

## LA EVALUACIÓN DEL PIFI

Guillermo Ejea Mendoza  
Febrero de 2007

### PRESENTACIÓN

Estas notas tienen como propósito exponer una propuesta de evaluación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) utilizando el Modelo del Marco Lógico.

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

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.

## INTRODUCCIÓN

Estas notas tienen como propósito exponer una propuesta de evaluación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) utilizando el Modelo del Marco Lógico, que es una herramienta útil para evaluar programas y proyectos en cuanto a su congruencia con las políticas y estrategias de desarrollo, la consistencia de su formulación, la coherencia de su implementación y, finalmente, su eficacia y eficiencia. Este trabajo se centra en el primer aspecto y los resultados<sup>1</sup>. En la primera parte se describe el Programa en líneas generales enfatizando su ubicación en la política pública nacional. En la segunda se formulan a grandes rasgos los propósitos y la metodología de la evaluación. En la tercera se aplica el mencionado Modelo al Programa, considerando únicamente el primer aspecto. En la última se resumen los resultados del Programa conforme a sus propios objetivos.

### 1. EL PROGRAMA

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) no es una política pública sino un programa/estrategia de la política de educación superior mexicana del período 2000-2006. Ésta se conforma por varios objetivos, políticas, líneas de acción y programas (SEP, 2001)<sup>2</sup>.

Para el subsector de educación superior, el Programa Nacional de Educación 2000-2006 plantea tres objetivos estratégicos: I) ampliación de la cobertura con equidad; II) educación de buena calidad; III) integración, coordinación y gestión del sistema. El segundo se descompone en tres objetivos particulares: 1) fortalecer a las instituciones públicas para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional; 2) fomentar que las instituciones apliquen enfoques

---

<sup>1</sup> Una aproximación al análisis de su gestación y su implementación puede encontrarse en mis dos trabajos anteriores: “El proceso de formación de la agenda en políticas públicas. Los temas del financiamiento y la calidad en la educación superior pública en México (2ª parte)” y “La implementación del PIFI”.

<sup>2</sup> De acuerdo con Aguilar Villanueva (2006: pp. 4 y 6), el Programa Nacional de Educación 2001-2006 constituiría *la política pública* de educación y el PIFI uno de los programas que la integran.

educativos flexibles centrados en el aprendizaje, y 3) fomentar la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones. El segundo objetivo particular tiene tres líneas de acción: (A) fomentar que las instituciones públicas formulen programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación; (B) promover que los proyectos que conformen el programa integral de fortalecimiento institucional consideren aspectos como la superación académica del profesorado y el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos, la atención a las recomendaciones de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), la incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje, la actualización de los planes y programas de estudios y su flexibilización, y (C) impulsar el desarrollo del sistema público y la realización de los proyectos contenidos en los programas integrales de fortalecimiento institucional. Por último, para alcanzar los objetivos y metas propuestos, el PNE establece doce programas, de los cuales son: (4) fortalecimiento integral de las instituciones públicas; (5) mejora del perfil del profesorado y consolidación de cuerpos académicos; (7) enfoques educativos centrados en el aprendizaje; (8) fortalecimiento del posgrado nacional, y (10) evaluación y acreditación de la educación superior (ver Anexo I).

En términos operativos, el PIFI corresponde a la primera línea de acción mencionada (A), pero su diseño abarca también la segunda (B). De hecho, como programa involucra a los otros cuatro señalados, entre ellos, el (8) como Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP) y el (5) como Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Además, entre las primeras líneas de acción (A) se encuentra que las instituciones fortalezcan su capacidad para la planeación estratégica, gestión, vinculación, información, evaluación y rendición de cuentas a la sociedad. Por tanto, el PIFI es un programa estratégico (o una estrategia) en el sentido de que constituye el eje central de la acción pública hacia el propósito de mejora de la calidad educativa.

Por PIFI se entiende tanto el programa/estrategia 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).

El PIFI se diseñó en la Subsecretaría de Educación Superior (SESIC)<sup>3</sup> y se aplicó entre 2001 y 2006 en las universidades públicas estatales y la UAM. Se financió con fondos fuera del presupuesto regular asignado a las instituciones tanto por el Gobierno Federal como por los gobiernos estatales. En consecuencia, para acceder a recursos adicionales, las instituciones debían sujetarse a sus reglas.

El PIFI tiene como objetivo la mejora continua de la calidad de los programas educativos y servicios ofrecidos por las universidades. 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>4</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 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.

El PIFI se aplica en dos niveles: el institucional (la universidad) y el de sus dependencias (DES): cada una de sus facultades, divisiones o centros. La posible existencia de diferencias entre los indicadores se cataloga como brecha y da lugar a la necesidad de revisar la integración y el funcionamiento de la institución o la dependencia, de tal manera que haya convergencia de propósitos y esfuerzos no sólo horizontal (dentro de las DES) sino también vertical (entre la institución y las DES). El análisis de la gestión comprende también el estado de la infraestructura (instalaciones, equipos, conectividad, acervos bibliohemerográficos, etc).

Una vez realizada la autoevaluación en ambos niveles, se elaboran el Programa de Desarrollo Institucional (PROGES) y el Programa de Desarrollo de cada Dependencia

---

<sup>3</sup> Ahora Subsecretaría de Educación Superior (SES). En estas notas se utilizan ambas denominaciones conforme al período correspondiente.

<sup>4</sup> Las instituciones podían proponer otros indicadores siempre que fueran válidos, confiables y cuantificables.

(PRODES), que además de ser congruentes en sí mismos deben ser coherentes entre sí; también se formulan los proyectos institucionales y de Dependencia enfocados a resolver problemas específicos o cumplir con las metas propuestas (todo esto a través de formatos proporcionados por la SESIC).

Tanto en la fase de autoevaluación como en la de planeación debe procurarse que haya la más amplia participación posible del personal académico, especialmente a nivel de las DES, es decir, de abajo hacia arriba.

Para la evaluación de los PIFI (PROGES, PRODES y Proyectos), la SEP convoca a expertos que, mediante formatos rígidos de respuestas preestablecidas, evalúan en dos o tres días<sup>5</sup> tanto el grado de calidad de los mismos (congruencia y coherencia) como el avance logrado respecto de las metas establecidas.

La evaluación tiene dos resultados. Uno es una especie de dictamen que califica los PROGES y PRODES (valores de 0 a 5), así como recomendaciones para mejorarlos. Tanto los dictámenes como las recomendaciones son escuetos y corresponden a una redacción preestablecida por sistema<sup>6</sup>. El otro es la asignación de recursos a los proyectos aprobados. Desde la óptica de las instituciones y las DES, no había correspondencia entre ambos resultados ni fueron claros los criterios de asignación de recursos.

Las actividades de planeación-evaluación se realizaron anualmente (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), aumentando el grado de profundidad.

## 2. LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN

Obviamente, lo que ahora se puede realizar es una evaluación ‘expost’ del programa 2001-2006, aunque existen materiales que podrían ofrecer elementos para una

---

<sup>5</sup> La rigidez y la premura provocaron fuertes críticas porque, de decía, impedían que los evaluadores pudieran profundizar su conocimiento sobre las instituciones y sus dependencias y valorar adecuadamente los propósitos y la evolución que registraban.

<sup>6</sup> Este formato también recibió fuertes críticas.

aproximación ‘intermedia’ o ‘durante’ (por ejemplo: SESIC, 2004; Kent, 2004 y Casillas y López, 2005).

Mi evaluación pretendía: 1) hacer juicios sobre el programa y 2) proponer acciones para mejorarlo. Sin embargo, como ignoro si se continuará en el presente sexenio, el segundo objetivo podría ser sustituido por: 3) ayudar a la toma de decisiones en futuros programas similares.

En principio, la evaluación tiene que realizarse en términos de las metas propuestas por el programa, lo cual se encuentra en el informe de resultados elaborado por la propia Subsecretaría (SES, 2006). Conviene precisar, entonces, de acuerdo con la metodología del Marco Lógico descrita por Ortega, Pacheco y Prieto (2005: 23), que el ‘fin último’ del programa es contribuir a la mejora de la calidad educativa (nivel estratégico o política de desarrollo), que su ‘propósito’ es la mejora continua de la calidad de los programas educativos y servicios ofrecidos por las universidades (el fortalecimiento integral de las instituciones), y que sus objetivos concretos (‘componentes’ o ‘resultados’) se centran en la mejora de los indicadores (insumos de la calidad) señalados antes. Esta distinción entre fin, propósito y objetivos concretos es importante ya que los dos primeros pueden exceder el alcance del programa por diversas razones y, por consiguiente, la responsabilidad y el control de sus diseñadores (y quizás también la de los implementadores)<sup>7</sup>.

No obstante, también pretendo realizar una *investigación* para explorar los factores organizacionales (a nivel institución) que facilitan o dificultan el cumplimiento del fin, el propósito y, en su caso, los objetivos concretos del programa.

De los cinco aspectos a evaluar (Martínez, 2007: 6, 8 y 12)<sup>8</sup>, me interesa principalmente la evaluación de procesos o implementación, aunque ésta apunte probablemente a la necesidad de evaluar el diseño o teoría del programa. Así mismo, conviene una

---

<sup>7</sup> Ortega, Pacheco y Prieto (2005: 24) ponen el ejemplo de un proyecto de irrigación que no cumple con el propósito de aumentar la producción agrícola porque los granjeros se niegan a cambiar sus prácticas. En el caso que estudio, la resistencia provendría de las comunidades académicas.

<sup>8</sup> Los cinco aspectos a evaluar y en este orden son: necesidades, teoría, procesos, impacto, eficiencia.

aproximación inicial a la evaluación de impacto. Pero contrariamente a la opinión de los expertos (Martínez, 2007: 12), creo que en este caso (expost) debe procederse de arriba hacia abajo en la jerarquía de la evaluación. No pretendo realizar una evaluación de costo y eficiencia del programa y doy por sentado que es necesario y pertinente.

La evaluación de impacto tiene dos dimensiones, la de los resultados concretos y la del propósito o fin último del programa. La primera se centra en la medición del cambio registrado en los indicadores utilizados por el programa (a través de cantidades e índices) y puede abarcar –tentativamente- al conjunto de instituciones afectadas por el mismo. Es una evaluación cuantitativa. Las preguntas iniciales son: ¿los resultados alcanzaron, superaron o quedaron por debajo de las metas establecidas?, ¿se han registrado cambios *significativos* en los indicadores?, ¿en cuáles? Lo más probable es que las autoridades tengan este reporte.

Los cambios *significativos* pueden reflejarse en las tasas de variación de los indicadores (o índices) antes del programa y una vez puesto en marcha, y son importantes porque permiten ver, aunque no con absoluta certeza, si el programa incidió en la variación de los indicadores. En otras palabras, se comparan las tasas resultantes durante el período de aplicación del programa contra las tasas que se obtendrían por la proyección de las tendencias registradas antes del programa, lo cual equivaldría a estimar o simular lo que habría ocurrido en ausencia del programa (el escenario contrafactual que menciona Baker, 2000: 1)<sup>9</sup>. Así, si *las tasas de incremento* de los indicadores aumentaron a partir de 2001, es dable suponer que hay un ‘efecto neto’ del programa<sup>10</sup> (Martínez, 2007: 8), aunque es difícil demostrar estadísticamente que no hubo otros factores que influyeron en dicho comportamiento. Entre estos factores se encontrarían el cambio de *ambiente* en el sector educativo y el subsector de la educación superior, la conciencia del personal académico acerca de los nuevos desafíos educativos y la creciente responsabilidad de las autoridades institucionales.

Lo anterior puede llevar a la necesidad de una valoración cualitativa enfocada a la opinión de los actores institucionales sobre los beneficios y defectos del programa

---

<sup>9</sup> Como se trata de una evaluación externa y expost no caben los diseños experimentales. En la página 11, Baker señala que estos enfoques no tienen escenario contrafactual o que se generan usando múltiples supuestos.

<sup>10</sup> Esto incluiría distinguir los efectos de los programas asociados, como PROMEP y PIFOP.

(Martínez, 2007: 14). Para esto puede ser útil la evaluación intermedia (SEMIC, 2004; Kent, 2004). También induciría a una evaluación sobre el diseño e implementación del mismo.

La evaluación del cumplimiento del ‘fin último’ del programa es más difícil por la inexistencia de acuerdo sobre la definición conceptual y operativa de la calidad educativa. Más complicado todavía es evaluar el ‘propósito’ del programa pues ¿cómo se mide el fortalecimiento institucional? o bien, en términos del PNE ¿cómo se sabe si las instituciones responden con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional? Las respuestas a estas preguntas en el contexto mexicano sólo pueden plantearse en el largo plazo.

Una forma de abordar el primer problema consiste en utilizar una adaptación del método de ‘evaluación basada en la teoría’ (Baker, 2000: 12 y 13), mediante el cual se contrastan los resultados con los supuestos sobre la base de una secuencia de pasos que teóricamente deben conducir a los efectos esperados. “Si los sucesos no resultan como se esperaba, la evaluación puede afirmar con un cierto nivel de confianza dónde, porqué y cómo ocurrió la falla”. En cambio, “Si los sucesos resultan como se esperaba, la evaluación puede indicar con cierta confianza cómo se generaron los efectos”. Entonces, “la atención del evaluador [se dirige] a los probables tipos de efectos en el corto y más largo plazo”. La autora indica que este enfoque es útil durante el proceso de implementación y no al final del programa, pero no veo la razón de ello. También señala que sus debilidades son similares a las de otros métodos. Debe tenerse cuidado en: (a) la identificación de los supuestos y teorías; (b) la medición de los pasos; (c) la generalidad o inexactitud de los planteamientos teóricos, y (d) la interpretación y generalización de los resultados.

En este marco es necesario identificar una variable que *represente* (fenomenológicamente) la calidad educativa (las prácticas docentes) y la forma de medirla (la opinión de los alumnos sobre el desempeño de los profesores). En otras notas he desarrollado la fundamentación teórica y los límites de esta propuesta. Sin embargo, esta óptica puede tener dos limitaciones importantes (Baker, 2000: 18). En primer lugar, no estoy seguro de que el tiempo transcurrido sea suficiente para medir de esta manera el impacto del programa ya que el cambio de las prácticas docentes parece

requerir un plazo más amplio. De cualquier manera, si esto es cierto, podría apuntarse una deficiencia en el diseño del programa. En segundo lugar, tampoco estoy seguro de que las autoridades que deberían involucrarse en la evaluación estén convencidas de la utilidad de una evaluación de este tipo.

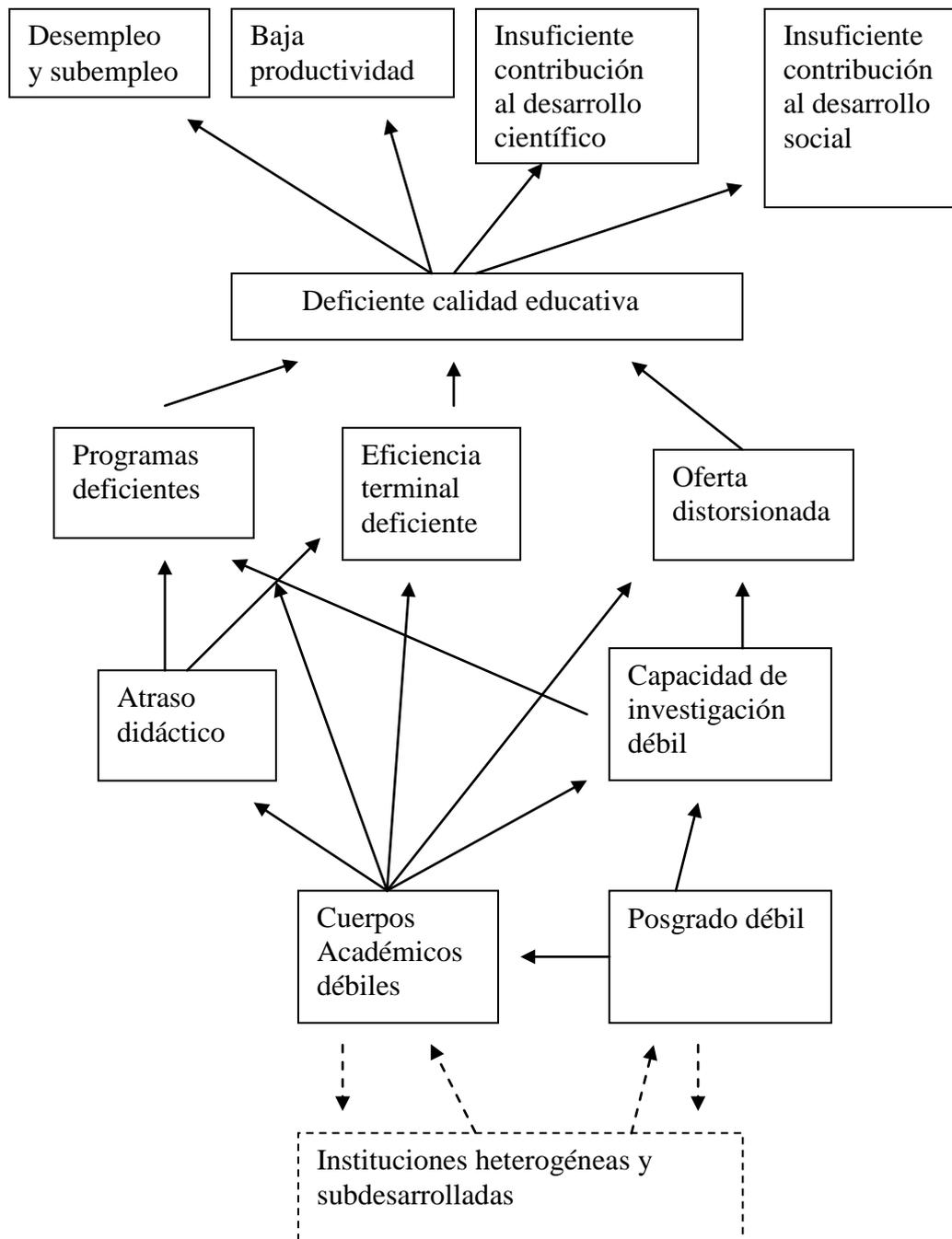
Para realizar la evaluación mediante el estudio de caso (la UAM) se empleará una combinación de métodos cuantitativo y cualitativo, para tratar de aprovechar las ventajas de la triangulación, el análisis desde diferentes perspectivas y a diferentes niveles y las oportunidades de retroalimentación (Baker, 2000: 9). El primero servirá para diseñar la estrategia de recopilación de los datos cualitativos y la muestra (Divisiones seleccionadas) de la medida en que los resultados observados en el trabajo cualitativo son aplicables, así como para controlar las características de las unidades de observación (Baker, 2000: 9). En esta fase podría utilizarse algún método cuasiexperimental, con las ventajas y desventajas que ello implica (Baker, 2000: 3 a 7). El enfoque cualitativo permitirá conocer mejor “las perspectivas de los beneficiarios, el valor que los programas revisten para éstos, los procesos que pueden haber afectado los resultados y una interpretación más profunda de los resultados observados en el análisis cuantitativo” (Baker, 2000: 2).

Por último, una tarea pendiente para continuar el diseño de la evaluación es la definición de las *variables explicativas* y sus *datos* (Baker, 2000: 21).

### 3. EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO

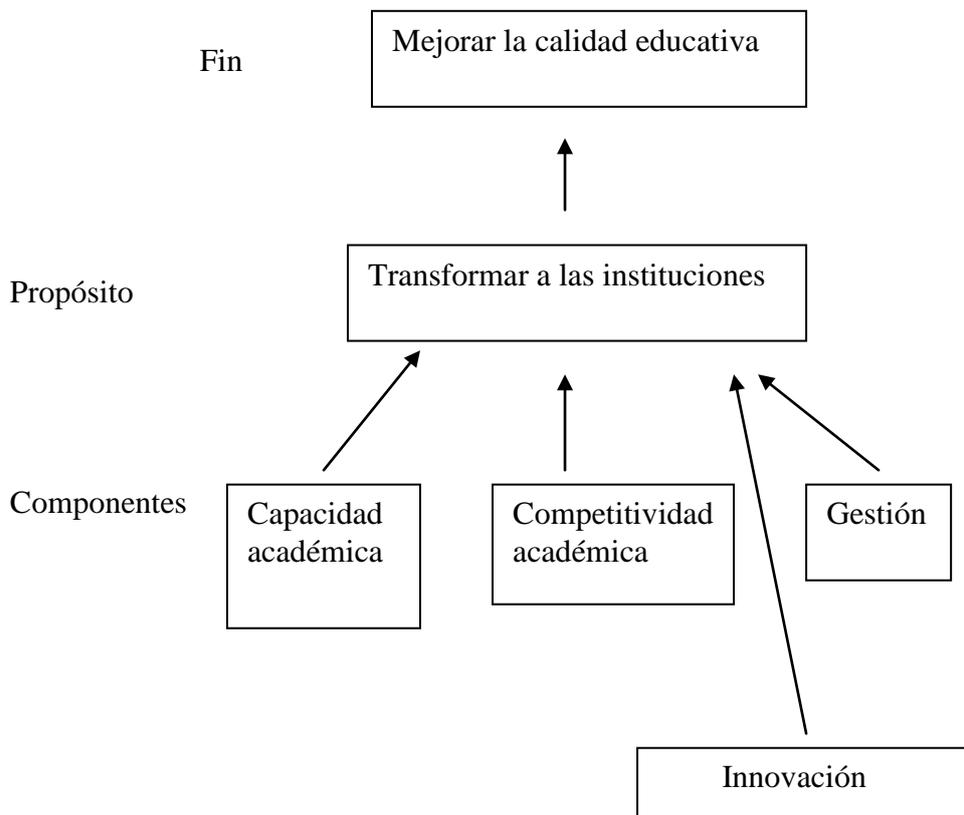
Una aproximación preliminar.

#### 1). Árbol de problemas del PNE (en materia de calidad)



- Los problemas están planteados en términos negativos.
- Aunque hay líneas de causalidad cruzadas, la direccionalidad es bastante clara.
- Las líneas punteadas expresan que el conjunto de causas caracterizan a las instituciones que, como tales, se convierten en agente.

## 2). Árbol de objetivos del PIFI (como programa/estrategia)



- El PIFI materializa la mayor parte del PNE.
- Cada uno de los Componentes tiene indicadores que parecen 'smart' aunque no todos son cuantificables.
- El paso siguiente consiste en desglosar las actividades.

#### 4. LOS RESULTADOS

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 ó 2002) 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.

Breve descripción del documento.

El documento está enfocado principalmente a la descripción del proceso de implementación del PIFI, considerando los aspectos de planeación del mismo (Capítulo 2) y los de la evaluación de las instituciones (Capítulo 3). El Capítulo 1 tiene como fin explicar el surgimiento del Programa; el Capítulo 4 transcribe las opiniones de los Rectores acerca del mismo, emitidas en 2004, y el Capítulo 5 presenta algunos impactos del PIFI. Además, en el Anexo C se encuentran los Paradigmas Fundamentales (definiciones de los conceptos) del PIFI.

#### CAPACIDAD ACADÉMICA

Como puede observarse en la Tabla 1, se registró un crecimiento del número de Profesores de Tiempo Completo en cerca de un tercio tan sólo en seis años, con un incremento notable en la cantidad de profesores con doctorado. Esto fue producto principalmente del aumento de nuevas plazas otorgadas por la SES, aunque también de la transformación de plazas de tiempo parcial realizada por las instituciones, de acuerdo con las autoridades (p. 94)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Según el documento de referencia, de 1998 a octubre 2006 se incorporaron 8,009 nuevos PTC a las universidades públicas autónomas estatales gracias a las dos acciones (p. 94), y se crearon 4,595 plazas en el período 2001-2006 (p. 93), de las cuales se asignaron 727 en noviembre de 2005 y 903 en febrero de 2006, de acuerdo con los programas de fortalecimiento de las DES (p. 96). No obstante, según datos de ANUIES (2005: 55), se otorgaron 4,141 entre 1998 y 2000 y 2,238 entre 2001 y 2003, las que sumadas a las 1,630 de 2005 y 2006 resultan 8,009. Esto significaría que la transformación de plazas por las instituciones fue una vía marginal en el aumento del número de PTC. Por otra parte, en 1996 se otorgaron 1,300 plazas. Así de 2001 a

El número de profesores graduados durante la operación del programa ascendió a 3,062 (p. 93), poco menos que un tercio del incremento de profesores con posgrado, lo cual es una cifra importante. De esa cantidad, obtuvieron el grado de doctor 1,660 personas; sin embargo, la meta era graduar 2,300 doctores sólo en 2006, para alcanzar un total de 11,500 en este último año (SEP, 2001: 209).

Por otra parte, el promedio nacional de PTC con posgrado en las instituciones pasó del 62 por ciento en 2002 al 75.45 por ciento en 2006. En este aspecto se rebasaron las expectativas ya que frente a un 45 por ciento en 2000 se esperaba alcanzar únicamente un 53 por ciento en 2006 (SEP, 2001: 209)<sup>12</sup>.

Tabla 1. Profesores de Tiempo Completo por Grado

	2000		2006		Variación	
	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)

Cabe mencionar que, en este período, 6 instituciones (de las 40 consideradas) que se encontraban debajo de la media en el primer año, pudieron colocarse encima de ella en el último, y dos que estaban arriba en 2002 se ubicaron debajo en 2006<sup>13</sup>. Las demás se mantuvieron en el rango de origen (p. 97).

La proporción de profesores con Perfil Deseable PROMEP y de miembros del SIN respecto de los PTC, también aumentaron significativamente (Tabla 2). Respecto de los

---

2006 sólo se crearían 3,868 plazas, frente a la meta del sexenio que era de 5,000 (SEP, 2001: 209), y a las 5,441 otorgadas entre 1996 y 2000.

<sup>12</sup> El PNE se refiere a profesores de carrera.

<sup>13</sup> Las primeras son: UAA, UABCS, UCACH, UACJ, UGto y US. Las segundas, UJED y UTM.

primeros, es de notarse que en 2006 sólo 6 instituciones concentraron 4,635 PTC con Perfil Deseable, es decir, el 45.8 por ciento del total<sup>14</sup>.

En cuanto a los miembros del SIN, el PNE había establecido que la participación de los profesores de las universidades estatales pasara del 50 por ciento en 2000 al 60 por ciento en 2006 (SEP, 2001: 209). Según CONACYT (2006: 3), esta participación era de 50.4 por ciento en el primer año y pasó a ser de 56.2 por ciento en 2005 (ver Anexo II).

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.

El número de los Cuerpos Académicos Consolidados y en Proceso de Consolidación también muestra un incremento sobresaliente (Tabla 3), aunque es probable que esto se deba no solamente al propio proceso de maduración que los colectivos llevaron a cabo durante el período, sino también, en cierta medida, al *proceso de aprendizaje sobre el modo de hacer las cosas* que los profesores realizan ante la aparición de nuevas reglas.

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)

<sup>14</sup> UAM (1,278), U de G (1,170), UANL (706), BUAP (604), UAS (469) y UAEH (408). SES, 2006: 99 y 100.

El Tabla 4 presenta la distribución de los Cuerpos Académicos por Áreas Disciplinarias. En la parte superior se encuentran los Cuerpos Académicos Consolidados. Es de destacarse, en el año 2002, el predominio casi absoluto (más de dos tercios) de los CA de las Ciencias Naturales y Exactas. La causa de esta preeminencia puede ser que, en efecto, los colectivos de dichas disciplinas tenían mayor *madurez académica* en ese momento, o bien, que la definición de Cuerpo Académico Consolidado se ajustaba mejor a ellos. En 2006 la situación se equilibró, sobresaliendo el incremento de los CAC en Ciencias Agropecuarias, Ingeniería y Tecnología y Ciencias Sociales y Administrativas.

En la parte inferior se encuentran los CA clasificados en Proceso de Consolidación. En este segmento la situación aparece más balanceada, aunque es notable el incremento de los CA de las Ciencias Sociales y Administrativas.

Tabla 4. Distribución de Cuerpos Académicos por Área Disciplinaria

	2002		2006		variación*	
	#	%	#	%	%	
CAC	Ciencias Agropecuarias	1	2.9	17	7.1	141.8
	Ciencias de la Salud	3	8.8	27	11.3	28.0
	Ciencias Naturales y Exactas	23	67.6	97	40.6	-40.0
	Ciencias Sociales y Administrativas	2	5.9	30	12.6	113.4
	Educación, Humanidades y Artes	2	5.9	21	8.8	49.4
	Ingeniería y Tecnología	3	8.8	47	19.7	122.9
	Total	34	100.0	239	100.0	
CAPC	Ciencias Agropecuarias	23	13.5	43	7.8	-42.4
	Ciencias de la Salud	14	8.2	62	11.2	36.4
	Ciencias Naturales y Exactas	70	41.2	165	29.9	-27.4
	Ciencias Sociales y Administrativas	12	7.1	111	20.1	184.9
	Educación, Humanidades y Artes	21	12.4	67	12.1	-1.7
	Ingeniería y Tecnología	30	17.6	104	18.8	6.8
	Total	170	100.0	552	100.0	

\* Cambio en la participación porcentual.

El cálculo de las variaciones se hizo con base en los datos de SES (2006: 102)

En 2002, 11 instituciones encuadraron a los 34 CAC (Tabla 5). En 2006, las mismas instituciones concentraron el 57.3 por ciento de los CAC del sistema. Si a ellas se añade la UAM en el último año, la proporción alcanza el 77.8 por ciento.

Tabla 5. Distribución de Cuerpos Académicos Consolidados por institución

	2002	2006
UABC	1	8
U de Colima	3	8
U de Guanajuato	5	14
UAEH	2	12
U de G	1	27
UANL	3	16
BUAP	5	25
UA de Querétaro	1	2
UASLP	7	13
UniSon	5	9
UA de Tamaulipas	1	5
Subtotal	34	137
UAM		49
Subtotal		186

Fuente: SES, 2006: 101.

## COMPETITIVIDAD ACADÉMICA

En el rubro de competitividad académica los resultados no son tan espectaculares ni consistentes como en los de capacidad académica. Puede apreciarse un incremento explosivo en los programas acreditados por COPAES, así como uno muy grande en los que alcanzaron el Nivel 1 de CIEES (Tabla 6). Una de las consecuencias de este proceso de evaluación/acreditación es que 21 instituciones puedan asegurar que el 75 por ciento o más de sus estudiantes estudian en programas de buena calidad (Tabla 7)<sup>15</sup>; otra es que cerca del 71 por ciento de los programas educativos hayan sido actualizados<sup>16</sup> y una

<sup>15</sup> En 2005 la matrícula de las universidades públicas estatales más la UAM alcanzaba los 830,000 estudiantes (OCDE, 2006: 15). Según la ANUIES, en 2003 había 547,774 estudiantes de licenciatura en las universidades públicas (ANUIES, 2005: 35), y en 2004 había **1, 940, 208 estudiantes de licenciatura en universidades e instituciones tecnológicas** (ANUIES, 2006). Por supuesto, una visión de la cobertura real de este indicador tiene que considerar las poblaciones por programa específico.

<sup>16</sup> En 2003 había 2,077 programas de licenciatura registrados en las universidades públicas e instituciones afines (ANUIES, 2005: 30). No se especifica qué clase de actualización. Puede ser desde revisión de programas de estudio, incorporación de cursos de idiomas y cómputo y nuevas opciones de titulación, hasta flexibilización de planes, nuevas opciones terminales, nuevos programas y nuevas modalidades de enseñanza. Cabe decir que entre las instituciones que han desarrollado nuevos modelos pedagógicos se encuentran: UABC, UAAAN, UACJ,

tercera se refleja en el aumento de las tasas de retención y titulación (Tabla 8). Por supuesto, hace falta un análisis más detallado para verificar que el incremento de la eficiencia es resultado de la mejora de la calidad educativa y no de una relajación de los criterios de retención y aprobación. También es importante la proporción de profesores y estudiantes que participan en la modalidad de tutorías (Tabla 8).

Es interesante que, respecto de las instituciones con bajo porcentaje de estudiantes en programas educativos de buena calidad (Tabla 7), el documento señale que algunas han tenido “que transitar primero por la incorporación de nuevos enfoques educativos, la adecuación de las estructuras orgánicas, el cierre de brechas de calidad entre DES y sus *campi* o mejorar sus condiciones de gobernabilidad o planeación” (p. 104).

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>17</sup>.

Elaboración propia con base en SES, 2006: 105.

---

UNICACH, UACHIH, UdeG, UAEMEX, UAN, UANL, BUAP, UAQ, UQROO, UOCC, UNISON, ITSON, UATAMPS, UV, IPN, UNAM y UPN (ANUIES, 2005: 29 y 30).

<sup>17</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).

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” (p. 109).

El resto del Capítulo 5 se refiere a la certificación ISO 9001:2000 como reflejo de los Avances en la Gestión (24 universidades públicas y 56 tecnológicas); a la atención prestada al problema de jubilaciones y, finalmente, a los premios creados y otorgados a las instituciones que se destacaron por sus acciones; también contiene las opiniones de algunos funcionarios universitarios sobre el Programa.

En las Conclusiones del documento se mencionan los obstáculos que el programa enfrentó en las instituciones, “sobre todo en las primeras fases”:

- 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 ver los PIFI sólo como una fuente para obtener recursos. (p. 129).

Señala, por último, que hace falta continuidad pues “el riesgo de retroceder es real” (p. 130).

## ANEXO I. ESTRUCTURA DEL PNE EN EDUCACIÓN SUPERIOR:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS PARTICULARES	LÍNEAS DE ACCIÓN
1) ampliación de la cobertura con equidad		
2) educación de buena calidad	1) fortalecer a las instituciones públicas para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional	<p>1) fomentar que las instituciones públicas formulen programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación;</p> <p>2) promover que los proyectos que conformen el programa integral de fortalecimiento institucional consideren aspectos como la superación académica del profesorado y el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos, la atención a las recomendaciones de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), la incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje, la actualización de los planes y programas de estudios y su flexibilización, y</p> <p>3) impulsar el desarrollo del sistema público y la realización de los proyectos contenidos en los programas integrales de fortalecimiento institucional.</p>
	2) fomentar que las instituciones apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje	1) promover en las IES proyectos que tengan por objeto incorporar enfoques educativos de aprender a aprender; apoyar los proceso de reforma académica en curso y alentar nuevas acciones; impulsar programas de

		capacitación permanente para profesores en la operación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje de los estudiantes;... (entre otros)
	3) fomentar la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones	Fomentar que las instituciones fortalezcan sus procesos de planeación y evaluación; Promover la evaluación diagnóstica y la acreditación de los programas educativos;...
3) integración, coordinación y gestión del sistema		

**PROGRAMAS:**

- 4) fortalecimiento integral de las instituciones públicas;
- 5) mejora del perfil del profesorado y consolidación de cuerpos académicos;
- 7) enfoques educativos centrados en el aprendizaje;
- 8) fortalecimiento del posgrado nacional, y
- 10) evaluación y acreditación de la educación superior.

## ANEXO II

## Miembros del SNI

	2000	2005	
Candidatos	1,220	2,109	72.8
Nivel I	4,346	6,558	50.9
Nivel II	1,278	2,306	80.4
Nivel III	622	1,113	78.9
Total	7,466	12,096	62.0
DF	3,703	5,298	43.1
Estados	3,763	6,798	80.6

Fuente: CONACYT / SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. *Evaluación 2005.*

## REFERENCIAS

- AGUILAR V., Luis F. (2006) *Marco para el análisis de las Políticas Públicas*. Ponencia presentada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO-México, 30 de noviembre.
- BAKER, Judy L. (2000) *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionistas*, Banco Mundial, Washington.
- CASILLAS, Miguel y LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (2005). “El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación”, en ÁNGEL DÍAZ BARRIGA y JAVIER MENDOZA ROJAS, *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*. ANUIES, México.
- KENT SERNA, Rollin (2004) *Recepción de las políticas públicas en educación superior: el PIFI y el PIFOP*. ANUIES, col. Documentos.
- MARTÍNEZ B., Arcelia (2007) *Evaluación en Políticas Públicas. Guía de curso*. FLACSO-México.
- ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan F. y PRIETO, Adriana (2005) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social, Serie Manuales # 42, Santiago de Chile.
- ANUIES (2005) *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-2003*. ANUIES, México.
- ANUIES (2006) *Anuario Estadístico 2004. Población escolar de licenciatura y técnico superior en universidades e institutos tecnológicos*. México. Consultado en [http://www.anui.es.mx/servicios/e\\_educacion/docs/anuario\\_estadistico\\_2004\\_licenciatura.pdf](http://www.anui.es.mx/servicios/e_educacion/docs/anuario_estadistico_2004_licenciatura.pdf) el 16/V/07.
- CONACYT / SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES (2006) *Evaluación 2005*. México. Consultado en [http://www.conacyt.mx/SNI/SNI\\_evaluación2005.pdf](http://www.conacyt.mx/SNI/SNI_evaluación2005.pdf) el 16/V/07.
- OCDE (2006) *Análisis temático de la educación terciaria. México. Nota de País*. SEP, noviembre.
- SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SESI (2004) *Memoria del Intercambio de Experiencias sobre el PIFI* (reunión con rectores). Se puede consultar en <http://ses4.sep.gob.mx/pe/memorias/m4> (30/III/07).
- SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2006) *La mejora de la calidad en 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*. Secretaría de Educación Pública, México.