

## EL PIFI EN LA UDEG: UN ESTUDIO DE CASO.

MARÍA LORENA HERNÁNDEZ YÁÑEZ

### Resumen

Se presenta un estudio de caso sobre la experiencia vivida por la Universidad de Guadalajara (UdeG) en torno al *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)*, considerado la pieza central de la estrategia gubernamental foxista para “contar con una educación superior de buena calidad” en México. En la primera sección se exponen sucintamente las características y ventajas del método de estudio de caso, justificando así su elección; a continuación, y desde una perspectiva diacrónica, reconstruimos las circunstancias que a nuestro juicio dieron origen al diseño federal del *PIFI* para después documentar el proceso de su implementación en la UdeG. Más que ofrecer conclusiones definitivas, en la sección final trazamos algunas líneas de interpretación que nos permitan avanzar en la construcción de significados compartidos acerca de esta política.

**Palabras clave:** Políticas educativas, calidad, evaluación, programas de estudio, acreditación.

### Introducción

Como toda política pública, el *PIFI* ofrece distintas posibilidades para el análisis (p.e., su racionalidad práctica o instrumental, su diseño, su implementación y su evaluación) y aquí lo analizamos desde la perspectiva de su implementación en la UdeG, lo que nos permitió trabajar con una unidad bien delimitada, que es el objeto típico del estudio de caso, a fin de observarla, describirla a profundidad y comprender su pluridimensionalidad. Esta metodología también nos permitió atrapar, en su tiempo y circunstancia, retratos de escenas singulares que nos aportaron valiosas enseñanzas

sobre las acciones desplegadas por la UdeG para transitar de la decisión gubernamental a la operación institucional del programa.

Considerando que la realidad admite distintas comprensiones, para documentar nuestro caso recurrimos a entrevistar a un asesor de la SESIC (hoy SES), a cuatro funcionarios de la administración general de la UdeG y a dos miembros de la cartera sectorial de evaluadores del *PIFI* que revisaron la propuesta de la UdeG en dos ocasiones diferentes; nuestro estudio de caso también se nutrió, finalmente, de fuentes bibliográficas, documentales y hemerográficas.

Las distintas fuentes empleadas en la imaginación de nuestro caso (Kemmis, 1980: 119-120) nos permitieron poner atención tanto en las sutilezas como en la complejidad de esta experiencia (Stake 1995:xi) y el material descriptivo recabado resultó sumamente rico, confirmando que los datos que se obtienen a través de esta propuesta metodológica son ‘fuertes en la realidad’ (Adelman et al, 1980:59-60), lo que además abre la posibilidad de emprender reinterpretaciones subsecuentes.

## **II. El diseño federal del PIFI.**

Consideramos que la hechura del *PIFI* partió del supuesto de que los objetivos de las políticas implementadas durante los dos sexenios previos en buena medida se alcanzaron; y esto significaría que las pautas para reformar la educación superior en México durante los últimos tres sexenios han estado interconectadas, toda vez que se han concentrado en atender, escalonadamente, los cinco componentes de la calidad identificados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1991): así, la *medición de resultados* y la dotación de *recursos materiales* se

atendieron durante el sexenio salinista a través de la evaluación articulada al financiamiento extraordinario, en tanto que el sexenio zedillista se ocupó de profesionalizar al *profesorado*; así pues, a la administración foxista (2000-2006) le correspondía atender las otras dos áreas consideradas “clave” en la dinámica por la calidad, esto es, el *currículo* (programas educativos) y la *organización escolar* (gestión institucional)

Para orientar los procesos de mejoramiento del currículo y de la organización escolar, la autoridad sectorial definió primero los atributos que debía reunir un programa educativo (PE) de buena calidad<sup>1</sup>; luego diseñó una estrategia que permitiera a las instituciones monitorear, con base en un conjunto de indicadores, el desempeño de sus programas, servicios y gestión académico-administrativa, así como avanzar en la mejora y/o aseguramiento de su calidad en función de metas precisas; y finalmente el régimen determinó que las instituciones adoptaran esta estrategia formulando sus propios *PIFI*'s.

Desde el punto de vista federal el *PIFI* debía servir, pues, para detonar una dinámica diferente al interior de las instituciones, ya que el arraigo del FOMES había ocasionado la pérdida del factor calidad, toda vez que se las seguía dotando de infraestructura sin tener un rumbo definido (UdeG, 2003:42); pero también para evitar duplicidades en los proyectos de desarrollo institucional, toda vez que las otrora innumerables “ventanillas” existentes para gestionar recursos (FOMES, PROMEP, FAM, PRONAD, PROADU, etc.)<sup>2</sup> pasaron a integrarse en una sola bolsa: el *PIFI*.

A nivel del desempeño del sistema, una de las metas del *PIFI* fue que más PE alcanzaran la acreditación, ya que de los 6 mil 581 programas de licenciatura existentes

en el país en 2001, sólo 90 estaban acreditados (*Confluencia* 102:3), esto es, apenas el 1.36 por ciento. Cabe señalar que según fuentes oficiales, entre 2002 y julio de 2006 el COPAES acreditó 881 programas, en promedio 146 programas cada año, que representan menos de 7 por ciento del total de programas impartidos en el país (Brunner, *et.al.*, 2006:29).

Pero además de promover la acreditación de los PE, el *PIFI* también exigió que las instituciones obtuvieran y mantengan vigente la certificación ISO 9000:2000, que califica con base en un conjunto de reglas y directrices internacionales, la gestión de la calidad en áreas como infraestructura, recursos humanos, selección de estudiantes y procesos administrativos en general (*U2000 359*, 2002:3). Esto obedece a que, desde la perspectiva gubernamental, existe una estrecha interrelación entre la calidad de la gestión de los servicios y procesos que son responsabilidad tanto de la institución como de la dependencia (DES) al que está adscrito el programa, sus profesores y los cuerpos académicos; luego pues, era necesario fortalecer también el desarrollo de cada DES mediante la formulación de su *Programa de Fortalecimiento (ProDES)* y atender los problemas transversales y comunes a todas las DES de una institución a través de un *Programa de Fortalecimiento de la Gestión (ProGES)* institucional.

Es interesante destacar que en el transcurso de los 6 años de operación del *PIFI* (1.0, 2.0, 3.0, 3.1, 3.2 y 3.3) las autoridades sectoriales fueron afinando su propia concepción del programa, si bien sobrecargando cada “fase” con nuevas expectativas. Esto se aprecia en el tipo de apoyos extraordinarios otorgados a las universidades por conducto del *PIFI*, en el que aparecen “otros aspectos” de naturaleza distinta a los declarados

originalmente<sup>3</sup>, como el enorme problema de pasivos que enfrentaban las universidades por concepto de jubilaciones y pensiones (*U2000 360*, 2002:4-6).

### **III. La experiencia del PIFI en la Universidad de Guadalajara.**

Siete aspectos destacan en el procesamiento institucional del *PIFI*:

**1. Sesgos del instrumento federal.** A fin de estandarizar nacionalmente la información relativa a los PE, DES e instituciones, la SESIC elaboró una guía de indicadores básicos que resultó incapaz de capturar la diversidad intra-institucional. Por ejemplo:

- i. A nivel del PE se consideraba la “tasa de titulación de la cohorte generacional”, pero esta noción (‘cohorte generacional’) se desdibuja en instituciones como la UdeG, que tienen sistemas de créditos donde los estudiantes no avanzan al parejo (De la Mora, 2004:49-51);
- ii. A nivel de las DES y de la institución el indicador “número de PTC y de tiempo parcial por PE” generó confusión, ya que el modelo académico de la UdeG (matricial) implica, en general, tres cosas: (a) que los profesores no están adscritos a los PE sino a los departamentos, (b) que no todos los departamentos tienen una carrera a su cargo, y (c) que varios departamentos pueden atender una misma carrera. Aunque este modelo adquiere concreciones distintas en cada Centro Universitario (p.e., un alumno de Ciencias de la Salud forzosamente pasa por todos los departamentos, por lo que en el de Bioquímica habrá alumnos de nutrición, psicología, odontología y medicina), lo cierto es que si un profesor impartía un curso al que concurrían estudiantes de tres PE distintos, entonces se le contabilizaba en cada uno de ellos, pero la lógica aditiva de los indicadores del *PIFI* ( $PE_1 + PE_2 + PE_n = DES_1 + DES_2 + DES_n = \text{institución}$ ) no cuadraba

con esta realidad, porque a nivel de la DES se contabilizaba al profesor sólo una vez, pero a nivel de los PE se le contabilizaba en todos los programas en que participaba y entonces el dato por PE salía “inflado” con respecto al de la DES.

**2. Resistencias.** Ante este tipo de situaciones la UdeG elaboró “notas metodológicas”<sup>4</sup> explicando su “particularidad” y destacando que los criterios utilizados por las diferentes instancias (*PIFI*, organismos acreditadores, CIEES, etc.) para ubicar a los profesores eran contradictorios con el modelo matricial, por lo que no reflejaban la realidad institucional; y aún más grave resultaba porque a partir de este dato se debían construir otros indicadores, como los de grado académico, número de alumnos por profesor o número de alumnos que recibían tutoría.

**3. Simulaciones.** Debido a que la guía establecía “topes mínimos” de profesores por PE, hubo DES que acomodaron a conveniencia los datos para que “aparecieran bien”, es decir, que cuando un PE tenía menos profesores los re-organizaron “en el papel” de manera diferente a la programación real.

**4. Innovación de estrategias.** Ante la exigencia de capturar cada vez mayor información, la UdeG diseñó un *software* para que las DES llenaran sus formatos en línea, si bien sujetos a validación por parte de la administración central; para facilitar esta tarea a las DES, el *software* también incluyó diversos documentos de referencia (p.e., estudios de seguimiento de egresados con la metodología de ANUIES, un glosario, etc.).

**5. Participación selectiva.** El llenado de formatos generó dos problemas:

- i. Aunque la Administración Central nombró responsables por Centro (DES) y recomendó que en la elaboración del *ProDES* participaran, al menos, los coordinadores de planeación, los coordinadores de carrera y los jefes de departamento, lo cierto que en algunos Centros sólo permitieron la participación de los directores de división;
- ii. La administración central también asignó, a los responsables de cada *ProDES* (rectores), claves hereditarias para acceder al *software*, quienes, a su vez, la “heredaron” a una sola persona o a todos los coordinadores de programa.

**6. Aprendizaje institucional.** Con motivo del *PIFI 3* la Administración General implementó, no sin antes vencer ciertas reticencias, los llamados “Talleres de Consistencia”, mediante los cuales cada rector de Centro replicó, a nivel de su DES y ante un comité evaluador constituido *ex profeso*, la defensa que ante la SESIC tenía que hacer el Rector General del *ProGES*.

**7. Impactos.** Una primera exploración arroja que la tendencia a someter los PE a evaluación de los CIEES fue en aumento (60 PE en 2000 y 106 en 2006), que los Centros con mayor número de PE evaluados son los Metropolitanos o Temáticos, mismos que también destacan por el número de PE que han alcanzado el nivel I mientras que los Centros Regionales, de más reciente creación, siguen rezagados, lo que conduce a replantear la capacidad que habría tenido el *PIFI* para contribuir a cerrar las brechas de calidad existentes en las DES y entre las diferentes DES, o si por el contrario, estas brechas tenderán a profundizarse como efecto contraproducente de esta política. Cabe señalar, por último, que los programas que lograron ser acreditados hasta 2006 son pocos, apenas 57 de los 188 (30 por ciento) que imparte la institución; ¿necesitará la UdeG dos sexenios más, al menos, de *PIFI*, para que la totalidad de sus programas educativos sean considerados públicamente de calidad?

### **Consideraciones finales.**

- i. Con respecto al diseño de las políticas: se estaría siguiendo el método de “aproximaciones sucesivas” para lograr, en el mediano y largo plazo, el objetivo deseado de mejorar la calidad de la educación superior en México;
- ii. Con respecto al *PIFI*: permitió dar continuidad a fondos y programas implementados en los dos sexenios previos (p.e., FOMES y PROMEP), si bien articulándolos a su plataforma; también amplió las opciones de políticas preexistentes, como los beneficios del PROMEP y permitió crear instrumentos novedosos, como el Fondo de Apoyo Extraordinario a las UPES (FIUPEA), destinado a atender problemas estructurales de carácter financiero, lo que sin duda contribuyó a legitimar al propio *PIFI*;
- iii. El estudio de caso suministra una experiencia para el aprendizaje vicario, cuestión que Stake (1995:86) denominó “generalización naturalista”, y que tiene lugar individualmente cuando adquirimos conceptos e información que generalizamos a otras situaciones de nuestra vida; esto significaría que cualquier parecido de lo aquí reportado con lo que pasó en otras universidades no puede ser mera coincidencia.

### **Notas**

<sup>1</sup> Amplia aceptación social de sus egresados; altas tasas de titulación; profesores competentes y organizados en CA; currículo actualizado y pertinente; procesos e instrumentos apropiados evaluar los aprendizajes; servicios de atención a estudiantes; infraestructura moderna y suficiente; sistemas eficientes de gestión y administración; servicio social articulado con los objetivos del PE (SEP, 2001: 183-184).

<sup>2</sup> Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Programa para la Normalización de la Información Administrativa (PRONAD) y Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU).



<sup>3</sup> A saber: adecuación de la normativa institucional, realización de estudios de seguimiento de egresados, fortalecimiento de la planta académica y de CA por medio de becas, plazas y apoyos diversos; desarrollo de sistemas integrales de información institucional y de redes de comunicación; establecimiento de nuevos laboratorios, talleres o centros de auto-acceso para el aprendizaje de la informática o de las lenguas extranjeras; ampliación y modernización del equipamiento existente y construcción de nuevos edificios de aulas, cubículos, etc. (U2000 392, 2003:7).

<sup>4</sup> Un extraordinario ejemplo es el documento titulado “Construcción de indicadores del personal académico en el Centro Universitario de Ciencias de la Salud en la Universidad de Guadalajara”, que fue remitido a la SESIC con motivo del PIFI 3.0

## **Bibliografía**

Adelman, C., Kemmis, S. y Jenkins, D. (1980). “Rethinking case study: notes from the second Cambridge conference”, H. Simons (ed.). *Towards a Science of the Singular*. Norwich: Centre for Applied Research in Education, University of East Anglia, pp. 45-61.

Brunner, José Joaquín, Paulo Santiago, Carmen García Guadilla, Johann Gerlach y Léa Velho (2006). *Análisis temático de la educación terciaria. México: Nota de País*. México: Secretaría de Educación Pública.

*Confluencia 102* (2001). “Pretendemos un sistema de educación superior abierto, de calidad y con reconocimiento nacional e internacional: Reyes Tamez Guerra”, agosto, pp. 3-4. México: ANUIES.

De la Mora Gómez, Martha (2004). *El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). ¿Un sistema nacional de indicadores?. El caso de la Universidad de Guadalajara*. Tesis de Maestría en Planeación de la Educación Superior. CUCEA-UdeG. Mimeo.

OCDE (1991). *Escuelas y calidad de la enseñanza*. España: Paidós.

Rubio Oca, Julio (coord.) (2006). *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el periodo 2001-2006*. México: Secretaría de Educación Pública.

SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: Secretaría de Educación Pública.

Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. London: Sage.

Universidad de Guadalajara (2003). “Anexo 1. Minuta No. 1. Consejo de Rectores de la Universidad de Guadalajara, 04 de abril de 2003”. *PIFI 3.0*. Mimeo.

*U2000, Crónica de la educación superior 359.* “Cuáles son las reglas de la International Organization for Standarization”, 25 de noviembre de 2002, p. 3. México: Servicios de Investigación y Desarrollo Educativo, S.C.

*U2000, Crónica de la educación superior 360.* “La rendición de cuentas de las universidades públicas no vulnera su autonomía” y “La Autónoma de Nayarit en tercer lugar en cuanto a los recursos recibidos para la creación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones”, 9 de diciembre de 2002, pp. 4 y 6 respectivamente. México: Servicios de Investigación y Desarrollo Educativo, S.C.

*U2000, Crónica de la educación superior 392.* “Las universidades públicas se fortalecen y México también”, 13 de octubre de 2003, p. 7. México: Servicios de Investigación y Desarrollo Educativo, S.C.