

La conducción de las universidades públicas en México: un largo proceso de innovación

Marco Aurelio Navarro Leal
Luis Iván Sánchez Rodríguez
Dora María Lladó Lárraga

(Artículo publicado en el libro: FERNANDEZ, N. (2009) *Universidad, sociedad e innovación: Una perspectiva internacional*, EDUNTREF, Buenos Aires. 2009)

Introducción

Visto desde una retrospectiva amplia, el actual esquema de planeación de la educación superior, operado por el Gobierno Federal mexicano, resulta ser una innovación que se ha venido afinando y perfeccionando a través de la experiencia de tres décadas, para lograr mejor su cometido: servir de instrumento de conducción y regulación de las políticas públicas destinadas al sector.

El propósito del presente artículo es mostrar como el actual esquema de planeación para las instituciones de educación superior pública en México, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), representa una innovación construida sobre la base del acomodamiento de los anteriores esquemas a partir de la experiencia de la propuesta del SINAPPES en 1978 y considerando las transformaciones del contexto nacional.

Para argumentar sobre esta idea, en una primera sección de este documento se hace referencia a algunos elementos provenientes de la teoría de la innovación lo cual permitirá contar con algunos elementos que permiten visualizar tanto la naturaleza como los procesos de la innovación. Posteriormente se describen los principales elementos que caracterizaron a las distintas fases de planeación que fueron surgiendo a lo largo de las tres últimas décadas, para concluir señalando las ideas que permiten estructurar la argumentación que da sustento al propósito del artículo.

1.- Algunos comentarios sobre la teoría de la innovación

La innovación educativa es un campo que, si bien se puso de moda durante la década de los sesentas, en nuestro juicio aún no ha recibido suficiente atención ni por quienes toman decisiones en las instituciones de educación superior, ni por los académicos. La mayor parte de la literatura encontrada data de esa época. Posteriormente, al avanzar el siglo, lo

que se encuentra son revisiones corregidas y aumentadas sobre los mismos textos. Un buen ejemplo de esto son las ediciones de Sarason (1996) y Fullan (2007).

En el ámbito de la educación, las innovaciones coinciden con las reformas en dos aspectos: el primero es que ambas se refieren a cambios planeados; y el segundo, es que ninguna de las dos tienen por propósito atentar contra los fines generales o propósitos de la educación. El espíritu de su introducción será siempre el mejoramiento de los logros de un sistema o programa educativo, como Henry Levin (1976) lo hiciera notar hace ya más de tres décadas.

De acuerdo a algunos autores, la diferencia entre reforma e innovación reside en las dimensiones del cambio. Mientras la primera busca alterar la estructura de un sistema educativo, la segunda busca cambiar algún aspecto en particular, por eso se dice que puede haber innovaciones sin reforma, pero nunca reformas sin innovación (Navarro: 1983).

Tanto la innovación como la reforma se refieren a cambios planeados, no a aquellos cambios espontáneos o adaptativos que en ocasiones, casi inadvertidamente, se suceden en las organizaciones sociales. Se ha intentado explorar algunas distinciones, en ocasiones se ve a la innovación como una alteración programática o técnica, relativamente aislada o como un cambio planeado de bajo nivel de impacto y de baja cobertura organizacional, mientras que a las reformas se las concibe como un cambio planeado de mayor nivel, de carácter estructural, normativo y de más amplia cobertura organizacional, aunque no dudamos que existan innovaciones cuyo efecto de acumulación incremental en su impacto puedan llegar a promover una reforma.

Hacer que un cambio planeado se adopte y realice cabalmente, produciendo los resultados esperados y además, que se sostenga a través del tiempo hasta que deje de ser una innovación, no es una tarea fácil; especialmente cuando se trata de hacerlo en las universidades. Estas son organizaciones muy diferentes a aquellas empresas productivas cuya atención, insumos y procesos, congruente y sistematizadamente, están focalizados en un producto muy específico. Las universidades, por la naturaleza de sus funciones, son organizaciones habitadas por grupos sociales cuyas visiones del mundo y de sus propias tareas y productos difieren entre sí, de acuerdo al ethos desarrollado a través de la historia por las distintas disciplinas y profesiones. La gestión de una innovación en una diversidad

organizacional como esta, requiere de procedimientos estratégicos más complejos (Havelock y Huberman: 1977).

Una cosa es diseñar una innovación y otra muy diferente es hacer que se lleve a cabo, que sea sostenida en el tiempo hasta que deje de ser innovación, para convertirse en un elemento cotidiano. Muchas veces una innovación puede ser relevante, adecuada y correcta, pero las formas elegidas para llevarla a cabo pueden destinarla al fracaso. Esperar que los integrantes de una organización compleja, empiecen a hacer las cosas de distinta manera a como la venían haciendo a través de los años, tan solo con dictar una instrucción, cambiar una norma o aprobar una nueva nueva ley o reglamento, puede llevar fácilmente a la simulación. Vencer una resistencia inicial, no significa una adopción plena de la innovación (Sarason: 1996).

Tanto la naturaleza misma de cada innovación, como las características de apertura al riesgo, o el conservadurismo de los grupos existentes en las facultades, o unidades académicas, significan distintos grados de dificultad y cantidad de tiempo para introducir y sostener un cambio planeado. No es lo mismo introducir un sistema nuevo de inscripciones en línea para los estudiantes de primer ingreso en una facultad, que transformar a la universidad de una estructura por facultades a un esquema de departamentalización, por ejemplo.

Las estrategias de la innovación pueden ser de iniciación exógena o endógena, e ir de menor a mayor grado de directividad, o de menor a mayor grado de participación, es decir con mayor o menor horizontalidad y verticalidad. Según la orientación de las actividades a desplegar, las estrategias pueden ser directivas, informativas, re-educativas, participativas. La complejidad de algunas innovaciones, así como la complejidad de las organizaciones en las que se gestiona, requieren de estrategias múltiples.

Gross et al. (1971: 17) distinguen, en términos generales, tres etapas básicas o períodos de tiempo en el proceso de la innovación: a) el período de iniciación de la innovación; b) el período de intento de ejecución; y c) el período durante el cual la innovación se incorpora a la organización.

La etapa de iniciación (exógena o endógena), comprende el período de tiempo en que se reconoce la existencia de un problema y se diseña y selecciona la innovación que intentará darle solución, ya sea por expertos, por autoridades o colectivamente.

El período de intento de ejecución comienza con la planificación de estrategias y tácticas operativas, e incluye un período de adaptación mutua, en el cual la innovación se ajusta a las necesidades del grupo, o el grupo se ajusta a la innovación, o se producen ambos procesos.

La etapa de incorporación empieza desde la adopción inicial de la innovación por los miembros, hasta que ésta es totalmente empleada y mantenida a través del tiempo, y convertida en rutina, deja de ser una innovación.

Otro de los aspectos relevantes sobre las estrategias de implementación de innovaciones es el hecho de que la adopción de estas sigue la forma predecible de una curva "S" (despacio al inicio, seguido de un periodo de rápida difusión y después de un largo periodo de adopción tardada (Havelock y Huberman: 1977). En su momento analizaremos las implicaciones de estos planteamientos teóricos.

2.- La fase del SINAPPES

La construcción de la innovación que aquí presentamos inicia su historia a finales de 1978, cuando el gobierno del Presidente López Portillo presentó un Plan Nacional de Educación Superior. En este se recuperaban algunas propuestas emanadas de distintas Asambleas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) celebradas durante esa década, formuladas en 35 programas y en torno a tres ejes: a) Vincular más estrechamente a las universidades con el desarrollo nacional, b) controlar y modificar el ingreso de los estudiantes al nivel superior mediante ciertas pautas de selección; y, c) mejorar la eficacia del sistema a través de medidas de mejoramiento de los métodos de enseñanza, la producción de materiales de aprendizaje, apoyo a bibliotecas y centros de documentación y la introducción de “técnicas para la asignación de recursos”.

Para poner en operación este Plan, en ese mismo año la Asamblea de la ANUIES aprobó el establecimiento de un sistema que permitiera coordinar la planificación gubernamental con la de las universidades, en los niveles institucional, regional y nacional. Este mecanismo fue llamado Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior

(SINAPPES). Este esquema promovió la creación de distintas instancias de coordinación de la acción planificadora: Unidades Institucionales de Planeación, Comisiones para la Planeación Estatal, Consejos Regionales, Comisiones Especiales para el Asesoramiento, mecanismos para la Coordinación Nacional.

El tema del financiamiento guardaba un interés especial, ya que año tras año este se hacía sobre la base de la negociación y el cabildeo político entre el Rector, el Gobernador de cada estado y las autoridades federales (Levy: 1977). No existía un instrumento para estimar y asignar recursos a las instituciones, por lo que este esquema se planteaba la necesidad de “sugerir” algunos criterios generales.

Se proponía que el presupuesto de las instituciones debería ser calculado sobre la base de los presupuestos de los últimos años, más el ajuste que correspondiera a los índices inflacionarios, más los montos vinculados al “crecimiento natural del sistema”, más el incremento necesario para satisfacer el desarrollo académico universitario. Se mencionaban algunas variables ligadas a los requerimientos institucionales para apoyar y llevar a cabo actividades vinculadas a las áreas prioritarias del Plan Nacional, o realizar evaluación de las funciones universitarias, o relacionadas con la distribución geográfica de las instituciones, ya que se contemplaba entonces la desconcentración de la educación superior congregada mayoritariamente en la Ciudad de México.

Se señalaba en ese mismo documento aprobado por los Rectores, que hasta que la Secretaría de Educación Pública elaborase un manual de procedimientos, las solicitudes de recursos financieros dirigidas por las universidades a los gobiernos federal y estatal deberían realizarse con un año de anticipación y seguir una sola vía de administración.

Aproximadamente un mes después de que la Asamblea de ANUIES aprobara el Plan Nacional de Educación Superior y el SINAPPES, el Congreso aprobó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, cuyo propósito principal era regular la distribución de recursos mediante dos tipos de financiamiento: ordinario y extraordinario. De tal manera que el primero estaría destinado a cubrir un presupuesto de operación, mientras que el segundo cubriría necesidades de superación y mejoramiento.

El Artículo 23 de la citada Ley menciona que “los recursos se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del

sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos”.

Esta Ley concedió al Gobierno Federal un amplio poder para determinar la orientación del desarrollo de las instituciones, al determinar la alineación de los programas universitarios con las “necesidades y prioridades nacionales”, especialmente cuando el financiamiento sería sometido a la supervisión del Presidente.

Durante los años siguientes, en ese sexenio, se formalizaron las instancias regionales y estatales y también las universidades instalaron sus unidades institucionales de planeación, las que de inmediato empezaron a producir los primeros planes de desarrollo institucional.

Entre la jerga de los planeadores, al conjunto de estos documentos institucionales se le conoció como “la canasta de cuentos mexicanos” o como “la historia de lo que pudo haber sido y no fue”. Si bien esta percepción proviene del testimonio de la inoperatividad de dichos planes, no todo fue un fracaso. A partir de entonces se introdujeron al sistema algunos elementos que han tenido plena vigencia y que no están referidos solo a las líneas de mejoramiento académico que aún encuentran eco, sino a aquellos que tienen una relación más directa con la conducción de la educación superior, como es la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y el poder que otorga al Ejecutivo para determinar las líneas del desarrollo de las universidades mediante la canalización del financiamiento público a través de subsidios ordinarios y extraordinarios (si bien en los últimos años la Comisión de Educación del Congreso ha tenido una mayor ingerencia en esto).

Otro efecto generado e internalizado desde entonces, fue la necesidad, por parte de las universidades, de contar con instrumentos para la asignación de recursos, como un componente técnico en toda negociación de recursos, como era el propósito del SINAPPES, abriendo la puerta para los planificadores en los cuadros administrativos de las instituciones. Si bien, los planes no resultaron adecuados para la negociación, si lo fueron los proyectos específicos en tanto que se trataba de solicitar y negociar financiamiento para actividades muy específicas; de tal forma que se fue experimentando una planeación por proyectos.

3.- La fase PRONAES/PROIDES

Después de nacionalizada la banca, y como medida de control de la inflación acrecentada en el sexenio anterior, el gobierno entrante en 1982 se vio en la necesidad de acordar pactos y programas económicos entre empresarios y obreros organizados, tendientes a establecer topes en los incrementos salariales, el control de precios y el saneamiento de las finanzas públicas. Una incrementada deuda externa llevó a firmar cartas de intención con la banca acreedora, en las que se obligaba a reducir gastos en servicios sociales.

En materia de política educativa, el gobierno enfatizó aspectos financieros, tales como la reducción de subsidios, la asignación de fondos mediante criterios de calidad y la exigencia de una mayor racionalidad en los ejercicios presupuestales.

La búsqueda de una mayor eficiencia y calidad en el sector educativo, se convirtió en el eje discursivo del período de la Revolución Educativa, para argumentar sobre la necesidad de adoptar una nueva forma de hacer planeación institucional, que fuera distinta a la que se venía impulsando durante el período de expansión y que era útil para estimar previsiones de atención a la demanda social de acceso a los estudios de bachillerato y licenciatura. Para canalizar el financiamiento extraordinario se requería de un modelo de planeación que enfatizara más en los aspectos relacionados con la eficiencia y la calidad de la educación.

En esta época, era tal la política de la eficiencia, que el entonces Secretario de Educación Pública, en un discurso alusivo a la nueva obligatoriedad del nivel preescolar, lanzó la consigna de que se tenía que "hacer más con menos".

La nueva administración sexenal iniciaba entonces una nueva estrategia para dirigir y controlar mayormente el gasto destinado a las instituciones de educación superior: el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), el cual consistía básicamente en un fondo para financiar proyectos presentados por las instituciones, a condición de que éstos se correspondieran con el esquema de políticas y objetivos fijados por la federación.

Si bien, con indecisión y dudas, buena parte de las instituciones de educación superior todavía estaban aprendiendo a realizar procesos de planeación mediante la integración de planes institucionales y estatales, de conformidad con los esquemas normativos del SINAP-PES, y realizada básicamente por órganos administrativos especializados como las Unidades Institucionales de Planeación, el PRONAES trajo consigo dos importantes ajustes: el primero fue otra forma de hacer planeación, la cual iría sentando las bases de un nuevo estilo que posteriormente, hacia los noventa, adquiriría una mayor definición, la

planeación por proyectos; y, el segundo, una apertura incipiente hacia las comunidades académicas, para la integración de sus proyectos, especialmente aquellos orientados a la investigación y/o a la difusión académica, aspectos que son distintivos del actual esquema.

Las instituciones, como vía para complementar sus menguados presupuestos de operación, se dedicaron a diseñar, integrar y presentar grandes y variados conjuntos de proyectos orientados tanto al desarrollo institucional como a la realización de estudios e investigaciones puntuales, ya que las bolsas de financiamiento a proyectos de superación académica estaban organizadas en once programas: a) formación y actualización de profesores, b) fomento a la investigación científica y desarrollo tecnológico, c) mejoramiento de la difusión cultural, d) vinculación de la educación superior con la sociedad, e) mejoramiento del marco normativo de la educación superior, f) mejoramiento de los servicios de apoyo para la docencia y la investigación, g) mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo, h) integración regional del sistema de educación superior, i) sistema nacional de información para la educación superior, j) orientación y atención a la demanda social de educación superior, k) participación de las comunidades de las instituciones de educación superior en la elaboración de planes y programas.

A partir de 1985, se inicia una nueva etapa para el sector educativo en su conjunto. Tras el fallecimiento de Don Jesús Reyes Heróles, Miguel González Avelar asume la Secretaría de Educación Pública. El discurso de la Revolución Educativa se debilita y quien venía fungiendo como Secretario General Ejecutivo de la ANUIES es nombrado Subsecretario de Educación Superior; y después de un proceso de consulta con diversos actores institucionales, hacia octubre de 1986 se pone en marcha un nuevo Plan bajo el nombre de Programa Indicativo de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES).

El PROIDES planteó diversos proyectos nacionales derivados de los diagnósticos realizados mediante una amplia consulta, mismos que planteaban responsabilidades tanto para las instituciones de educación superior en general, como para las autoridades del sector educativo. Durante la consulta realizada fue frecuente la propuesta de que los principios de la planeación fueran indicativos y no coercitivos, ya que reñía con el principio de autonomía de las universidades, quienes adoptarían los lineamientos de manera que pudieran adaptarlos a sus requerimientos. En el fondo las universidades estaban pidiendo tener un papel más activo en los esfuerzos planificadores.

En una crisis financiera mayormente exacerbada, ya no existió un fondo como el PRONAES al cual las instituciones recurrían para solicitar apoyo, sino que durante 1987 y 1988, la SEP y la ANUIES promovieron diversas acciones para convocar la participación de las instituciones, a través de seminarios, foros, talleres, asesorías, entre otras. El tema de “la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento se convirtió en un elemento recurrente de la retórica oficial.

Además de crearse ciertos mecanismos de selectividad financiera, como el Sistema Nacional de Investigadores y las consideraciones hacia algunas "instituciones o centros de excelencia", en este período la crisis y las políticas de contención salarial intensificaron las demandas de cambio en las tradicionales estructuras verticales de la sociedad. La expresión de esta demanda, siguió distintos rumbos al interior de las universidades, pero un factor común pareció ser la exigencia de las comunidades académicas, por participar en los cambios institucionales.

La respuesta a esta exigencia fue diversa, en algunas instituciones la resistencia institucional fue tan compulsiva que hizo estallar largas huelgas en más de diez universidades, aunque en otras se instalaron foros con distintos efectos y en otras más se lograron algunos ejercicios de planeación participativa.

En resumen, este sexenio estuvo marcado por la crisis financiera y las consecuentes medidas de austeridad impuestas por el Gobierno Federal y su necesaria convocatoria hacia un mayor control, racionalidad y eficiencia en el uso de recursos. Si bien el PRONAES se inició e implementó con una cierta dosis de directividad, el manejo que tuvo el PROIDES permitió suavizar un ambiente de conflicto para permitir que las universidades, legítimamente, desempeñaran un papel más activo en las actividades de planeación. No era posible negociar la conducción de las universidades con menos recursos. Las demandas eran mayores, tanto en términos institucionales como salariales. La creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), como forma de paliar de manera selectiva el deterioro salarial de los profesores, vino a ser un mecanismo complementario en la conducción de la educación superior frente a la escalada del conflicto.

No pensamos que entre el PRONADES y el PROIDES haya existido una ruptura. Por el contrario, este fue solo una adaptación del primero al someterse a un proceso de apropiación por parte de las comunidades universitarias, o al menos por parte de sus

directivos. Después de todo, las líneas del contenido de la planeación no tuvieron grandes diferencias, con excepción de una acentuación mayor en la promoción de la eficiencia interna y externa del sistema universitario; y además se reafirmó el modelo de planeación por proyectos.

4.- La fase FOMES

El Programa para la Modernización Educativa no presentó contenidos de políticas para la educación superior que fueran sustancialmente distintos a los presentados por esquemas anteriores, aunque habría que apuntar que durante ese régimen fue notoria la preocupación por el logro de una competitividad internacional, en el marco de una economía de mercado globalizado.

La agenda estaba centrada en diez puntos: 1) Descentralizar el sistema, 2) Vincular más estrechamente a la educación superior con las necesidades de la sociedad, 3) Promover las reformas jurídicas pertinentes para sustentar el sistema de planeación nacional de la educación superior, 4) Establecer mecanismos de coordinación y concertación entre las instituciones de este nivel educativo, 5) Reformar las formas de organización interna de las instituciones, 6) Mejorar la calidad del sistema impulsando el posgrado, la infraestructura académica y estimulando el tiempo completo de los profesores e investigadores, así como la revisión del papel del bachillerato en el sistema; 7) Definición de una política racional para el posgrado, 8) Impulso a la educación superior tecnológica, 9) Impulso a un sistema nacional de orientación vocacional y educativa, 10) Aumento al financiamiento al sistema de educación superior pero modificando las políticas de asignación de los recursos cuyo criterio rector sería que recibirían mayores recursos aquellas instituciones académicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad (Salinas:1989)

Lo que sí hace la diferencia, es la estrategia seguida por el gobierno federal para obtener ciertos niveles de consistencia. En la estrategia seguida para la implementación de políticas de educación superior se pudo observar con mayor claridad que las autoridades percibían una mayor heterogeneidad y diferenciación entre las instituciones del país, por lo que los mecanismos utilizados para la conducción política encontraron vías de mayor flexibilidad y la utilización de algunos criterios de calidad.

A partir de la Asamblea de la ANUIES celebrada en Tampico a finales de la década de los ochenta, la planeación fue aparentemente desplazada por la evaluación, pero en una

perspectiva más amplia los procesos planificadores resultaron favorecidos. La importancia otorgada a la evaluación, es una estrategia "...que expresa una nueva actitud gubernamental hacia la educación superior... en la que se abandona la 'vigilancia a distancia' de épocas anteriores, para instrumentar en adelante un conjunto de dispositivos que aseguran la conducción directa del sistema y su diferenciación... En el reconocimiento de las diferencias institucionales, de sus rasgos específicos, se expresa la intención por flexibilizar un sistema nacional que requiere de mayor coordinación" (Ibarra:1993).

Este conjunto de dispositivos incluyó una exigencia mayor de información estadística veraz sobre diversos aspectos institucionales, la presentación de los planes institucionales de desarrollo, la formulación y reportes anuales de la autoevaluación institucional y la formulación y presentación de proyectos estratégicos congruentes con los elementos anteriores, que serían presentados ante el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES)

Mediante éste, las depauperadas universidades públicas podían obtener financiamientos extraordinarios a condición de que justificaran con "indicadores objetivos", la necesidad y viabilidad de sus proyectos estratégicos, demostrando su nivel de impacto relativo en el mejoramiento académico y administrativo de las casas de estudio.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el discurso oficial incorporó una línea política de equidad, pero se continuó con el fomento a la evaluación y con la utilización del esquema general de FOMES.

Como instrumento para inducir y apoyar las líneas de modernización impulsadas por el gobierno federal, el FOMES otorgó financiamiento a proyectos de desarrollo institucional de las universidades públicas, a condición de que fueran compatibles con las políticas y objetivos planteados por el programa federal para el sector educativo. Mediante un diagnóstico (que incluía los resultados tanto de la autoevaluación, como de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior) "las universidades determinan las fortalezas y las oportunidades de desarrollo estratégico, y sus programas específicos. La propuesta institucional debía ser compatible con las políticas y los objetivos del Programa de Desarrollo Educativo, y formar parte de un plan institucional de desarrollo" (Zorrilla y Cetina: 1998).

Los proyectos que las universidades enviaban a concurso para este Fondo debían tener ciertas características, como ser anuales (aunque en algunos casos podrían continuarse hasta el siguiente año), no debían destinarse a pago de salarios, ni ser regularizables. Por supuesto, debían apegarse a las líneas de desarrollo propuestas por la SEP. Estos proyectos serían sometidos a evaluación por parte de destacados académicos de las universidades, invitados como dictaminadores, aunque conservando la Subsecretaría de Educación Superior la decisión definitiva.

Como observaba Romualdo López, era “razonable esperar que las instituciones, en general, se ciñan a las reglas que les marque la Subsecretaría de Educación Superior con tal de obtener un recurso adicional. Por ello siempre plantearán en los proyectos necesidades que les digan que son prioritarios, independientemente de que lo sean para la institución. Los rectores no van a perder la oportunidad de conseguir más recursos y para ello están dispuestos a llenar los formatos y atender las prioridades que les digan. Si cambian las líneas prioritarias, las instituciones se adecuarán a ellas” (López: 1996).

Traduciendo las universidades sus propias necesidades a las líneas propuestas por la SEP, aprovecharon la oportunidad que el FOMES planteaba para hacerse de aquellos recursos que les permitieron actualizar su equipamiento, especialmente el referido a laboratorios, centros de cómputo, bibliotecas, centros de lenguas, cubículos, remodelaciones de infraestructura. Aunque se debe reconocer también que algunas instituciones, quizás en un número menor, también solicitaron y obtuvieron financiamiento para iniciar procesos de reforma curricular y de estructura organizacional o eventualmente también, para actividades de formación y actualización docente.

Si bien es cierto que, bajo el fuerte impulso a la participación y a la planeación por proyectos de corto plazo y de alto impacto, también es cierto que se hicieron ejercicios con otros esquemas de planeación, como la participativa, la estratégica o la situacional (sin mencionar algunas exploraciones institucionales en esquemas adicionales como la Administración por Programas o por Proyectos, o las formulaciones relacionadas con los enfoques de Calidad Total), también es cierto que en la complejidad organizacional de las universidades, y como resultado de las estrategias de modernización, llegaron a convivir distintos esquemas con operación simultánea; pero lo que es peor, al interior de las

universidades se produjeron procesos paralelos de planeación institucional (por planes y por proyectos) cuyo horizonte de convergencia siempre fue incierto.

La idea era que el FOMES apoyaría aquellos proyectos que, formando parte del Plan de Desarrollo Institucional, estuvieran alineados con las líneas de contenido expresadas líneas atrás. Pero en los hechos, un Plan Institucional sin respaldo financiero solo podía ser demagogia, por lo que los “mega-proyectos” enviados al FOMES para su apoyo, así fuera parcial, se hicieron más importantes que los planes.

En este sexenio se introdujeron al menos dos aspectos importantes en la trayectoria de la planeación que aquí estamos analizando: por una parte, como ya se mencionó, aunque no con suficiente claridad, se inició un proceso de asignación de recursos condicionada al avance institucional anual mostrado a través de indicadores de desempeño; por otra parte, y también como otro aspecto que llegó para quedarse, fue la participación de académicos universitarios en el dictamen de los proyectos, aunque no en la asignación de financiamientos.

Este principio de asignación de recursos por indicadores de desempeño, y con dictamen de pares, se utilizó también para otros dos instrumentos complementarios que fueron introducidos en este sexenio: Programa de la Carrera Docente (que permitió otorgar incrementos en las percepciones de los profesores, pero no en salarios, sino en la forma de becas condicionadas a indicadores de desempeño individualizado); y el Padrón Nacional de Programas de Posgrado de Excelencia (PNPPE) para apoyar a programas con indicadores destacados de calidad.

La SEP creó también el Programa para la Superación del Personal Académico (SUPERA), para apoyar con becas a los profesores universitarios que desearan realizar estudios de posgrado; y para promover y detonar la evaluación mediante distintas actividades, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), organismo que se encargaría de diseñar y poner en operación a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y en 1993 el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), instituciones cuya actividad produciría, ya en el sexenio Zedillista, indicadores que alimentarían la lectura del desempeño de las universidades para el apoyo a sus proyectos, como lo fueron la

proporción de programas evaluados por los CIEES y el desempeño de los estudiantes en el Examen General de Egreso de la Licenciatura.

Durante el sexenio del Presidente Zedillo también se crea el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), con el objetivo de impulsar la formación sustancial en la formación, dedicación y desempeño de los cuerpos académicos de las diversidades, el cual posteriormente quedaría vinculado al instrumento general de planeación. Para apoyar algunos proyectos de las instituciones relacionados con la modernización administrativa y con ciertos desarrollos específicos, se creó también el Programa para la Modernización de la Información Administrativa (PRONAD) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), articulados a las reglas del FOMES.

5.- La fase del PIFI

El gobierno de Vicente Fox, a través del Programa Nacional de Educación 2001-2006, se planteaba que “el reto es que las instituciones formulen programas integrales para su fortalecimiento a partir de la mejora de sus insumos, procesos y resultados educativos, y que sus proyectos se apeguen a lo establecido en los objetivos, líneas de acción y metas del programa integral” (SEP: 2001:196).

En consecuencia con lo anterior, el objetivo estratégico denominado “Educación superior de buena calidad” y su correspondiente “objetivo particular 1 (“Fortalecer a las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional”)” desdobra dos líneas de acción en las que plantea con marcada amplitud y especificidad una caracterización del tipo de programas que se espera, lo cual parece más bien una recomendación metodológica. La línea de acción A se propone, de manera significativa “fomentar que las instituciones públicas formulen programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación, y que sean construidos por medio de un proceso participativo de planeación estratégica, a partir de su perfil tipológico y misión considerando las necesidades del desarrollo” y sus entornos mediatos e inmediatos; que definan una visión, así como indicadores y metas al 2006 para cada uno de los programas educativos, las dependencias y la institución; que enfoquen la atención a la

problemática institucional a partir de la mejora del perfil del personal académico y el fortalecimiento de los cuerpos académicos.

Adicionalmente, en una segunda línea de acción, se proponía que los proyectos a incluir se refiriesen específicamente a la superación del profesorado y cuerpos académicos, atención a recomendaciones de evaluación externa, actualización y flexibilización de planes y programas de estudio, incorporación de enfoques educativos centrados en el estudiante, atención individual y grupal mediante tutorías, intensificación del uso de tecnologías de la información, programas para hábitos y habilidades de estudio, mejoramiento de tasas de retención y titulación, estudios de egresados y empleadores. Elementos que corresponden a un desdoblamiento de lo que en el mismo Programa de Desarrollo Educativo se reconoce como “paradigma de un programa educativo de buena calidad”.

En estos términos el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), tanto en sus referentes generales, como en sus aspectos específicos, estaba ya preconcebido desde la formulación del programa sectorial. De antemano se conocían ya las principales características y líneas que la planeación de las universidades públicas debiera contener y exhibir, para poder concursar por recursos extraordinarios provenientes de la federación. Las universidades públicas ya no tendrían que interpretar su propia problemática y definir su concepción de desarrollo institucional; ya el Programa Nacional lo había hecho y hasta tenía listas sus prescripciones universales, solo restaba que aquellas suscribieran el concepto que les fuera entregado. La planeación para el cambio planeado, quedaba acotada en esos términos. Una planeación estratégica en la que las estrategias ya estaban definidas de antemano.

Con la información anterior, la institución planteaba su visión al 2006, la cual fue definida en la guía como “un enunciado que proyecta la imagen compartida de lo que la comunidad de una institución de educación superior quiere que ésta llegue a ser en 2006. Representa lo que se quiere lograr y hacia lo cual se dirigirán todos los esfuerzos institucionales. Expresa un futuro alentador, motivante y factible para la institución y representa la fuente para formular los objetivos, estrategias y metas de la institución”. Cancelando toda posibilidad de conflicto, o de visiones divergentes propias y deseables en las universidades, el formato agregaba que “cierta precisión es necesaria en su redacción, de tal manera que sirva de

fuerza para formular los objetivos, estrategias y metas de la institución”. Con esta visión al 2006 deben estar alineadas todas las formulaciones específicas correspondientes a cada uno de los programas y de las dependencias, incluyendo los proyectos a desarrollar, claro, seleccionándolos del repertorio de prescripciones ofrecidas por la guía.

Las dependencias tenían derecho a formular un proyecto para mejorar el perfil del profesorado y la consolidación de sus cuerpos académicos, además de tres proyectos para mejorar, o en su caso asegurar, la calidad de los programas educativos. Se anticipaba en la guía, que “los proyectos deberán tener por objetivo... la actualización de los programas educativos y la incorporación de nuevos enfoques y; la atención de estudiantes. En estos proyectos deberán incluirse, en su caso, las necesidades de ampliar y modernizar la infraestructura académica. Los proyectos cuyo único objetivo sea la mejora de la infraestructura de laboratorios, talleres, etc. no serán evaluados y por lo tanto no serán objeto de asignación de recursos”.

También para el nivel institucional hay una acotación para sus compromisos y proyectos. Para el mejoramiento de la gestión, la institución se debe comprometer con la actualización de su normatividad, con la certificación de procesos con la norma ISO 9000:2000, con la consolidación y explotación del sistema institucional de información administrativa, con la actualización y capacitación del personal directivo.

Los proyectos a presentar por la administración universitaria, abordarán “exclusivamente” los aspectos siguientes: actualizar estructura, normatividad y clima organizacional; desarrollo del sistema de información; ampliación de conectividad institucional; certificar procesos; capacitar directivos; programa de tutorías; seguimientos de estudiantes, egresados y empleadores; redes de colaboración de cuerpos académicos; desarrollo de centros de autoacceso para aprendizaje de lenguas; desarrollo del sistema bibliotecario; plan maestro de construcción.

Para dictaminar el PIFI de las instituciones, al igual que en los sexenios anteriores, se invita a académicos y a funcionarios universitarios para que, mediante un conjunto de instrumentos, se verifique el nivel de congruencia y de alineación de los programas y proyectos. Pareciera ser que lo que se evalúa es el diseño técnico y sobre ello los dictaminadores emiten observaciones. Para complementar este dictamen, los Rectores de

las universidades son también invitados para que, frente a los dictaminadores, expresen sus puntos de vista y complementen información. En este dictamen no se determina ni la dirección ni los montos de la asignación de recursos, eso se hace en la Subsecretaría de Educación Superior, y es de suponerse que los resultados del dictamen sean considerados.

A partir del 2005, el PIFI inició un proceso de ajustes, de tal manera que se convirtió en un instrumento comprehensivo al cual se le articularon los instrumentos complementarios. Los procesos de autoevaluación contemplan indicadores de desempeño relacionados con la proporción de profesores reconocidos por el SNI, o con perfil certificado por el PROMEP, proporción de programas acreditados por los organismos del COPAES, atención a recomendaciones de los CIEES, desempeño de los egresados en el EGEL, Cuerpos Académicos con consolidación reconocida por la SEP, Programas de posgrado reconocidos por el Padrón de Posgrados de Calidad, entre otros. Del avance mostrado a través de estos indicadores, más la evaluación que del PIFI realicen los dictaminadores, y sumado a ello el desempeño en el gasto de los recursos suministrados previamente, dependerá en gran medida la asignación de recursos extraordinarios a las universidades.

Si bien el PIFI representa un modelo cerrado de planeación, pues las unidades de medida de las metas ya están definidas de antemano por la SEP, el instrumento recoge, ya no solo los proyectos de las dependencias universitarias, sino también, a partir del 2007, los proyectos de los cuerpos académicos, llegando así a un nivel amplio de participación en el diseño de proyectos, pero también elevando el nivel de expectativas insatisfechas.

Adicionalmente, se han creado otros fondos para cubrir, mediante proyectos específicos presentados por las Universidades, necesidades muy especiales de desarrollo institucional, tales como el Fondo para la consolidación de las universidades públicas estatales y con apoyo solidario, Fondo concurrente para incremento de la matrícula en educación superior de las universidades públicas estatales y con apoyo solidario, Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales, o el Fondo de apoyo para las Reformas Estructurales, Fondo de apoyo para saneamiento financiero de las universidades públicas estatales por debajo de la media nacional en subsidio por alumno.

A un año de haber iniciado el gobierno de Felipe Calderón, el PIFI solamente ha tenido cambios en su calendario de entregas, además de que su horizonte de metas se ha ampliado

al 2012, pero continúa siendo el instrumento principal para canalizar recursos extraordinarios hacia las universidades públicas, aunque ya se ha creado una nueva bolsa, el Fondo para el modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario de las universidades públicas estatales, el cual se había venido trabajando ya desde hace varios años en el seno de la CUPIA (sección de la ANUIES que agrupa a los rectores y directores de Universidades Públicas e Instituciones Afines).

6.- Conclusiones

De acuerdo a la teoría con la que se inicia este análisis, la innovación es un “artefacto” (conceptual o físico) y al mismo tiempo es un proceso organizacional que tiene por finalidad introducir un cambio planeado para mejorar el funcionamiento de un sistema. Puede tener una iniciación endógena o exógena, una construcción por expertos o colectiva; y, en su ejecución, o implementación se pueden producir adopciones iniciales, rechazos, adaptaciones o simulaciones; y que en el plazo más largo de adopción se pueden ir incubando propuestas que modifiquen o afinen la innovación de manera que se pueda lograr una apropiación más plena y madura.

El caso de la innovación, cuyo análisis nos ocupa, se refiere a un esquema utilizado por el Gobierno Federal de México para la asignación de financiamientos como medio para la coordinación y conducción de las universidades públicas de los estados.

Como se puede observar en la Tabla 1, si bien la innovación tuvo un proceso de iniciación exógena (a las casas de estudio) hacia finales de la década de los setentas, un proceso de acomodamiento cíclico a través de varias fases de implementación y rediseño, no exentas de tensiones y conflictos, permitió ir haciendo ajustes y adaptaciones hasta llegar al artefacto complejo con el que hoy se cuenta.

En su inicio la innovación fue originada desde las cúpulas de la burocracia por un grupo de planificadores expertos de la SEP y de la ANUIES y aunque con el adjetivo de “indicativo” en su nombre, el sistema de planeación tuvo una estrategia de implementación de alta directividad al tratar de imponerse en la inmediatez del año siguiente al de su aparición, mediante una nueva ley. Si el financiamiento adicional estaba condicionado a un ejercicio de planeación que jamás se había realizado, y para el cual no había entrenamiento previo, era muy ingenuo esperar algo distinto a la simulación o al franco rechazo.

La experiencia fue capitalizada de tal manera que al siguiente sexenio las instituciones ya no hicieron planes. El plan fue el presidencial y las secretarías hicieron programas, para que las universidades elaboraran proyectos. La planeación del desarrollo de las universidades quedaba subordinada a programas gubernamentales incrementándose el nivel de las tensiones, que fueron aminoradas a través del amplio proceso de consulta que permitió legitimar la función coordinadora y reguladora del gobierno federal.

Algunos autores (Acosta: 2000) identifican un momento de ruptura en la introducción, durante el salinismo, de un “elemento diferenciador de las políticas gubernamentales”, la evaluación, implicando “una regulación mucho más activa del Estado en su relación con las universidades, pero también un fortalecimiento de los mecanismos del mercado para estimular el desarrollo de ciertas áreas de la producción académica y científica”. No suscribimos la idea de la ruptura con las formas previas de regulación, sino por el contrario, la introducción de mecanismos de evaluación fueron solo instrumentos complementarios para hacer más eficiente un esquema de asignación de financiamientos de acuerdo a desempeños, como vía para la conducción del sistema universitario.

De la misma manera, durante el período de Vicente Fox y a un año de iniciado el sexenio de Felipe Calderón, la constelación de instrumentos complementarios se ha ido incrementando para introducir un control mayor en la conducción de las universidades a través de la asignación de financiamientos extraordinarios, de acuerdo a indicadores de desempeño dictaminados por pares académicos. Seguramente, en el futuro más próximo se puede prever, por parte de las autoridades del sector, un proceso de rearticulación del número cada vez mayor de instrumentos complementarios, frente al riesgo de una innecesaria dispersión de las instituciones y cansancio de sus equipos técnicos, que arman solicitudes a un número cada vez mayor de bolsas de financiamiento.

Se podrá estar de acuerdo, o no, con las líneas de contenido de la política y su planeación, pero el esquema construido a través de la experiencia de treinta años ha dado resultado como esquema para la coordinación y conducción de las universidades públicas estatales. Es una innovación, no porque sea un cambio entre las relaciones de las universidades con el gobierno federal que se hubo planeado desde hace treinta años, sino porque como esquema innovador, se ha venido adaptando mediante procesos incrementalistas, en los que la

experiencia ha traído aprendizajes de ambas partes y en los que, para bien o para mal, en ambos ha nacido un sentido de apropiación de un instrumento de negociación.

Tabla 1.- La construcción de un instrumento para la conducción y asignación de recursos extraordinarios para las universidades públicas estatales en México.

Sexenio	1976 1982	1982 1988	1988 1994	1994 2000	2001 2006	2007 2012
Presidente	José López Portillo	Miguel de la Madrid Hurtado	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón
Énfasis en planeación	Planeación indicativa	Revolución Educativa Austeridad y eficiencia Planeación ligada a financiamiento Presupuesto por programas	Modernización Educativa Financiamiento vinculado a desempeño Competitividad internacional	Calidad Equidad Evaluación Externa Acreditación Financiamiento vinculado a evaluación	Calidad Equidad Evaluación Externa Acreditación Certificación Ampliación de cobertura Financiamiento vinculado a evaluación	Calidad Equidad Evaluación Externa Acreditación Certificación Ampliación de cobertura Financiamiento vinculado a evaluación
Instrumento principal de Planeación	PNES SINAPPES	PRONAES PROIDES	PROIDES FOMES	FOMES	PIFI	PIFI
Tipo de planeación	Normativa por planes indicativos	Planeación por proyectos	Planeación Institucional Estratégica Proyectos y Megaproyectos Dictamen por Pares	Planeación Institucional Estratégica Megaproyectos Dictamen por Pares	Planeación Institucional Estratégica con proyectos de las dependencias universitarias Dictamen por Pares Presentación del Rector	Planeación Institucional Estratégica con proyectos de las dependencias universitarias y de los cuerpos académicos. Dictamen por Pares Presentación del Rector
Instrumentos complementarios	Ley Coordinación de la Educación Superior	SNI	SNI SUPERA CARRERA DOCENTE PNPPE CONAEVA CIEES CENEVAL	SNI PROMEP EGEL CIEES PNPPE PRONAD PROADU FAM	SNI PROMEP EGEL CIEES COPAES PNPC FAM 5 Fondos para operar recursos extraordinarios para las universidades públicas estatales	SNI PROMEP EGEL CIEES COPAES PNPC FAM 6 Fondos para operar recursos extraordinarios para las universidades públicas estatales

Bibliografía

- Acosta, Adrián. (2000) *Estado, Políticas y Universidades en un período de transición*. México. Universidad de Guadalajara- Fondo de Cultura Económica.
- CONAEVA (1990) “Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior”. *Evaluación de la Educación Superior*. Cuaderno 5 de Modernización Educativa 1989-1994, SEP, México.
- Fullan, Michael (2007) *The New meaning of educational change*. Teachers College Columbia Press. NY 4th edition.
- Gross, et al. (1971) *Implementing Organizational Innovations. A Sociological Analysis of Planned Educational Change*. Open University-Harper International.
- Havelock, R. G. and A.M. Huberman (1977) *Solving Educational Problems. The Theory and Reality of Innovation in Developing Countries*, IBE-UNESCO, Paris.
- IBARRA, Eduardo (1993) “El futuro de la universidad en México: los resortes de la diferenciación”, en *El Cotidiano* N° 55, Junio de 1993, UAM-A, p.71
- Levin, H. M. (1976) Educational Reform: Its meaning?", in Carnoy and Levin (eds), *The Limits of Educational Reform*, Longman.
- Levy, Daniel (1977) Limits of the Government's financial control of the university: México. Yale. Higher Education Research Group. *Working Paper* YHERG-22, New Haven, Connecticut. Mimeo.
- López, Romualdo (1996). *El financiamiento a la Educación Superior 1982-1994*. Col. Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES, México.
- NAVARRO, Marco Aurelio (1983). “La implementación de innovaciones educativas. Una presentación bibliográfica”, *Revista de la Educación Superior*, No. 47, México. ANUIES
- Rodríguez Roberto (1995). “El financiamiento de la educación superior en México. Elementos para la discusión” en Cordera, Rafael y David Pantoja (Coords.) *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*. CESU-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 75-82

Salinas de Gortari, Carlos (1989) "Educación Superior". *Universidad Futura*, Vol. 1, num. 1, noviembre 1988-febrero 1989, UAM-A, México.

Sarason, Seymour. (1996) *Revisiting the culture of the school and the problem of change*. Teachers College Columbia Press, NY

SEP (2001) Programa Nacional de Educación 2001-2006. México

Zorrilla, Juan y Eugenio Cetina (1998) "Aseguramiento de la calidad en la educación superior en México" en Malo, Salvador y Arturo Velásquez (Coords.) *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*. Miguel Ángel Porrúa, México, pp.133-158

Abstract

From a long range perspective, the planning scheme used now by the federal government in Mexico, is an innovation that has been built up through the experience of the last three decades, in order to be an instrument for conducting and regulating the development of public state universities.

The purpose of this essay is to show how the planning scheme for Mexican public higher education institutions (PIFI) represents an innovation built upon the accommodation of former schemes capitalizing the experience of SINAPPES in 1978 and considering the changes of the national context.

To support this idea, the first section of the essay is devoted to point out some elements coming from the theory of innovations to visualize the nature and processes of planned change. The rest of the sections describe the main elements that characterized different periods of planning that took place during the last three decades to end up with the purpose of the paper.

One can agree, or not, with the contents of policy and planning but the scheme has proved to be effective for coordinating and conducting public state universities. It is an innovation not because it has made a planned change on the relationships between universities and government since 30 years ago, but because it has been under constant adaptation through

incremental processes where both parties had learn together and both parties have adopted it as an instrument for negotiations.

Los autores:

Marco Aurelio Navarro-Leal realizó sus estudios de Maestría en Planeación Educativa y Desarrollo en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres, Inglaterra, así como un Doctorado en Pedagogía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor del Doctorado en Educación Internacional de la Universidad Autónoma de Tamaulipas en donde también fue Director de Planeación y Secretario Académico. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Luis Iván Sánchez Rodríguez realizó sus estudios de Maestría y Doctorado en Educación y ha colaborado en distintas instituciones de educación superior de México. Fue Director de Educación Media Superior de la Universidad Autónoma de Tamaulipas en donde es hoy profesor investigador. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Dora María Lladó Lárraga cursó sus estudios de Licenciatura y Maestría en Educación y actualmente es estudiante del Doctorado en Educación Internacional de la Universidad Autónoma de Tamaulipas de la cual también es profesora investigadora. Autora de un libro y varios capítulos de libros, así como artículos publicados en revistas especializadas.