

## LOS PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA GERENCIA SOCIAL: EL CASO DEL PIFI

Guillermo Ejea Mendoza  
11 de Junio de 2007

### PRESENTACIÓN

Estas notas tienen como propósito analizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional a partir de los paradigmas que fundamentan diferentes enfoques de la política social, así como el de aplicar el esquema de la denominada Gerencia Social a ese caso.

El trabajo se inscribe en las dimensiones I y III del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

Revisión crítica de la teoría y política económicas actuales para dilucidar el estatuto teórico de la educación superior desde el enfoque institucionalista contemporáneo. Esta dimensión de análisis se compone a su vez de dos líneas de trabajo: el análisis de la teoría neoclásica en sus aspectos fundamentales en cuanto a su aplicación a los países pobres y emergentes, y el estudio del enfoque institucionalista contemporáneo.

Revisión crítica de las políticas de educación superior en México para comprender sus alcances económicos y sociales y, al mismo tiempo, engarzar las dimensiones anteriores. En esta dimensión de análisis se ubica el papel de las políticas públicas en tanto que formas de construcción del nuevo modelo de economía y la nueva socialidad a partir de las concepciones y acciones del Estado frente a los procesos de globalización y ante los desafíos de la desigualdad social y el crecimiento económico.

## I. LOS PARADIGMAS DE POLÍTICA SOCIAL

### 1. El PIFI.

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) es un programa diseñado y puesto en marcha por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC)<sup>1</sup> en 2001, con el propósito de inducir en la mayoría de las universidades públicas<sup>2</sup> procesos de mejora de la calidad educativa. Por PIFI se entiende tanto el programa del gobierno como el programa integral de fortalecimiento institucional de cada institución (el PIFI de la Universidad X, el PIFI de la Universidad Y, etcétera). Así, el PIFI es a la vez una estrategia gubernamental y un modelo de cambio institucional. Siguiendo sus lineamientos, cada universidad tenía que realizar anualmente (durante 2001-2006) procesos de autoevaluación y (re)definición de metas, a cambio de recursos extraordinarios etiquetados. Se exigía que tales procesos incluyeran la participación amplia del personal académico y que las instituciones revisaran y adecuaran sus estructuras de gestión. El PIFI se financió con fondos distintos del presupuesto regular que el Gobierno Federal y los gobiernos estatales asignan a las instituciones. Para acceder a estos recursos adicionales, las instituciones debían sujetarse a sus reglas.

El PIFI se finca en la mejora de cuatro factores: la capacidad académica, la competitividad académica, la gestión institucional y la innovación educativa. Los indicadores *sugeridos*<sup>3</sup> de capacidad académica son: proporción de profesores con posgrado, proporción de profesores de tiempo completo, proporción de profesores miembros del Sistema Nacional de Investigadores y grado de desarrollo de los cuerpos académicos (dos indicadores adicionales son la proporción de profesores registrados en PROMEP y la proporción de profesores tutores del Programa Nacional de Becas u otro programa similar propio de la institución). Los indicadores sugeridos de competitividad

---

<sup>1</sup> Ahora Subsecretaría de Educación Superior (SES). En estas notas se utilizan ambas denominaciones conforme al período correspondiente.

<sup>2</sup> En principio, las universidades públicas estatales, la UAM, la UPN y el COLMEX, así como las instituciones afines (ENAH, ENBA, US, UC y UIDEG). Posteriormente se incluyeron las universidades tecnológicas y politécnicas.

<sup>3</sup> Las instituciones podían proponer otros indicadores siempre que fueran válidos, confiables y cuantificables.

académica son: proporción de programas educativos evaluados externamente como programas de buena calidad, proporción de matrícula atendida por tales programas y tasas de egreso y titulación; además, de ser posible, debía considerarse la opinión de empleadores, egresados y público en general. En materia de gestión, el propósito reside en revisar la integración y el funcionamiento de la institución y la dependencia (facultad, departamento, dirección o centro) de tal manera que hubiera convergencia de propósitos y esfuerzos dentro de cada dependencia y entre la institución y el conjunto de dependencias que la constituyen; el análisis de la gestión comprende también el estado de la infraestructura (instalaciones, equipos, conectividad, acervos bibliohemerográficos, etc).

## 2. Los paradigmas.

La tabla siguiente resume la relación entre el PIFI y los Paradigmas de Política Social<sup>4</sup>:

	P. Tradicional	P. Emergente	Mixto
Institucionalidad (I)	X		
Institucionalidad (II)	X		
Lógica de toma de decisiones	X		
Fuentes de recursos	X		
Asignación de recursos	X		
Objetivo		X	
Criterios de prioridad y expansión del sistema			X
Población objetivo			X
Enfoque e Indicador utilizado	X		

### a). Institucionalidad (I):

En su radio de acción, el PIFI responde enteramente al *paradigma tradicional* ya que se diseña, implementa, financia y controla en la SESIC.

De modo similar, en los institutos tecnológicos federales y estatales se aplicaron Programas Institucionales de Innovación y Desarrollo (PIID) y en las escuelas normales Planes de Desarrollo Institucional (PDI) durante el mismo período. Sin embargo, la

<sup>4</sup> Con base en Franco y Queirolo (2007).

UNAM y el IPN no participaron en estos programas y las instituciones privadas gozan de total independencia, aunque se han firmado acuerdos con su representación (FIMPES<sup>5</sup>) para promover la regulación de su calidad.

Así, desde el punto de vista de la política educativa de educación superior hay una pluralidad de sectores propia del *paradigma emergente*, aunque esta diversidad no es resultado de una política pública deliberada sino más bien producto de la composición estructural del sistema.

b). Institucionalidad (II):

Aunque la implementación del PIFI en cada institución, sostenida hipotéticamente en la participación amplia de las comunidades académicas, pudiera apuntar a un modelo de descentralización propio del *paradigma emergente*, favorable a la identificación de problemáticas particulares, estrategias consistentes con ellas y consensos locales, en realidad presenta un carácter centralizado propio del *paradigma tradicional* ya que encuadra situaciones heterogéneas en esquemas homogéneos.

Este centralismo tiene tres propósitos claros: i) inducir la simultaneidad de los procesos institucionales en el plazo previsto para fortalecer la integración y el cierre de brechas en el sistema; b) equilibrar la asignación de recursos entre instituciones con desarrollo desigual, y c) remover los liderazgos locales no académicos.

c). Lógica de toma de decisiones:

En este aspecto también predominó el *paradigma tradicional*. En teoría, el PIFI respetaba la autonomía de cada institución para elaborar su proyecto educativo y sus proyectos específicos de mejora de acuerdo con sus circunstancias y problemáticas particulares, de tal manera que las comunidades asumieran su responsabilidad en los procesos de cambio y desplegaran sus capacidades de innovación. Además, los

---

<sup>5</sup> Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior.

proyectos específicos se sometían a una especie de concurso (la evaluación de los pares) para obtener los recursos solicitados.

En realidad, no había alternativas. Los recursos se asignaban conforme a la evaluación global de los PIFI y su cumplimiento en tres niveles: el programa de desarrollo de la institución, el programa de desarrollo de la dependencia y los proyectos específicos. Esta evaluación correspondía a los comités académicos. También se consideraba, junto con esta dimensión técnica (el grado de formalidad de los planes y su consistencia entre metas y resultados), una dimensión institucional (la complejidad, necesidades e importancia de cada institución), que era determinada por las autoridades de SESIC. Además, los resultados se entregaban privadamente a cada institución. De tal forma que, por estos caminos, los criterios de asignación de recursos resultaban ilegibles para las instituciones, sus directivos y comunidades.

d). Fuentes de recursos:

Sólo del gobierno federal.

e). Asignación de recursos:

A la oferta educativa. Sin embargo, el mecanismo de concursar por los recursos induce a las instituciones a un cuasimercado ya que para obtenerlos deben competir con las otras. Esta forma de introducir un modo de distribución de los recursos propio del *paradigma emergente* se refuerza con el criterio de competitividad académica que las instituciones deben atender. Se trata de que las instituciones aprendan, así sea sutil y parcialmente, a desempeñarse en un sistema de competencia.

f). Objetivo:

El esquema se basó en el tratamiento desigual a desiguales con fines de equidad.

g). Criterios de prioridad y expansión del sistema:

En esencia, el PIFI parece un programa focalizado ya que se orienta a satisfacer poblaciones y necesidades específicas y, bajo un control estricto de los recursos aplicados, pretende lograr mayor eficacia e impacto. No obstante, la asignación de los recursos parece haber combinado tres criterios: (i) quién los necesita más; (ii) quién llegó primero (qué institución presentó mejor sus propuestas), y (iii) el peso político de las instituciones.

h). Población objetivo:

Del mismo modo, el PIFI pretendía atender prioritariamente a las instituciones más débiles, aunque sin descuidar a las más fuertes.

i). e j). Enfoque e Indicador utilizado:

El programa no se dirigió directamente a los fines (la calidad educativa) sino a los medios, ya que se basó, principalmente, en la evolución de los indicadores de insumos, y complementariamente, en la evolución de los procesos (con falta de indicadores al respecto). Cabe decir que, ante la imposibilidad teórica y práctica de determinar en qué consiste la calidad educativa y cómo medirla, el modelo PIFI supone que la mejora de los insumos y procesos redundará casi automáticamente en la mejora de los productos educativos<sup>6</sup>.

### 3. Descentralización y toma de decisiones.

El centralismo del PIFI puede explicarse por los siguientes factores: a) ser consistente con el propósito de equidad de la política educativa<sup>7</sup>; b) disminuir la heterogeneidad en

---

<sup>6</sup> Ni en el PIFI ni en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se define la calidad educativa como tal. Sí se especifican los elementos que componen un programa de buena calidad, una institución de buena calidad, un sistema educativo de buena calidad, etc., pero se trata de conjuntos complejos de conceptos que en muchos casos resultan difíciles de traducir en indicadores que puedan medirse y aun de precisarse en un horizonte de acción perentorio.

<sup>7</sup> SEP (2000). El análisis de consistencia entre PNE y PIFI lo realizo en Ejea (2007a).

el desarrollo de las distintas instituciones y favorecer su integración funcional como componentes del sistema; c) atenuar las desigualdades regionales; d) generalizar los valores modernos de la competitividad y la eficiencia entre las comunidades y sus directivos; e) remover obstáculos organizacionales al cambio, como estructuras de gestión ineficientes, hábitos tradicionales, cotos de poder y simulación en la planeación; f) inducir y controlar el proceso de cambio simultáneamente en más de cien instituciones diversas, y g) realizarlo en un plazo de seis años.

Este centralismo de corto plazo dejó en un segundo plano: a) el análisis más a fondo de las peculiaridades de cada institución, como sus antecedentes, misión, estructura académica, estructura organizacional, composición de la planta académica, tipo de alumnos y relaciones con el entorno local; b) la definición de objetivos, estrategias y plazos de cambio consecuentes con esas características, que podrían diferir del esquema obligatorio; c) la necesidad de contar con sistemas de información y personal capacitado para la realización de diagnósticos y planes adecuados en cada institución; d) la constatación de la participación efectiva de las comunidades en el proceso de evaluación-planeación; e) la convicción de las comunidades respecto de la necesidad del cambio y de ese modelo de cambio; f) la definición específica de la calidad educativa y las metas por alcanzar, es decir, la verificación de que la mejora de los insumos y procesos se traduce en la mejora de los productos; g) la determinación de los indicadores de proceso (gestión); h) la retroalimentación adecuada, a los directivos y comunidades académicas de las instituciones, de los criterios y resultados de las evaluaciones, e i) la confianza de las instituciones en la transparencia de las asignaciones.

En suma, aunque la implementación descentralizada del programa parecía ser respetuosa de la autonomía de cada institución y de la capacidad de cada comunidad para definir su proyecto educativo, la necesidad práctica de realizar en el corto plazo un proceso masivo de transformación en múltiples y diversas organizaciones hacia metas predefinidas, llevó a fincar el proceso en un esquema centralizado de diseño y control. Pero esto mismo constriñó la posibilidad de afinar los proyectos de cada institución de acuerdo con sus peculiaridades en un horizonte de mayor plazo y estrategias más

eficaces respecto del propósito general (la mejora de la calidad educativa) que son indispensables para poder arraigar este tipo de iniciativas de cambio organizacional.

En términos de los elementos que conforman la 'gerencia social' (Franco y Queirolo, 2007: 18-23), puede decirse que el PIFI tuvo las siguientes deficiencias: 1) no se sustentó realmente en la descentralización de las decisiones, aspecto que parece imprescindible dada la autonomía de la mayor parte de las universidades públicas; 2) no se formuló ni desarrolló con la participación y acuerdo de las instituciones en el diseño de los objetivos y estrategias del programa, restándole legitimidad, arraigo y continuidad; 3) no se redujo la dependencia financiera de las instituciones respecto de los recursos públicos, y 4) no consideró la dimensión del impacto del programa sino que se centró en su cobertura y costos (insumos y productos). "Todo ello se plasma en la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión y la utilización como criterio para monitorear y evaluar de medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un periodo de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto" (Franco y Queirolo, 2007: 24).

## II. LA GERENCIA SOCIAL.

### 1. El marco.

El PIFI tuvo la virtud de superar los programas tradicionales de mejora educativa que se fincaban en el otorgamiento de recursos para inversión física (FOMES) o gasto (PROMEP) y suponían que a más recursos más resultados<sup>8</sup>. Por el contrario, el PIFI consideró muy importante que, junto con tales recursos y su etiquetación rigurosa, era necesario inducir procesos de cambio en la gestión de las universidades para aumentar su capacidad de eficacia y eficiencia (Cohen y Franco, 2005: 114).

Pero uno de los límites del programa fue que no partió de un análisis de los modelos de organización y gestión de cada institución, de tal forma que no podían pre-verse las

---

<sup>8</sup> Mito señalado por Cohen y Franco (2005: 102).



diversas dificultades estructurales que cada una enfrentaría para llevar a cabo el proceso de cambio.

Otra virtud del PIFI, al menos en el planteamiento, fue establecer etapas secuenciadas de planeación-ejecución-evaluación<sup>9</sup> mediante las cuales las instituciones (directivos y comunidades) aprendieran haciendo y perfeccionaran, gradualmente, el método de la planeación estratégica y participativa, considerando la falta de experiencia acumulada en ellas en este rubro. De hecho, la SESIC planteó el PIFI como una contribución al fortalecimiento de la planeación en cada institución. Sin embargo, aunque la SESIC también se incluyó en el ciclo de aprendizaje, se trató de ‘funciones cíclicas de aprendizaje simple’ y no de ‘doble ciclo’ (Cohen y Franco, 2005: 127).

En términos generales, la magnitud de recursos extraordinarios que ofreció y entregó el PIFI no guardaron correspondencia con los plazos requeridos para que los recursos invertidos y los cambios en los modelos de gestión maduraran respecto del propósito general de mejora de la calidad educativa (Cohen y Franco, 2005: 104).

En cuanto a los niveles de decisión del programa (Cohen y Franco, 2005: 120), las estratégicas se mantuvieron en la SESIC y las tácticas y operativas en las instituciones. Así, la evaluación de las fases (Cohen y Franco, 2005: 112) del programa (formulación, ejecución y resultados) también fue atribución discrecional de SESIC.

Por todo lo anterior, hubiese sido preferible un modelo menos burocrático y más adaptativo (Cohen y Franco, 2005: 132).

## 2. La estrategia<sup>10</sup>.

### a). Matriz de funcionalidad.

---

<sup>9</sup> PIFI 1.0 en 2001, PIFI 2.0 en 2002, PIFI 3.0 en 2003, PIFI 3.1 en 2004, PIFI 3.2 en 2005 y PIFI 3.3 en 2006.

<sup>10</sup> Con base en Cohen y Franco, 2005: 135 y ss.

La tabla siguiente no muestra las relaciones entre actividades, procesos y funciones (Cohen y Franco, 2005: 139), sino cómo se asignaron las funciones entre los agentes del programa.

	Organización Dirección Programación	Ejecución*	Monitoreo	Evaluación*
SE SIC IES	x	X	x	x

\* Por institución y dependencia.

\*\* Por la SESIC y los Comités de Pares organizados por ella.

#### b). Matriz Lógica.

A continuación presento, adaptada, la Tabla de Metas-Compromisos de cada Dependencia e Institución educativa establecida por SESIC (2005), que sirve también para aproximar a una evaluación global del programa (ver siguiente apartado), aunque sus metas no se establecieron públicamente. Cada institución y dependencia determinaba sus metas anuales. Respecto del punto de partida, las metas no podían ser tan bajas que no mostraran la disposición a realizar un esfuerzo de mejora, ni tan altas que parecieran inalcanzables.

OBJETIVOS DE IMPACTO	METAS	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	RESULTADOS
Mejorar la capacidad académica		Número y % de PTC:		
		-con perfil deseable que se registrarán en PROMEP	IES/PROMEPE	
		-que obtendrán su registro en el SNI/SNC	IES/SIN	
		-que participarán en el programa de tutorías PRONABES	IES/PRONABES	
		Cuerpos académicos que:		

		-se consolidarán	IES/PROMEPE	
		-mejorarán su grado de consolidación	IES/PROMEPE	
Mejorar la competitividad académica		PE que:		
		-se actualizarán	IES	
		-se actualizarán incorporando elementos de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje	IES	
		PE con tasas de titulación:		
		-mayores al 70 %	IES	
		-menores al 30%	IES	
		PE que pasarán al nivel 1 de los CIEES y/o a la acreditación por el COPAES	IES/CIEES/COPAES	
		Otras metas académicas:		
		Meta A (nuevas licenciaturas)	IES	
		Meta B (nuevos posgrados)	IES	

c). Brechas de impacto.

A continuación presento una versión resumida de los resultados del PIFI expuestos por las autoridades (SES, 2006: Capítulo 5). Las tablas siguientes comparan la situación inicial (2000, 2002 ó 2003) con la final (2006) de acuerdo con los datos que ofrece el documento aludido. Los rubros a considerar son capacidad académica, competitividad académica, innovación educativa y gestión<sup>11</sup>.

### Capacidad Académica

Tabla 1. Profesores de Tiempo Completo por Grado

	2000	2006	Variación
--	------	------	-----------

<sup>11</sup> En otro trabajo desarrollo más ampliamente el análisis de los datos Ejea (2007b).

	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
Total	20,540	100.0	27,041	100.0	6,501	31.7
Licenciatura	10,065	49.0	6,490	24.0	-3,575	-35.5
Maestría y Especialidad	8,113	39.5	13,764	50.9	5,651	69.6
Doctorado	2,362	11.5	6,625	24.5	4,263	180.5
Con posgrado	10,475	51.0	20,389	75.4	9,914	94.6
No registrado	-		162	0.6	162	

El cálculo de las variaciones se hizo con base en los datos de SES (2006: 94)

Tabla 2. Profesores con Perfil Deseable PROMEP y miembros del SIN

	2002		2006		Variación	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
PTCPD	5,556	24.2	10,125	33.9 <sup>a</sup>	4,569	82.2
SIN	1,899	8.3	3,700	12.4 <sup>a</sup>	1,801	94.8

Porcentaje respecto al total de PTC. <sup>a</sup> Estas cifras están calculadas sobre un total de 29,756 PTC (p. 99). Si se toma el Total de PTC de la Tabla 1, los porcentajes son 37.4 y 13.6 respectivamente. Fuente: SES, 2006.

Tabla 3. Cuerpos Académicos por Tipo

	2002		2006		Variación	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
CA Consolidados	34		239		205	602.9
CA en Proceso de Consolidación	170		552		382	224.7
CA en Proceso de Formación	1,385		2,499		1,114	80.4
Total	1,589		3,290		1,701	107.0

El cálculo de las variaciones se hizo con base en los datos de SES (2006: 100)

### Competitividad Académica

Tabla 6. Calidad de los programas educativos

	2001	2006	variación %
Programas acreditados por COPAES	98 <sup>a</sup>	675	588.8
Programas evaluados por CIEES	1,288	2,954	129.3
Nivel 1	473	1,599	238.1
Nivel 2	578	916	58.5
Nivel 3	237	439	85.2

<sup>a</sup> 2002

Fuente: SES, 2006: 102 y 103.

Tabla 7. Estudiantes atendidos por programas de buena calidad

	2003	2006	variación %
Número de instituciones por porcentaje de estudiantes en programas de buena calidad <sup>a</sup>			
de 75% y más	3	21	600.0
de 50 a 74.9%	6	8	33.3
de 25 a 49.9%	10	4	-60.0
de 0 a 24.9%	21	7	-66.7
	40	40	

<sup>a</sup> Programas evaluables<sup>12</sup>.

Elaboración propia con base en SES, 2006: 105.

Tabla 8. Otros indicadores

	2000	2006	Variación %
Porcentaje de programas actualizados	39.9	70.8	77.4
Porcentaje de programas con retención superior al 70%	45.3	72.0	58.9
Porcentaje de programas con titulación superior al 70%	25.3	40.4	59.7
Porcentaje de PTC tutores	30.7	83.3	171.3
Porcentaje de estudiantes en tutoría	25.8	67.8	162.8

Fuente: SES, 2006: 106 a 109.

### Innovación Educativa

En este aspecto el documento es muy escueto. Menciona que 17 universidades estatales y 9 tecnológicas incorporaron “nuevos enfoques educativos” (SES, 2006: 109).

### Gestión

El Capítulo 5 se refiere únicamente a la certificación ISO 9001:2000 como reflejo de los Avances en la mejora de la Gestión (24 universidades públicas y 56 tecnológicas).

d). Nodos estratégicos.

<sup>12</sup> Son los programas vigentes que cuentan con una o más generaciones de egresados. Además, “Se consideran evaluables los programas educativos que han sido reestructurados (cambios del plan y programas de estudios) como consecuencia de una autoevaluación o una evaluación externa” (p. 137).

Es interesante reproducir los obstáculos que, según las Conclusiones del documento, el programa enfrentó en las instituciones, “sobre todo en las primeras fases” ya que durante el proceso se “diluyeron” o “atenuaron” esas dificultades (SES, 2006: 129):

- Poca participación de los titulares de las instituciones en los procesos de planeación.
- Limitada experiencia para implantar procesos de planeación estratégica participativa.
- Serias deficiencias en la formulación de los planes de desarrollo institucionales, lo que provocaba su escasa implementación.
- Simulación de los procesos de planeación.
- Inercia, usos y costumbres internos y resistencia al cambio.
- Temor a los ejercicios participativos.
- Falta de una cultura de trabajo en equipo.
- Temor a contraer compromisos, reflejado en la dificultad para definir metas significativas a corto, mediano y largo plazos.
- Tendencia a ver los PIFI sólo como una fuente para obtener recursos.

En otra parte, el documento señala que “La diferencia en los logros [entre las instituciones] se debe *en buena medida*<sup>13</sup> al grado de pertinencia, suficiencia y eficacia de las políticas y estrategias implantadas por cada institución, *así como por las características de cada una de ellas*” (SES, 2006: 109). Pero no hay un análisis de esa *medida* ni de tales *características*.

Únicamente se indica que

“Las instituciones que sustentaron su proceso de planeación para la formulación de su PIFI en su Programa de Desarrollo Institucional han logrado avances más significativos en el proceso de mejora continua y aseguramiento de su capacidad y competitividad académicas que aquellas que lo vieron como un ejercicio paralelo o aislado” (SES, 2006: 86),

y que

---

<sup>13</sup> Las cursivas en esta cita son mías.

“Los PIFI han tenido consecuencias favorables en particular, en aquellas instituciones que llevaban a cabo ejercicios de planeación incipientes. Estas instituciones han transitado, en general, de un escaso dominio de las prácticas de planeación, a ejercicios amplios de planeación participativa que les han permitido lograr consensos sobre sus principales problemas y sobre las políticas y estrategias que deben implantar” (SES, 2006: 87).

e). Senderos estratégicos.

De lo anterior se desprende que la continuidad y mejora del PIFI implicaría (Cohen y Franco, 2005: 151 a 156):

- i) Acciones internas en cada institución que permitan clarificar las características estructurales de organización y gestión que facilitan u obstruyen los procesos de cambio y definir en consecuencia las estrategias a seguir: árbol de problemas y tramas de causalidad, objetivos y metas, actores involucrados y niveles de participación, sistemas de monitoreo y evaluación.
- ii) Concertar entre los actores (autoridades educativas e instituciones), en una visión de largo plazo, los objetivos de impacto, los mecanismos para la asignación transparente de los recursos y los criterios de evaluación. Esto implica mejorar la comunicación entre los agentes. Es posible que la propuesta de crear un Consejo Nacional de Educación pudiera contribuir a alcanzar estos propósitos<sup>14</sup>.

Los ejes de articulación de los senderos tienen que considerar, de acuerdo con el diagnóstico a nivel de institución y de sistema:

- i) La conversión operativa de la mejora de los indicadores de insumos en la mejora de los indicadores de la calidad educativa final (la formación de los estudiantes y su impacto como egresados).

---

<sup>14</sup> Sobre las ventajas y limitaciones de esta propuesta pueden consultarse los números 226 y 227 de *Campus Milenio*, 31-VI-07 y 7-VI-07.

- ii) La detección de los puntos más débiles que conforman los principales factores del complejo proceso educativo: capacidad académica, competitividad académica e innovación educativa.
- iii) En particular, parece indispensable reforzar las estrategias tendientes al desarrollo de la innovación educativa para lograr un impacto efectivo en la calidad.
- iv) En este sentido, también es preciso definir con mayor claridad en qué consisten los “nuevos enfoques educativos” y cuáles serían sus indicadores.
- v) Así mismo, hace falta desarrollar algún tipo de modelo organizacional que permita orientar los procesos de mejora de la gestión, más allá de las certificaciones administrativas que se han considerado hasta ahora.

El análisis detallado en una institución, de la implementación e impacto del PIFI en las estructuras organizacionales y de gestión, y de los senderos de intervención que se derivarían de aquél, como sería el caso de la UAM, lo realizo en otro trabajo.



## FUENTES

COHEN, E. y FRANCO, R. (2005) *Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?*, Siglo XXI Editores, México, capítulo 4 “El marco de la gestión social” y capítulo 5 “La estrategia de la gestión social”.

EJEA, Guillermo (2007a) *La evaluación de las políticas públicas. El caso del PIFI*, documento de trabajo, abril.

EJEA, Guillermo (2007b) *Notas sobre los resultados del PIFI*, documento de trabajo, abril.

FRANCO, Rolando y QUEIROLO, Eduardo (2007) *Guía de lectura para la asignatura: Técnicas de Gestión Pública.*, FLACSO-México, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, México, Unidades I y II.

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2006) *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el período 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional: un primer recuento de sus impactos*, SEP, México.

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA (2005) *Guía PIFI 3.2*, SESIC.