno de los actores: “El financiamiento es un elemento importante para la participación en el PIFI; sin embargo, en una comparación porcentual contra los recursos ordinarios, los recursos que las diversas áreas académicas han percibido son desiguales” (AC).

La opinión de los coordinadores de área respecto a los recursos recibidos cambia en función del monto asignado de acuerdo a la versión del PIFI; en el año 2003, año del mayor monto asignado, 5 millones de pesos, tres de los cinco coordinadores manifestaron lo siguiente respecto al porcentaje de recursos fijados a sus áreas: “Lo que tenemos asignado en el 3.0 fue el 25% más del presupuesto del área”. Respecto a la misma versión del PIFI, otro de los actores expresó: “En la versión 3.0 del PIFI me dieron el equivalente al 40% adicional del presupuesto ordinario del año 2003” (CAA). Cuando pregunté a otro de los coordinadores de área lo que representó el PIFI en términos comparativos porcentuales respondió que “proporcionalmente son grandes: en el 2005 en términos de dinero el PIFI era casi otro tanto del presupuesto del área. Claro que van a proyectos específicos: no se usa en todo pero sí son una proporción muy alta. A pesar de que los porcentajes son relativamente significativos, es importante considerar que en los años subsecuentes no volvimos a tener un monto similar”.

Respecto a los proyectos apoyados económicamente a través del PIFI, la máxima autoridad central mencionó: “Del PIFI 3.0 les tocó a todas las áreas solamente en el periodo del 2003. En el PIFI 3.1 lo que nos dieron fue para proyectos transversales a fin de mejorar indicadores de retención y titulación que de todas formas les sirve a las AA porque significa equipo, asesores externos para recomponer el programa de tutorías, para hacer una serie de cosas en el análisis de los procesos de titulación; entonces les tocan 1.5 millones para todas las áreas”. Lo anterior indica que el programa propició el desarrollo de una organización institucional interna y sus resultados más representativos se encuentran en este aspecto más que en el logro de recursos extraordinarios. La Rectoría expresó de la siguiente forma parte de los logros del programa en la Universidad: “Un beneficio del PIFI fue crear categorías medibles: capacidad y competitividad, eso es muy importante. Hay un referente para mover a la

institución hacia un mismo lugar, una unidad que no es fácil lograr”.

Los recursos, a pesar de ser limitados, representan un aporte importante para el desarrollo de proyectos estratégicos, una de las autoridades centrales menciona que “los beneficios del PIFI obedecen a las unidades de medida que permitieron orientar y ubicar a la UPN respecto a otras instituciones”. A partir de una mejor sistematización de los indicadores institucionales fue posible tener información útil para el desarrollo de la etapa de diagnósticos de la UPN. Si potencialmente esta situación se mantiene, los actores estarían en condiciones de poder realizar mejores ejercicios de planeación basados en hechos que les permitan acceder a una mayor cantidad de recursos en la medida que consoliden la realización de los programas de acuerdo a la metodología del PIFI.

Otra autoridad educativa dijo que, de manera paralela, ante la falta de incremento en la captación de recursos PIFI, la Rectoría llevó a cabo diversas estrategias para la captación de recursos; el PIFI funcionó como un programa orientador y cohesionador para la participación de la UPN en otros fondos y esquemas de la SES, así lo expresa la mencionada autoridad educativa: “Hay una serie de recursos adicionales que la institución recibe; lo importante es que, aunque el PIFI nos dio poco, el Promep nos dio muchísimo más: en el Promep llevamos 5 o 6 millones y va directo a los profesores: te dan tu beca, si eres perfil Promep te dan 40 mil pesos y gástalo en lo que quieras, para los cuerpos académicos; entonces este proceso sí impacta con beneficios de recursos adicionales. En el primer registro tuvimos a 18 profesores a nivel nacional, en el segundo hubo 14 o 16, al tercero fueron 36, y en este último hubo 43”. Según lo manifestó una de las autoridades centrales, “el PIFI dio cohesión y posibilidades de que la UPN siguiera midiendo en el subsistema de educación superior pero eso no habría funcionado sin la inscripción de la Universidad en el Conacyt, sin los recursos de la SEB, o sin el trabajo con la Anuies en el caso de los programas de indígenas, y sin la Unión Europea en el proyecto de discapacitados y débiles visuales e invidentes”. Es claro que el PIFI constituyó una herramienta efectiva de organización académica y un mecanismo limitado para la obtención de recursos. Debido a que organizacionalmente existen procesos imbricados que involucran a diversos actores, no es posible establecer una relación de causa-efecto para explicar el cambio organizacional en la UPN. Si bien el PIFI fue un elemento que orientó el desarrollo de prácticas académicas y de gestión en concordancia con las políticas de la SES, también surgieron de manera paralela otros procesos que configuraron los cambios en la Universidad en su conjunto; ejemplos de esto son el registro de los profesores en el Promep, la reorganización

interna, la participación en programas del Conacyt y otros aspectos ya señalados.

Es importante señalar que la elaboración de proyectos y la correspondiente petición de financiamiento, como la parte más operativa del proceso de planeación, pasó por diversos momentos de aprendizaje. Hubo áreas que no solicitaron recursos económicos en las primeras versiones del PIFI debido a que no consideraban que la SES les asignaría un financiamiento específico para la operación de sus proyectos. En otros casos, las peticiones estaban limitadas a material que podía obtenerse con recursos ordinarios como son, por ejemplo, los materiales de papelería. Después de los primeros ejercicios, los actores internos valoraron la importancia de una petición pertinente de recursos dentro de los aspectos que el PIFI financiaba; de esta forma hicieron un alto para jerarquizar y racionalizar qué solicitar y para qué, debido a que en todos los casos los proyectos dictaminados favorablemente representaban compromisos para docentes y autoridades involucrados. No está de más aclarar que los recursos asignados tenían como destino exclusivo las actividades definidas en los proyectos; por lo tanto, no era posible canalizar dicho financiamiento hacia otros rubros.

Existieron algunas AA interesadas en la participación como un mecanismo de atención a las exigencias institucionales pero que no estaban dispuestas a realizar peticiones de recursos que comprometieran el desarrollo de actividades de las cuales debería reportar el nivel de avance en el siguiente ejercicio. Sin embargo, en la mayoría de las AA el incentivo del recurso económico, como una posibilidad, era lo suficientemente alentador para que los docentes trabajaran en propuestas orientadas a mejorar la calidad de los servicios educativos que ofrecían. Si bien el financiamiento es en los primeros años un factor importante para la participación de la UPN en el PIFI, los recursos obtenidos por la Universidad por este medio sumaron aproximadamente 9'250,000, es decir, un porcentaje minúsculo ya que en ningún año llegó al 5% respecto a los recursos ordinarios.

Sin embargo, a pesar de lo anteriormente dicho, la necesidad de posicionarse y de formar parte del circuito de la educación superior y de las lespu que atendían a programas y formas organizativas específicas llevó a la Universidad a participar de forma permanente, dejando de lado la eficiencia y la efectividad de la intervención en el proceso. Sería importante conocer la cantidad de recursos que la UPN ha invertido para participar en el PIFI con la finalidad de calcular el costo-beneficio; un aspecto aún más significativo sería valorar el impacto de las acciones del PIFI en la UPN debido que hasta ahora solamente hemos revisado algunos aspectos generales en el cambio de la

organización interna. La medición del impacto a la que hago referencia permitiría observar en qué medida fue posible mejorar la calidad de la UPN y esto último, a final de cuentas, constituye el objetivo principal del programa. En términos de indicadores se ha incrementado el número de profesores con posgrado, el número de perfiles Promep, los CA y los programas evaluados por los Ciees; por lo tanto, sería conveniente valorar los efectos que estas acciones tienen en el mejoramiento de la calidad de los servicios que reciben los estudiantes y el nivel de logro con el que éstos egresan de la educación superior.

En términos financieros, el PIFI aportó recursos y permitió a los actores mantener el interés en la participación durante la operación del programa. En cada una de las versiones tuvieron lugar actividades que implicaron el uso de recursos humanos y económicos; así lo declaró uno de los actores: “Tenemos costos en términos de tiempo ya que es necesario que alguien trabaje en actualizar, ordenar y preparar los documentos y la información” (CAA). El aspecto de los gastos es un punto pendiente de considerar.

Otro de los actores señala la importancia de los recursos externos en el desempeño de la Universidad y plantea el problema del financiamiento público en la educación superior como parte de las responsabilidades del Gobierno federal: “El PIFI de entrada es un instrumento para obtener fondos adicionales. La realidad de este país es que la educación es un asunto que al Gobierno le importa muy poco y los recursos que destina para ello son ínfimos, y de esa pequeña cantidad a esta Universidad le toca una cifra minúscula; entonces tenemos que hacer muchas cosas con una cantidad de recursos muy pequeños. De esta forma, si nos anuncian el lanzamiento del PIFI con recursos adicionales, nosotros saludamos ese hecho por la cantidad de asuntos pendientes que tenemos; si nos dicen que viene el Promep y que evitará a la UPN adquirir equipo a los profesores con recursos ordinarios, representa un gasto menor y es bienvenido” (CAA). Los recursos extraordinarios representan la única opción para ejercer financiamiento fuera de las actividades ordinarias, así que la UPN atiende los requisitos establecidos por la SES para la obtención de los mismos; de esta forma el PIFI tiene la capacidad de orientar la reorganización interna si existe una posibilidad de asignación de recursos.

Conclusiones

Una vez que el PIFI ingresó a las prácticas de la UPN y que el proceso de participación en el programa apoyó el cambio organizacional interno, la racionalidad que derivó de este ejercicio adquirió un potencial organizativo que las autoridades, administrativas y docentes, adoptaron para realizar sus prácticas. Pese a las diferencias que tuvieron los actores entrevistados, quienes estuvieron como encargados de la implementación del PIFI, continuaron participando en el programa. En gran medida esto tiene una explicación en el isomorfismo organizacional que lleva a que las universidades se ajusten a sus ambientes por medio de interdependencias técnicas y de intercambio. Si bien los actores se sujetaron a las formas organizativas del PIFI por ser una disposición de las autoridades federales y universitarias, el nivel de participación también se correlacionaba con la posibilidad de obtener recursos individuales o grupales a través del programa, aunque también confirmamos empíricamente que los recursos extraordinarios obtenidos a través del PIFI no fueron significativos, sí fungieron como una promesa potente para generar cambios en la organización, reflejados en el cumplimiento de indicadores.

La organización de las nuevas prácticas y de la gestión de la UPN son resultado en gran medida, de las exigencias del ambiente, en este caso del subsistema de educación superior. Dichas exigencias han traspasado las fronteras de la organización interna y han llevado a la UPN a incorporar elementos estructurales isomorfos, situación que le permite interactuar con el resto de las IES y permanecer en el sistema. Actualmente, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado, no es posible imaginar el regreso de la UPN al subsistema de educación básica. El contexto altamente institucionalizado ha generado en la Universidad organizaciones formales con sistemas de actividad controladas y coordinadas en redes altamente complejas, situación que afianza su posicionamiento actual al elevar su legitimidad; todo esto es independiente de la eficacia de las prácticas que ocurren en el interior de la institución.

Así las políticas públicas y los programas federales han logrado incrementar los indicadores de resultado de las IES, respecto al nivel de habilitación y formación de los docentes, así como del número de programas educativos evaluados, acreditados y certificados. Revisamos hasta el momento algunos de los cambios ocurridos en la UPN como resultado de la implementación del PIFI durante cinco años. Corresponde ahora analizar los efectos de los cambios a la luz de las preguntas de la investigación: ¿Qué

cambios se generaron en la UPN de 2002 a 2006 como resultado de la participación en el PIFI? ¿Qué asuntos académicos, organizacionales y de gestión han atendido los actores encargados la implementación en la UPN por medio del PIFI? ¿Cuáles son los indicadores de resultado obtenidos por la UPN a partir de PIFI? y ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la participación de la UPN en el PIFI?

Es importante recordar que el objetivo de la investigación fue estudiar el proceso de cambio en la UPN unidad Ajusco a partir de la implementación del PIFI, el cual, compromete la asignación de recursos extraordinarios y el impacto generado a través de su implementación, razón por la cual busqué focalizar aspectos que permitieran explicar los cambios institucionales a partir del análisis de las experiencias de los participantes encargados de la organización y de la puesta en marcha del programa.

El cambio surgió como una actividad orientada externamente desde la SES e internamente desde la Rectoría de la UPN, y tuvo injerencia en diversos niveles y estructuras de coordinación, ya que prácticamente todos los actores participaron en la operación del programa. El PIFI, como un programa que forma parte de la política pública del Gobierno federal desde 2001 a la fecha, ha buscado integrar procesos de planeación institucional que con anterioridad estaban desarticulados. El programa fue efectivo como un mecanismo de ordenamiento, debido a que estableció una serie de orientaciones como referentes ideales en los que la UPN reportó cambios en términos tanto de la organización interna como en el logro de indicadores, un ejemplo de esto es el registro de los Cuerpos Académicos ante las SES y la evaluación externa realizada por los CIEES a los diversos programa educativos. Autoridades y docentes encargados de la implementación del PIFI en la UPN asumieron como válido el modelo ideal de lespu establecido por el programa y trabajaron en el desarrollo de las tareas.

Algunos de los resultados se plasmaron en recursos para la realización de proyectos orientados al desarrollo de actividades académicas de apoyo al mejoramiento de los servicios que ofrece la UPN.

Si bien es necesario que las lespu cumplan con la sistematización de información básica y desarrollen ejercicios de planeación integrales, poco se ha valorado la pertinencia de la organización de las universidades a partir de las AA (DES) y los CA como formas óptimas de la organización universitaria. Un aspecto de referencia indispensable para emitir juicios respecto de la conveniencia de las prácticas de las lespu lo constituyen los estudiantes y el nivel de formación de sus egresados. Los alumnos continúan siendo los actores olvidados en el PIFI: el nivel del logro académico

de los estudiantes no forma parte de los énfasis del programa; si bien son tomados en cuenta en la medición de indicadores de resultado como eficiencia terminal y titulación, estos datos son insuficientes para valorar en qué medida los estudiantes han adquirido una formación correspondiente al nivel de educación superior. Es necesario evaluar los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas por los estudiantes en su formación universitaria y atender sus ámbitos problemáticos con la finalidad de reducir las brechas en los niveles de su formación y habilitarlos para la vida y el trabajo.

La búsqueda de legitimación y reconocimiento de la UPN como parte del subsistema de educación superior son dos aspectos que permiten explicar la adopción de estructuras organizativas, que provenían de fuentes externas, con bajos niveles de resistencia de los actores internos. Resulta particularmente significativo que internamente el cambio tuviera lugar de manera acelerada. En efecto, la UPN logró en cuatro años la puesta en marcha de esquemas y formas de trabajo que a otras lespu les había tomado más de una década instaurar. El PIFI permitió modelar el sistema de las lespu y, en el caso de la UPN, constituyó la instauración de un nuevo léxico, la definición de prácticas organizativas y el establecimiento de un sistema de indicadores que constituyeron el referente de atención para los ejercicios de planeación institucional

La UPN experimentó una transformación isomórfica, definido “isomorfismo” como “un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (DiMaggio, 2001: 108). En el PIFI fueron vertidos integralmente, por primera vez en la política pública de la educación superior mexicana, una serie de indicadores cuantitativos vinculados a la asignación de recursos, situación que permitió a las universidades y a la SES realizar juicios acerca de la fortaleza institucional, académica y de gestión de las lespu. El programa representó para la UPN el acercamiento a las reglas del juego del subsistema de educación superior; así lo muestran los resultados obtenidos en el cumplimiento de los indicadores. La efectividad del PIFI en la UPN obedece en gran medida a la articulación de los resultados vinculados a la asignación de recursos en virtud de que la posibilidad de obtener financiamiento constituye un aliciente para mantenerse en el programa.

Al igual que otras lespu, la UPN cuenta con recursos ordinarios limitados para el desarrollo de proyectos encaminados a mejorar la calidad de los servicios; por lo tanto, los fondos extraordinarios que distribuye la SES a través de programas como el PIFI constituyen un fuerte incentivo. Así, a pesar de que el programa plantea la participación

de las IES de manera voluntaria, ha llegado a convertirse en un mecanismo que, si bien no es obligatorio, representa una alternativa necesaria para la obtención de fondos extraordinarios. La participación en el PIFI ha representado para la UPN la adecuación de prácticas específicas para dar respuesta a las peticiones elaboradas para la asignación de recursos.

Los recursos asignados a la UPN durante el periodo de análisis fueron ejercidos, por un lado, en proyectos orientados a atender problemas estructurales asociados a la generación y actualización de los indicadores, así como a procurar el mejoramiento de: los servicios escolares, la evaluación de los programas educativos, los indicadores de resultado y la formación de los docentes; por otro lado, las diversas AA obtuvieron recursos para proyectos cuyas actividades básicamente estuvieron orientadas a la formación de los profesores así como a la evaluación de los programas.

Como parte de la investigación busqué identificar los cambios organizacionales a partir de la adopción y respuesta institucional que la UPN dio al PIFI desde un esquema que ubica a las instituciones en un ambiente de competencia. Las IES participan en los programas federales a partir de la atención a criterios preestablecidos en la reglas de operación. Las reglas del juego contienen las pautas para la participación; por lo tanto, no es posible financiar aspectos con recursos extraordinarios que están fuera de las prioridades de la SES y que establecen en sus diversos programas; es por eso que las condiciones de participación de la UPN están acotadas exclusivamente a lo que el PIFI define como importante y quedan fuera de la planeación esferas no consideradas por la SES como importantes para la educación superior. Por ejemplo, ámbitos relativos a la vinculación, extensión y difusión de la cultura no fueron considerados como aspectos sustantivos de las funciones de la IES factibles de recibir financiamiento, a pesar de que el programa enuncia la atención de los aspectos fundamentales de la educación superior. Recordemos que las tres acciones sustantivas de las IES de acuerdo a la legislación vigente son: docencia, investigación y difusión. Este aspecto ayuda a ilustrar que la participación de la UPN se enmarcó en el ámbito de los aspectos considerados relevantes para el Gobierno federal, que en el PIFI fueron definidos y acotados de manera anticipada por especialistas de la SES desde un diseño de política pública con un esquema de arriba-abajo; la rígida estructura del programa no permite la incorporación de aspectos que las IES consideran relevantes fuera de las que se han definido como importantes para el Gobierno federal.

A través del presente estudio fue posible apreciar que el PIFI, como parte de la política pública del Gobierno federal, representó para la Universidad un referente

primordial para la sistematización de procesos organizacionales que lograron institucionalizarse y permanecer. El Gobierno federal, a través del condicionamiento de recursos financieros en función del cumplimiento de resultados, controla las prácticas de las IESU. El isomorfismo institucional, como fuente de legitimidad, permitió que los actores internos de la UPN aceptaran prácticas organizativas distintas a las del pasado y se ajustaran a los mecanismos establecidos en el PIFI.

El PIFI como un programa federal que asigna recursos extraordinarios para la educación superior es altamente centralizado tanto en el diseño como en su coordinación; los funcionarios del Gobierno federal son los encargados de jerarquizar y priorizar las actividades que las instituciones deberán asumir al participar en los programas que asignan recursos extraordinarios en los cuales son establecidos los denominados “énfasis del programa”, los cuales constituyen ámbitos prioritarios para la atención de las instituciones educativas.

Con base en los resultados de la investigación puede concluirse que como parte de los aspectos positivos a los que contribuyó el programa fue a dar orden a los ejercicios de planeación interna, así como a la sistematización de información de indicadores básicos para una mejor organización y gestión universitaria. En general los indicadores solicitados a través del PIFI han obligado a las IESU, como es el caso de la UPN, a ordenar internamente la información básica relativa a los PE, la planta docente, la gestión y la infraestructura para el desarrollo de los ejercicios. Uno de los asuntos pendientes a los cuales debería brindarse atención como parte del mejoramiento del programa, sería el avanzar en la construcción de indicadores de impacto de los indicadores además de los indicadores de producto y de resultado, debido a que la mayoría de los indicadores, no están asociados a los resultados educativos de los estudiantes en términos del logro de conocimientos, actitudes, habilidades y valores que corresponden al nivel de educación superior y al cierre de brechas de la población que transita por la educación superior.

El PIFI constituye un programa de la política federal que ha mostrado su efectividad en modelar las prácticas de la UPN. En particular, respecto a la organización interna, un ámbito que puede ser definido como una carencia o defecto del PIFI es la falta de una evaluación de impacto asociada a los resultados de los estudiantes en la educación superior. Uno de los aspectos que tiene pendiente el PIFI en su diseño y operación es la participación de los actores a los que está dirigido, de tal forma que éstos tengan la capacidad de poder decidir e integrar aspectos relevantes para la educación superior como son la extensión universitaria y la difusión cultural, así como

la medición de los impactos que el programa ha generado en los estudiantes de educación superior.

Otro aspecto relevante en el que influyó el PIFI fue el mejoramiento de las condiciones organizativas de la docencia y la gestión, además del ordenamiento de los indicadores a partir de información sistematizada que la UPN ha institucionalizado a través de integración de las AA y los CA. Las orientaciones derivadas del PIFI se presentaron como aceptadas y fueron asimiladas sin altas resistencias internas; con esto, los profesores de la UPN buscaron acercarse a los esquemas de legitimación que le garantiza su permanencia como institución de educación superior. Los alcances del programa fueron organizativos, queda por saber cuánto de este avance en la gestión institucional y académica repercutirá en una mejora sustantiva de los procesos de enseñanza-aprendizaje y en los indicadores de desempeño educativo tales como: deserción, reprobación, tasas de eficiencia terminal y titulación.

Un modelo de gestión social destinado a mejorar el impacto externo y la eficiencia interna permitirá destinar recursos focalizados al logro del mejoramiento de las condiciones de la población y el cierre de brechas. El reto de las políticas públicas orientadas al ámbito educativo consiste en construir programas que permitan valorar en qué medida los servicios que brindamos son eficientes y eficaces y abonan en el mejoramiento de la equidad y del cierre de brechas de la población atendida. Aspecto que se observa como la única forma en la que podemos garantizar que los programas diseñados y los recursos empleados efectivamente logren los propósitos planteados y se reflejen en cambios sustantivos, de lo contrario los programas sociales destinarán recursos a metas que si bien se reflejan en el incremento de indicadores no necesariamente mejorarán las condiciones de la población atendida, y en consecuencia no lograrán el propósito de la política social: mejorar las condiciones de vida de la población y disminuir la pobreza a través del cierre de brechas.

Si bien hasta el momento el PIFI cuenta con instrumentos y mecanismos de seguimiento, es un reto la definición y la medición de nuevos indicadores de éxito en educación superior centrados en la medición de impacto sobre la población objetivo de los programas. Valorar el logro de los estudiantes universitarios, va más allá de los datos e indicadores relacionados con los productos entregados o el monto de los recursos gastados. Si bien es importante un mayor número de programas educativos evaluados, certificados con profesores con mayores niveles de habilitación que reciben becas y estímulos, el indicador de impacto valorara en qué medida todos estos esfuerzos van más allá del número de becas y de registros de los docentes y se

reflejan en el logro educativo de los alumnos universitarios. Esto será posible con políticas públicas adecuadamente elaboradas y que definan desde su diseño los mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post* para verificar el alcance de los programas a través de la eficiencia y el impacto.

En este sentido es necesario abordar los problemas sociales desde una perspectiva integral enfocada a la valoración de los resultados producidos por el programa y no solamente por el número o distribución de recursos asignados a diversos actores o servicios.

Las brechas de desigualdad en México en el nivel de educación superior obligan a una revisión de la política educativa y de sus principales características, con la finalidad de generar mecanismos y herramientas pertinentes orientadas por un enfoque de gestión social que permita lograr eficiencia e impacto, en los programas educativos, verificables en indicadores factibles de ser evaluados periódicamente.

A pesar de los avances que hasta el momento se han registrado en educación superior como resultado de la política pública implementada a partir de los años ochenta en México, que ha regulado el crecimiento y desarrollo de la educación superior, con el propósito de elevar la calidad de los servicios que ofrecen las IES, continúa siendo una asignatura pendiente el desarrollo de evaluaciones de impacto que nos permitan tener elementos suficientes para valorar el alcance de los programas y los efectos que generan en la formación de los estudiantes universitarios y en el impacto social que se produce, es decir en el cumplimiento de su tarea fundamental: la formación de capital humano altamente habilitado.

Avanzar hacia la definición de objetivos, indicadores y metas de producto e impacto desde el diseño de las políticas públicas, permitirá valorar el impacto de los programas en las poblaciones beneficiadas del sistema educativo, hasta el momento no es posible valorar en qué medida los programas y las políticas educativas logran un impacto social en los estudiantes a la que se brindan los servicios educativos debido a que se carecen de los elementos técnicos y metodológicos que son omitidos desde el diseño y por lo tanto imposibilitan su medición una vez que el programa se ha implementado.

Lista de referencias bibliográficas

- Acosta Silva, Adrián. (1997). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición (1982-1994). Análisis de tres experiencias institucionales en México*. Tesis doctoral. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- . (1998, junio). Cambio institucional y complejidad emergente de la educación superior en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 12, 109-140. Recuperado el 14 de septiembre de 2005 de <http://publicaciones.flacso.edu.mx/images/Perfiles/perfiles12/12Acosta.pdf>
- Aguilar Villanueva, Luis, Luis Fernando (1992). “Presentación”, en Luis F. Aguilar (editor). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp.15-74.
- Aguilar Villanueva, Luis. (1993a). Presentación, en Aguilar , Luis F. (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 7-13). México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1993b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- . (1997). Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (pp. 13-34). México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2004, enero-abril). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, 54, 15-38.
- Álvarez, Mendiola, Germán. (2003). *Modelos académicos de ciencias sociales y legitimación científica en México*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Anuies. (1994). *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales*. México: autor, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Arellano, David. (2000). Teoría de la organización. En Baca Olamendi, Laura; Bokser-Liwerant, Judith; Castañeda, Fernando; Cisneros, Isidro H; y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comps.), *Léxico de la política* (pp. 748-752). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica.
- y Cabrero, Enrique. (2000). El dilema de la importación de modelos organizacionales. En Arellano, David; Cabrero, Enrique; y Del Castillo, Arturo (coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (pp. 397-424). México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas..
- Ayala Espino, José. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Binmore, Ken. (1995). *Game theory and the social contract*. Cambridge: MIT Press.
- Cámara de Diputados. (1976, diciembre 29). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperado el 12 de febrero del 2010 de <http://www.diputados.gob.mx>.
- Capano, Gilberto. (1996). Political science and the comparative study of policy change in higher education: Theoretico-methodological notes from a policy perspective. *Higher Education*, 31, 263-282.
- Carrillo, Ernesto (2004), “La evolución de los estudios de administración pública”, en De la Administración a la Gobernanza, María del Carmen Pardo (coord.). México: Colegio de México. pp. 21-60.

- Casillas, Miguel Ángel y López, Romualdo. (2005). El PIFI: notas sobre su diseño e instrumentación. En *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- CEPAL (2000). Panorama social de América Latina 1999-2000, Publicación de Naciones Unidas, núm. S.00.II.G.18,
- Ciees (s.f.b). Evaluación externa de la educación superior en México. Recuperado el 15 de octubre del 2009 de www.ciees.edu.mx/ciees/documentos/publicaciones/ciees.
- (s.f.c). Marcos de referencia Ciees. Recuperado el 30 de octubre del 2008 de www.ciees.edu.mx/ciees/marcosrefphp.
- Cohen, Ernesto y Martínez Rodrigo (2004). Manual. Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cohen, Ernesto y Franco Rolando (2005). Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL, Siglo XXI. 314 pp.
- Coronilla, Raúl y Del Castillo, Arturo. (2000). El cambio organizacional. Enfoques, conceptos y controversias. En Arellano, David; Cabrero, Enrique; y Del Castillo, Arturo (coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (pp. 77-136). México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. (1977). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Castillo, Arturo. (2000). Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores. En Arellano, David; Cabrero, Enrique; y Del Castillo, Arturo (coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (páginas). México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Del Castillo, Alemán Gloria (2003). Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la Evaluación Externa: la UAM-A y la UIA. México:FLACSO.Tesis doctoral
- Del Castillo, Alemán Gloria (2004), El impacto de la evaluación externa en dos instituciones de educación superior en México: La Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y la Universidad Iberoamericana.*En Perfiles Latinoamericanos* 25. México ANUIES diciembre 2004.115-148 pp.
- De Vries, Wietse. (1998). Las instituciones. En *El exorcismo de diablos y ángeles. Los efectos de políticas públicas sobre el trabajo académico* (pp. 83-131). Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- DiMaggio, Paul J y Powell, Walter W. (2001a). Introducción. En DiMaggio, Paul J y Powell, Walter W. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 33-75). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica.
- y Powell, Walter W. (2001b). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 126-153). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica.

- DiMaggio, Paul y Powell, Walter. (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, UAEM.
- Elmore, Richard F. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación en programas sociales. En Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 185-249). México: Porrúa.
- Fernández, Alfredo y Santini Villar, Laura. (1992). *Dos décadas de planeación de la educación superior*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Gall, Meredith D.; Borg, Walter R; y Gall, Joyce P. (1996). *Educational research: An introduction*. Nueva York: Longman Publishers.
- Green, Madeleine F. (1997, julio). Leadership and institutional change: A comparative view. *Higher Education Management*, 9, 135-146.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary C. R. (1998, diciembre). The potential of historical institutionalism: A response to Hay and Wincott. *Political Studies*, XLVI, 958-962.
- Hanel del Valle, Jorge. (2003). Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. En *Anuario educativo mexicano 2002: visión retrospectiva*. Tomo I. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Hay, Colin y Wincott, Daniel. (1998, diciembre). Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, XLVI, 951-957.
- Kent, Rollin. (1995). *La regulación de la educación superior en México: una visión crítica*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- . (1996). *Institutional reform in Mexican higher education: Conflict and renewal in three public universities*. Informe preparado por el Cinvestav para el Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 12 de mayo de 2004 de <http://www.iadb.org/sds/doc/edu-102e.pdf>.
- . (1997). *El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- . (comp). (2002). *Los temas críticos de la educación superior*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2005). *Recepción de las políticas públicas de educación superior: el PIFI y el PIFOP*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Krücken, Georg. (2003). Learning the “new, new thing”: On the role of path dependency in university structures. *Higher Education*, 46, 315-339.
- Lachler, Ulrich. (1998). *Education and earnings inequality in Mexico*. México: The World Bank.
- Lasswell, Harold. (1992). *Orientación hacia las políticas*. En Aguilar Villanueva, Luis F. *Estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). México: Porrúa.
- Levi, Margaret. (1992). A logic of institutional change. En Cook, K. Schaweers y Levi, Margaret (eds.). *The limits of rationality* (pp. 402-418). Chicago: The University of Chicago Press.

- Majone, Giandomenico. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). La transformación de las instituciones políticas. En *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (pp. 110-129). México: Fondo de Cultura Económica.
- y Olsen, Johan. (1997, primer semestre). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. *Gestión y Política Pública*, vi. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Meister-Scheytt, Claudia y Scheytt, Tobias. (2005, enero). The complexity of change in universities. *Higher Education Quarterly*, 59, 76-99.
- Meyer, John y Rowan, Brian. (1991). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. En Powell, Walter y DiMaggio, Paul, *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 41-62). Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- Miranda López, Francisco. (2001). *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*. México: Colegio de México, Universidad Pedagógica Nacional.
- Mungaray. (1997). *Políticas Públicas y Educación Superior*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Muñoz García, Humberto (coord.). (2002). *Universidad: política y cambio institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios sobre la Universidad, Miguel Ángel Porrúa.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. (1994). *La contribución de la educación al cambio social*. México: Gernika.
- Murayama Rendón, Ciro. (1997). *El financiamiento público a la educación superior en México, 1970-1993*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Naím, Moisés. (1994). Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina. *Folios de Este País*, 45/XII, 1-23.
- Navarro, Marco Aurelio. (2005). El PIFI, acotar la planeación, acotar el futuro, en: *Educación Superior y Programa Nacional*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior: México.
- Nee, Victor e Ingram, Paul. (1998). Embeddedness, and beyond: Institutions, exchange, and social structure. En Brinton, Mary C. y Nee, Victor (eds.). En *The new institutionalism in sociology, sources of the new institutionalism* (pp. 19-45). New York: Russell Sage Foundation.
- . (1998). Sources of the new institutionalism. En Brinton, Mary C. y Nee, Victor (eds.), *The new institutionalism in sociology, sources of the new institutionalism* (pp. 1-16). New York: Russell Sage Foundation
- North, Douglass. (1981). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.
- . (1988). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1994). Una teoría del cambio institucional y la historia económica del mundo occidental. En *Estructura y cambio en la historia económica* (pp. 227-236). Madrid: Alianza Universidad.

- . (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO
- Pérez Rocha, Manuel. (1992, noviembre). *Evaluación: crítica y autocrítica de la educación superior*. Extracto de conferencia dictada en la Universidad de Rosario, Argentina. Recuperado el 12 de noviembre del 2006 de <http://www.ciees.edu.mx/ciees/inicio.php>.
- Poder Ejecutivo Federal. (1978, agosto 29). Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional. *Diario Oficial de la Federación*. México: Segob.
- . (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- . (2008). *Programa Nacional de Educación 2008-2012*. México: SEP.
- Ramírez, José de Jesús. (2000). Teoría de la organización: metáforas y escuelas. En Arellano, David; Cabrero, Enrique; y Del Castillo, Arturo (coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (páginas). México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rodríguez Gómez, Roberto. (2000). El financiamiento de la educación superior en México, elementos para la discusión. En Cordera Campos, Rafael y Pantoja Morán, David (coords.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México* (pp. 75-82). México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios sobre la Universidad.
- Rubio Oca, Julio. (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scott, Richard W. (1992). *Organizations. Rational, natural, and open systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Selznick, Philip. (1949, especificación de fecha). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13, 25-35.
- . (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper and Row.
- SEP. (2006, febrero). Guía para Actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 3.3. Recuperado el 25 de octubre del 2006 de http://pifi.sep.gob.mx/guias/2006/upes/guia_pifi_33.htm.
- . (2008). Estadísticas Promep. Recuperado el 21 de junio del 2007 de <http://promep.sep.gob.mx/estadisticas/>.
- . (s.f.a). Glosario PIFI. Recuperado el 13 de octubre del 2009 de <http://pifi.sep.gob.mx>.
- . (s.f.b). Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. Recuperado el 10 de enero del 2009 de <http://pifi.sep.gob.mx/>.
- . (s.f.c) El presupuesto. Recuperado el 16 de enero del 2009 de <http://ses.sep.gob.mx/wb/ses/>.
- . (s.f.d). Estadística. Recuperado el 13 de enero del 2010 de <http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/estadisticas>.
- SHCP. (s. f.). Órganos administrativos desconcentrados. Recuperado el 12 de febrero del 2010 de

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/clon_estadisticas/contenido/info_mensual/html/asigparaestatal.htm.

- Shepsle, Kenneth A. (1986). Institutional equilibrium and equilibrium institutions. En Weisberg, Herbert (ed.), *Political Science: The science of politics* (pp. 52-86). Nueva York: Agathon.
- Simon, Herbert A. (1945). *Administrative behavior*. Nueva York: Free Press.
- Singh, Jitendra V., Roberth J. House y David J. Tucker. (2001, mayo). Organizational change and organizational mortality. *Administrative Science Quarterly*.
- UPN. (2008). Estructura orgánica. Recuperado el 25 de agosto del 2008 de http://www.upn.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=106.
- . (2007, enero). *Gaceta edición especial enero 2007, 18*. Recuperado el 13 de enero del 2008 de <http://www.lef.upn.mx/gaceta/gaceta-018.pdf>.
- Vaira, Massimiliano. (2004, diciembre). Globalization and higher education organizational change: A framework for analysis. *Higher Education, 48*, 483-512.
- Vergara, Rodolfo. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En March, James G. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (pp. 9-40). México: Fondo de Cultura Económica.
- Villaseñor, Guillermo (coord.). (1997). *La identidad en la educación superior en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios sobre la Universidad, UAM Xochimilco, UAQ.
- Weber, Max. (2005). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.