



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa**

---

---

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**“CAMBIO ORGANIZACIONAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS  
MEXICANAS: EL CASO DE LA PLANEACIÓN EN LA UABC “**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER AL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**P R E S E N T A**

**JOCELYN ITZEL FLORES BUENDÍA**

**DIRECTOR DE TESIS:  
DRA. ANGÉLICA BUENDÍA ESPINOSA**

*Ciudad de México, Julio del 2016*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00089

Matrícula: 2142800200

CAMBIO ORGAIZACIONAL EN LAS  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS  
MEXICANAS: EL CASO DE LA  
PLANEACIÓN EN LA UABC.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 9:00 horas del día 21 del mes de julio del año 2016 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. MARIA ANGELICA BUENDIA ESPINOSA  
DR. GUILLERMO RAMIREZ MARTINEZ  
DRA. ANABELA LOPEZ BRABILLA



JOCELYN ITZEL FLORES BUENDIA  
ALUMNA

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretaria la última, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: JOCELYN ITZEL FLORES BUENDIA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

*Aprobar*

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA SASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTORA DE LA DIVISION DE CSH

DRA. JUANA JUAREZ ROMERO

PRESIDENTA

DRA. MARIA ANGELICA BUENDIA ESPINOSA

VOCAL

DR. GUILLERMO RAMIREZ MARTINEZ

SECRETARIA

DRA. ANABELA LOPEZ BRABILLA



**Para la elaboración de esta tesis, se contó con el apoyo de una beca CONACYT**

# *Agradecimientos*

A Dios por permitirme llegar hasta aquí, por la salud y por la familia tan solidaria que me ha dado.

A mi esposo Román Méndez Castillo, por ser mi amigo, compañero, por todos los consejos y palabras que me ha dado para mi formación académica y de la vida; porque gracias a ti soy mejor persona, sin tu ayuda y amor no lo hubiera logrado, con todo el amor de mi corazón te doy las gracias por todo.

A mi hijo Román Méndez Flores, por ser el motor en mi vida, por ser la fuerza que me motiva a ser mejor persona, porque eres la luz que guía mi camino, te doy las gracias por existir...te amo mi niño.

A mis padres José Luis Flores Paoly y Patricia Buendía Espinosa por darme la vida, por sus consejos y apoyo incondicional.

A mis hermanos Edher y Fernanda, por alegrarme la vida en los momentos difíciles y por todo el cariño que siempre me han dado.

A la familia Rivera Buendía, a mi tío Roberto, Frida y Diego, en especial a mi tía Vila, por todo el apoyo incondicional que me ha brindado, por confiar en mí, por ser mi ejemplo a seguir y por ser la tía, la profesora y la amiga...gracias por todo.

A la familia Rodríguez Buendía, a mi tío Armando, Dani y en especial a mi tía Lili, por todo el apoyo y consejos tan acertados de la vida y por sus ratos de paciencia, con todo mi cariño...gracias.

A mi tío Julio Buendía Espinosa, porque sin tu ayuda no hubiera podido terminar este proyecto, por tu paciencia, por compartir tus conocimientos académicos, por tus observaciones a este trabajo y por el tiempo que me dedicaste...gracias.

A mis abuelos Manuel Buendía y Bertha Espinosa, por ser los abuelos que más amo en esta vida, por todo lo que me han dado, por las enseñanzas, por su consejo tan sabio de que en esta vida hay que trabajar duro para obtener las cosas, con todo el cariño y respeto... gracias viejitos.

A mis tíos, Edgar Buendía y Héctor Buendía por confiar en mí y darme ánimos todo el tiempo, gracias por todo.

A mis primos Dani, Frida, Diego, Zaidy y Hector, por sus locuras y por alegrarme los días tan estresados.

***Gracias***

## ÍNDICE

Índice de tablas.....	8
Índice de figuras.....	9
Índice de gráficos.....	9
Índice de esquemas.....	10
Introducción.....	12

### **Primera parte: El planteamiento del problema**

Capítulo 1. El problema de investigación.....	14
1. El contexto de la planeación en la educación superior.....	14
2. Perspectiva metodológica.....	20
3. La selección del caso.....	24
4. Instrumentos de recopilación de información.....	25
5. Análisis e interpretación de resultados.....	29

### **Segunda parte: Eje organización -gestión -cambio**

Capítulo 2. El imperio de la racionalización en la sociedad: el traslado y uso de las herramientas gerenciales al ámbito educativo.....	33
2. 1 La universidad como organización.....	33
2.2 El estudio de las políticas públicas y su implementación.....	41
2.3 La relevancia de la gestión pública.....	45
2.4 La gestión en la universidad: el traslado de las herramientas gerenciales a la universidad.....	49
2. 5 Planeación y estrategia, un binomio indisoluble: el fin o el medio en la universidad.....	53
2.6 La planeación estratégica: ¿Qué es y que se espera de ella?.....	56
Capítulo 3. Cambio organizacional en la planeación de las universidades.....	68
3.1 El cambio organizacional en la planeación de las universidades.....	76
3.2 Tipos de cambio organizacional.....	77
3.3 Conformación de la estructura y procesos dentro de la organización.....	90
3.4 Diseño y cambio en la estructura organizacional: ¿Por qué cambian las organizaciones?.....	96

### **Tercera parte: El estudio de caso**

Capítulo 4. El programa Integral de Fortalecimiento Institucional.....	105
4.1 Historia y surgimiento del PIFI.....	105
4.2 El proceso de integración del PIFI.....	109
4.3 La concepción del PIFI desde la visión de otras investigaciones.....	110

Capítulo 5. El proceso de planeación y el PIFI en la UABC .....	120
5.1 Historia de la UABC en el contexto de las políticas de educación superior .....	120
<b>Cuarta parte: Análisis e interpretación de resultados</b>	
Capítulo 6. Interpretación y resultados .....	146
6.1 El deber ser de la universidad: legislación y normatividad en la UABC.....	146
6.2 Cambios en la legislación universitaria: un recorrido histórico a través de los periodos rectorales .....	151
6.3 Gestión rectoral (1998-2000): la llegada del PIFI a la UABC .....	152
6.3 Cambios encontrados en el periodo rectoral .....	155
6.4 Gestión rectoral 2002-2006: la adaptación de la política pública .....	157
6.5 Cambios en el periodo rectoral 2002-2006 .....	167
6.6 Gestión rectoral 2007-2010: la apropiación de la política pública.....	172
6.7 Cambios en el periodo rectoral 2007-2010 .....	178
6.8 Gestión rectoral 2011-2015: la estabilización de la política pública.....	180
6.9 Cambios en variable normatividad: el recuento del deber ser.....	181
7. Financiamiento universitario: Sin planeación no hay remuneración...hacia la consolidación de un nuevo modelo de financiamiento en las UPES .....	185
7.1 El financiamiento universitario y la distribución de los recursos en la universidad .....	185
7.4 Variación del presupuesto extraordinario: un análisis a través de series de tiempo.....	193
7.5 Cambios en el presupuesto asignado vía PIFI.....	193
7.6 Cambios en los proyectos financiados vía PIFI .....	198
8. El culto a los mitos racionalizados: la estructura organizacional de la UABC .....	203
8.1 Primer momento: La estructura formal de la planeación antes del PIFI .....	208
8.2 El tamaño .....	208
8.3 La formalización .....	214
8.4 Centralización: La toma de decisiones y los procesos de planeación antes del PIFI .....	219
8.5 Segunda etapa: La estructura formal de la planeación después del PIFI .....	225
8.6 Tamaño: la estructura formal de la planeación después del PIFI.....	228
8.7 Formalización: los procesos de planeación se regulan en la universidad .....	240
8.8 El contexto: Cambio en el modelo de financiamiento de las Universidades Públicas Estatales (UPES) .....	240
8.9 Cambio en el modelo de planeación de las UPES.....	242
8.9 La formalización de los procesos de planeación en la UABC .....	244
8.9.1 Centralización .....	247

8.9.2 El proceso participativo del PIFI y su relacion con la toma de decisiones .....	249
8.9.3 Cambios en la estructura formal: el recuento .....	250
9. Efectos del PIFI en la universidad: no todo lo que brilla es oro .....	254
10. Los hallazgos no previstos .....	258
Conclusiones .....	263
Referencias bibliográficas .....	268
Anexos.....	278
Guía de entrevista.....	278

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Clasificación instituciones de educación superior	13
<b>Tabla 2.</b> Operacionalización de la variable normatividad	81
<b>Tabla 3.</b> Operacionalización de la variable estructura formal	82
<b>Tabla 4.</b> Operacionalización variable financiamiento universitario	84
<b>Tabla 5.</b> Programas creados en el arranque de la universidad	142
<b>Tabla 6.</b> Instituciones regulativas y normativas en la UABC	
<b>Tabla 7.</b> Operacionalización de la variable legislación universitaria	144
<b>Tabla 8.</b> Legislación de la universidad y su relación con los procesos de planeación	145
<b>Tabla 9.</b> Criterios para la revisión documental	149
<b>Tabla 10.</b> Cambios normativos para el periodo rectoral (1998-2000): la llegada del PIFI a la UABC	152
<b>Tabla 11 y 12.</b> Modificaciones a los artículos	159- 161
<b>Tabla 12.</b> Cambios normativos para el periodo rectoral (2002-2006): la adaptación de la política	165
<b>Tabla 13.</b> Modificaciones a los artículos	169
<b>Tabla 14.</b> Contenido del Reglamento de Planeación	172
<b>Tabla 15.</b> Cambios normativos para el periodo rectoral (2007-2010): la apropiación de la política	173
<b>Tabla 16.</b> Entrevistados	176
<b>Tabla 17.</b> Entrevistados	177
<b>Tabla 18.</b> Presupuesto asignado	185
<b>Tabla 19.</b> Operacionalización de la categoría financiamiento	186
<b>Tabla 20.</b> Presupuesto asignado	187
<b>Tabla 21.</b> Proyectos financiados	192
<b>Tabla 22.</b> Cambios al presupuesto y proyectos financiados en el periodo (2001-2014)	196
<b>Tabla 23.</b> Operacionalización de la variable estructura formal	197
<b>Tabla 24.</b> Estructura formal de los procesos de planeación en la UABC antes de la	201

llegada del PIFI	
<b>Tabla 25.</b> Cambios en la unidad de análisis tamaño	207
<b>Tabla 26.</b> Tipo de planeación para el periodo rectoral 1998-2002	209
<b>Tabla 27.</b> Cambios en la unidad de análisis formalización y procesos de planeación	211
<b>Tabla 28.</b> Toma de decisiones	214
<b>Tabla 29.</b> Órganos de gobierno implicados en los procesos de planeación en la UABC	223
<b>Tabla 30.</b> Cambios a la estructura formal de la planeación	230
<b>Tabla 31.</b> Percepción de los actores entrevistados con respecto a personal disponible en la organización	231
<b>Tabla 32.</b> Modelo de toma de decisiones en la UABC	241

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Modelo de planeación estratégica	57
<b>Figura 2.</b> Modelo de planeación estratégica y el PIFI	62
<b>Figura 3.</b> Proceso de Institucionalización del modelo de asignación de recursos extraordinarios vía PIFI	71
<b>Figura 4.</b> Tipo de organización y cambio en la UABC derivado del PIFI	79
<b>Figura 5.</b> Variable Normatividad	81
<b>Figura 6.</b> Variable Estructura formal	82
<b>Figura 7.</b> Variable Financiamiento universitario	84
<b>Figura 8.</b> El cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas: el caso de la planeación en la UABC	85
<b>Figura 9.</b> Fuentes de financiamiento en las IES	182
<b>Figura 10.</b> Modelo de toma de decisiones en la UABC	214

## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Cambio en la normatividad de orden mayor	178
<b>Gráfico 2.</b> Presupuesto asignado vía PIFI	188
<b>Gráfico 3.</b> Serie Presupuesto	189

<b>Gráfico 4.</b> Proyectos financiados	192
<b>Gráfico 5.</b> Serie proyectos	194
<b>Gráfico 6.</b> Cambio en la estructura formal	244
<b>Gráfico 7.</b> Rector: liderazgo y poder	252
<b>Gráfico 8.</b> Efectos de las políticas de educación superior en la autonomía de la universidad	253
<b>Gráfico 9.</b> Relación Estado –universidad	253

## Índice de esquemas

<b>Esquema 1.</b> Primer órgano de gobierno implicado en la planeación antes de la llegada del PIFI: el rector de la universidad	204
<b>Esquema 2.</b> Segundo órgano de gobierno implicado en la planeación antes de la llegada del PIFI: La Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional	205
<b>Esquema 3.</b> Estructura formal de la planeación	206
<b>Esquema 4.</b> Primer órgano de gobierno implicado en la planeación: el rector de la universidad	224
<b>Esquema 5.</b> Segundo órgano de gobierno implicado en la planeación: el Vicerrector de los campus de la universidad	225
<b>Esquema 6.</b> Tercer órgano de gobierno implicado en la planeación: la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional	226
<b>Esquema 7.</b> Cuarto órgano de gobierno implicado en la planeación: Unidades académicas y	227

dependencias administrativas en la universidad

**Esquema 8.** Quinto órgano de gobierno implicado en la planeación: los órganos colegiados en la universidad 228

**Esquema 9.** Estructura formal de la planeación 2003-2014 229

**Esquema 10.** Cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas: el caso de la planeación en la UABC 246

## Introducción

La economía mundial y la globalización han desencadenado crisis económicas y financieras, lo que ha generado problemas en la gestión pública para atender políticas y demandas sociales. En el caso de la educación superior, se asume que la gestión y conducción de la universidad se posicionan como una de las actividades más relevantes para su funcionamiento, ya que permite a los actores dirigir los objetivos a largo y mediano plazo, gestionar programas que permitan alcanzar niveles de calidad, mismos que deben estar orientados a cumplir ciertos requerimientos que el Estado reclama para fortalecer el desarrollo científico, tecnológico y cultural de la nación.

El traslado de las herramientas gerenciales al ámbito educativo, se llevó a cabo mediante *modas administrativas* y su adopción a través de lo que se conoce como isomorfismo institucional. Al implementar la planeación estratégica en las universidades, se han generado cambios significativos a nivel estructural, formas de gobierno, toma de decisiones y procesos de gestión.

La presente investigación tiene como finalidad abordar el cambio organizacional derivado de la implementación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), como una herramienta de gestión que promueve la planeación estratégica participativa, a partir del año 2001, específicamente en el caso de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). La investigación se aborda desde una perspectiva organizacional y retoma postulados de los Estudios Organizacionales; específicamente del Nuevo Institucionalismo Sociológico.

Desde esta perspectiva, se indaga el proceso de cambio organizacional en la universidad a partir de los procesos de planeación derivados del PIFI, en tres niveles de análisis: normativo, de estructura formal y financiero.

El desarrollo de esta investigación retoma los fundamentos metodológicos del estudio de caso a partir del cual se construyeron técnicas de indagación y recopilación de información mediante la elaboración de entrevistas semi estructuradas y análisis documental para

obtener percepciones de los actores responsables de la planeación en la universidad y analizar los cambios de la misma a partir de la llegada del programa.

### ***Organización de la obra***

El trabajo se encuentra organizado en cuatro apartados. El primero corresponde al planteamiento del problema, en él se incluye la pregunta de investigación, objetivos, supuestos teóricos, metodología de investigación y los criterios para la selección del caso.

El segundo contiene el eje organización-gestión-cambio, donde se desarrollan dos capítulos: a) el imperio de la racionalización en la sociedad: el traslado y uso de las herramientas gerenciales al ámbito educativo; y, b) cambio organizacional en la planeación de las universidades; ambos conforman el marco teórico de la investigación.

El tercer apartado corresponde al estudio de caso; en éste se incluye el desarrollo del PIFI, el estado del arte del programa y la historia de la universidad en el contexto de las políticas de educación superior. Finalmente, se incluye el análisis y la interpretación de los resultados por cada variable de estudio, así como los hallazgos no previstos y las conclusiones del trabajo.

## Capítulo 1. El problema de investigación

### 1. El contexto de la planeación en la educación superior

El sistema de educación superior a nivel global, está caracterizado por una serie de transformaciones tanto económicas, como políticas y sociales que ocurrieron a partir de la posguerra.

La transformación más importante a escala mundial en la educación superior se debió a la masificación de la misma en algunos países y a la expansión acelerada en otros, generando una serie de transformaciones en su función. Inicialmente la educación superior estaba orientada a atender y formar a las elites de las naciones, posteriormente se dio una transición hacia la democratización y promoción del acceso público al nivel educativo superior, cuyo objetivo principal fue apoyar y dar solución a los problemas de desigualdad social y económica y fortalecer el desarrollo económico y social de las naciones (Buendía, 2014).

En México el sistema de educación superior creció en forma importante en los últimos 50 años, crecimiento asociado al incremento demográfico, las políticas sociales de ampliación del nivel educativo (el Plan de once años) y la incorporación de la mujer en actividades económicas, políticas y culturales del país (Buendía, 2014:12). En el periodo de 1960 a 1961 existía una matrícula de 76 269 alumnos inmersos en la educación superior, posteriormente entre 1970 y 1980, se presentaron las tasas anuales de crecimiento más altas en la matrícula, en 1980 la población de este nivel llegó a ser de 731 147 alumnos, presentando un incremento del 349.9% en una década, y finalmente en 1990 a 2000, se llegó a matricular 507 217 alumnos, equivalente al 68%, actualmente la matrícula total de educación superior hasta el año 2015 es de un total de 3 882 177 alumnos (Buendía, 2014:12).

Para 1990, el discurso de la globalización comenzó a permear varios aspectos de la sociedad, incluyendo el tema de la educación superior. A través de organismos

internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial, México fue objeto de evaluaciones y una serie de recomendaciones sobre la calidad de su sistema de educación superior., Estas recomendaciones contenían una nueva orientación general de las políticas educativas que incluía una disminución del financiamiento público, el impulso hacia la educación superior privada, evitar a toda costa subsidiar servicios estudiantiles e incluir la calidad de la educación eliminando las tasas de deserción (Díaz Barriga, 1996).

A través de estas recomendaciones por parte de los organismos internacionales, el sistema de educación superior presentó un punto de inflexión en su funcionamiento vía la etapa de la modernización que inició a finales de la década de los noventa, con el Programa de Modernización Educativa (1989-1994) de Carlos Salinas de Gortari; continuado en sus términos fundamentales por el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000), el cual se caracterizó por redefinir las relaciones entre las agencias gubernamentales, las instituciones universitarias y la sociedad (Ibarra, 2009).

Ibarra (2009), menciona que:

Las políticas de modernización se sustentaron en la premisa de que el impulso de procesos de evaluación implicaría un mejoramiento en la calidad educativa. La transformación más significativa en estos años fue la institucionalización de una nueva modalidad de regulación gubernamental hacia las universidades públicas, consistente en la articulación de procedimientos de evaluación asociados a programas de financiamiento extraordinario a concurso bajo el establecimiento de compromisos explícitos de cambio de las instituciones que podrían ser constatados en etapas subsecuentes. (pág. 13)

Esta serie de transformaciones y recomendaciones fueron el reflejo de una nueva lógica que ha reconstituido espacios de la universidad, ya que las expectativas de la sociedad acerca del papel de las instituciones de educación superior se han transformado permitiendo incorporar y transformar otras visiones a los modelos de universidad, por ejemplo la universidad social y la emprendedora, que contemplan el compromiso de la institución con las problemáticas de su entorno y la contribución al desarrollo del país. No obstante, la crítica a estos modelo ha sido, su funcionamiento bajo una lógica de mercado, donde la calidad, competencia y la evaluación de los resultados a través de nuevas agencias gubernamentales de ordenamiento institucional, legitiman el funcionamiento de la misma.

Rubio (2006) reconoce la diversidad institucional del sistema de educación superior en cuanto a su complejidad, heterogeneidad, el tamaño y las particularidades de las instituciones que lo integran y por las características y el perfil del profesorado, y propone una clasificación de las instituciones de educación superior, agrupándolas en ocho subsistemas (Rubio, 2006:27). En el año 2012 el sistema de educación superior mexicana se integraba por:

**Tabla 2.** Clasificación instituciones de educación superior

<b>Subsistema</b>	<b>Matricula total</b>
Instituciones públicas federales	502 550
Universidades públicas estatales	1 021 282
Institutos tecnológicos públicos	439 414
Universidades tecnológicas	147 458
Universidades politécnicas públicas	43 202
Universidades públicas interculturales	9 563
Instituciones para la formación de profesionales de la educación básica	102 836
Instituciones particulares	1 180 694
Total de la matrícula a nivel nacional	3 446 999

Fuente: Elaboración propia <sup>1</sup>

Esta investigación, de acuerdo con la tipología de Rubio (2006) se centra en estudiar las universidades públicas estatales y en lo que Ibarra y Buendía (2013) definen como Sistema Universitario Mexicano (SUM)<sup>2</sup>, específicamente el caso de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Más adelante se explican los criterios de selección del caso.

<sup>1</sup> Con base en Tuirán (2012)

<sup>2</sup> El SUM se define como el Sistema Universitario Mexicano, a través de la propuesta de Ibarra y Buendía (2013) en el Compendio del sistema universitario mexicano, con apoyo del Laboratorio de análisis institucional del sistema universitario mexicano (Laisum).

Ante las constantes transformaciones en el sistema de educación superior, se asume que la gestión y conducción de la universidad se posicionan como una de las actividades más relevantes para su funcionamiento, ya que permite a los actores y funcionarios dirigir los objetivos a largo y mediano plazo, gestionar programas que permitan alcanzar niveles de calidad, mismos que deben estar orientados a cumplir ciertos requerimientos que el Estado reclama para fortalecer el desarrollo científico, tecnológico y cultural de la nación.

El proceso de transformación de la universidad ha incluido la incorporación de herramientas de tipo gerencial para la dirección de los objetivos a largo plazo, que tienen como fin último planear, coordinar, dirigir y controlar los objetivos de la empresa, mediante la toma de decisiones, el manejo de los recursos y la evaluación de los resultados.

El traslado de las herramientas gerenciales al ámbito educativo puede ser explicado mediante el uso de modas administrativas. Birnbaum (2000), señala que el uso de las modas administrativas en la gestión de la universidad suelen ser pasajeras<sup>3</sup> y son importantes por los cambios que provocan en el funcionamiento de la organización, y por la influencia que tienen en la modificación y adaptación de sus creencias.

La adopción de este tipo de modas administrativas puede ser explicada mediante una perspectiva institucional, donde la universidad es vista como un ente social-organizacional y no desde una perspectiva económica. Bajo este supuesto Powell y Di Maggio (1999) observan que las universidades se desenvuelven en un contexto institucional donde se incluyen una serie de aspectos técnicos y competitivos, valores, normas, creencias, etc., que actúan como “mitos racionales” que influyen en el comportamiento de las organizaciones.

Ante este hecho las organizaciones tienden a parecerse entre sí, lo que se conoce como isomorfismo institucional<sup>4</sup>, donde las organizaciones adoptan estos mitos para ganar legitimidad y aceptación social. Por tal motivo se asume que las universidades pueden

---

<sup>3</sup> El inglés el término utilizado por el autor es *Management Fads*.

<sup>4</sup> Por isomorfismo institucional se entiende como el proceso de homogeneización: el isomorfismo es un proceso que limita y obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (Powell y DiMaggio, 1999: 108)

incorporar estas prácticas y modas administrativas aparentemente exitosas para reducir la incertidumbre y ganar legitimidad.

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) surge como un mecanismo estratégico para orientar los objetivos marcados en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae), en que se establece que la educación superior es el medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación y la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos; para enriquecer la cultura y contribuir al aumento de la competitividad y empleo requeridos para impulsar el crecimiento del producto nacional y la mejora de la distribución del ingreso de la población (Rubio, 2006).

El PIFI, cuyo principal instrumento de gestión es la planeación estratégica, puede considerarse como una herramienta administrativa que se incorpora al SUM para promover el mejoramiento de la gestión y de la conducción de la universidad, con implicaciones en la calidad de la educación superior. En el caso de las universidades públicas, los ejercicios de planeación han dado lugar a la formulación de sus PIFI's a partir del 2001, y sus actualizaciones anuales en los periodos subsecuentes. Estos programas tienen como objetivo mejorar y asegurar la calidad de los programas educativos que ofrece la institución y la de sus esquemas de gestión (Rubio, 2006:57). Con ello se pretende que las universidades realicen proyectos que les permitan planear y evaluar las funciones de docencia, investigación, difusión y gestión, apegándose a un marco institucional.

En el marco del PIFI la realización de ejercicios de planeación estratégica participativa se concibe como un proceso dinámico que debía de avanzar en función del aprendizaje logrado por los actores involucrados y de los resultados alcanzados por las universidades (Rubio, 2006). Es en este sentido que la planeación estratégica participativa propuesta por la Subsecretaría de Educación Superior (SES) puede ser vista como un ideal para alcanzar el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones de educación superior y es interpretada como una moda administrativa y un mito racionalizado en términos de Birnbaum (2000) y Di Maggio y Powell (1999).

En esta investigación interesa abordar el cambio organizacional derivado de la implementación del PIFI, a partir del año 2001, específicamente en el caso de la UABC como una herramienta de gestión (Rubio, 2006).

La pregunta general que guía la investigación es:

¿Cuáles han sido los cambios organizacionales derivados de la implementación del PIFI, para el periodo 2001-2012, como herramienta de planeación estratégica en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC)?

Para complementar el trabajo se intenta responder a los siguientes cuestionamientos a fin de orientar el trabajo de investigación:

- ¿Cómo ha cambiado el proceso de planeación en la universidad a partir de la implementación del PIFI en la UABC para el periodo 2001-2012?
- ¿Cuáles son las modificaciones en la legislación universitaria derivadas de la implementación del PIFI en la UABC en el periodo 2001-2012 y cómo tales cambios han influido en el diseño e implementación del proceso de planeación?
- ¿Cuáles son los cambios que ha generado la implementación de la planeación estratégica promovida por el PIFI en la estructura formal de la universidad?
- ¿Cuáles son los cambios que ha generado la implementación de la planeación promovida por el PIFI en el financiamiento y su forma de asignación dentro de la universidad?

**El objetivo general de la investigación es el siguiente:**

- Analizar el proceso de cambio organizacional que se deriva de la implementación del PIFI, para el periodo 2001-2012, como herramienta de planeación en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

**Objetivos específicos**

- Analizar la legislación universitaria, específicamente la ley orgánica, el estatuto orgánico y el reglamento de planeación y presupuestación en la UABC para el periodo 2001-2012, con el propósito de evidenciar, describir y explicar los cambios institucionales derivados de la implementación del PIFI como herramienta de planeación.
- Analizar la estructura formal de la universidad, con el fin de evidenciar, describir y explicar los cambios organizacionales derivados de la implementación del PIFI.
- Analizar de qué manera se modificó la gestión, distribución y asignación del financiamiento universitario por los requisitos establecidos por el PIFI.

### **Supuestos teóricos**

Los supuestos que deberán avanzar hacia la construcción de hipótesis teórica y metodológicamente fundamentadas son:

- Antes de la llegada e implementación del PIFI en el 2001, la universidad tenía una forma de planeación distinta, misma que se vio modificada y tuvo implicaciones en la gestión de la universidad.
- Para poder adaptarse a los requerimientos del PIFI, la universidad realizó cambios en la legislación universitaria que permitieran una mayor adecuación a los requerimientos de la política pública.
- La implementación de la planeación promovida por el PIFI modificó la estructura formal en las universidades, y emergieron nuevas unidades organizativas, así como una nueva división del trabajo al interior de la universidad.
- La implementación de la planeación promovida por el PIFI, ha modificado la forma de gestionar y distribuir el financiamiento al interior de la UABC.

## **2. Perspectiva metodológica**

Como investigadores sociales, durante el desarrollo académico y profesional nos enfrentamos a la difícil tarea de la investigación científica, al acercarse al objeto de estudio a través de una lógica racional, explicar la importancia del planteamiento de los objetivos, la definición de variables, la formulación de hipótesis y finalmente la selección

de técnicas adecuadas para el logro de los objetivos planteados que conforman el proceso de la investigación, es una actividad compleja que requiere un amplio nivel de análisis .

En las ciencias sociales, el objeto de estudio o el problema que se desea estudiar por lo regular ya tiene un antecedente o algún modelo teórico, junto con datos empíricos y estadísticos que lo apoyan o en su caso lo cuestionan y que permite al científico hacer un acercamiento a través de conceptos y significados, para así poder realizar un buen trabajo empírico.

En las ciencias sociales, el investigador tiene como objetivo buscar una explicación a ciertos fenómenos o acciones sociales e interpretar las acciones de los individuos que intervienen en dicho fenómeno. Por lo tanto en las ciencias sociales se adopta un enfoque interpretativo y construccionista, utilizando mayormente datos no objetivos y que contraponen los fundamentos del enfoque positivista ((Fitzgerald y Dopson, 2014).

En el enfoque cualitativo la objetividad es cuestionada y se considera que el proceso de investigación y los hechos que revela están a cargo de valores. Se sostiene que la noción de que los resultados son creados por medio de la interacción del investigador y el fenómeno, su objetivo principal es una comprensión interpretativa, empática, y un intento de captar los significados que los sujetos de investigación atribuyen a sus propias situaciones particulares en un contexto totalizador (Bray, et. al. 2010). Además, el enfoque cualitativo requiere de un conjunto de datos numéricos de corte transversal y/o histórico de la variable de interés.

En el enfoque cualitativo, las técnicas que se utilizan son técnicas de información recogida y predicciones basadas en las opiniones de un grupo de expertos sobre el tema en cuestión, ya que con la experiencia y el conocimiento de personas especializadas, se puede identificar problemas, obtener información, detectar factores que afecten el proceso de cambio y finalmente ayudar a pronosticar tendencias futuras considerando diversos escenarios (Lafuente y Marín, 2008).

Los diferentes métodos y técnicas de investigación en las ciencias sociales como la observación participante, las entrevistas y las narrativas, o técnicas como la etnografía

utilizadas en ciencias como la Antropología y la Sociología y finalmente las aportaciones de la escuela de Chicago como la entrevista a profundidad y los documentos personales, eran técnicas comunes que se utilizaban en investigaciones cualitativas (Fitzgerald y Dopson, 2014).

Posteriormente surgen nuevas técnicas de investigación cualitativa como el estudio de caso, considerada como una estrategia metodológica que permite recolectar y analizar datos empíricos, como entrevistas y documentos entre otros (Yin, 1994).

La investigación cualitativa y las técnicas que se utilizan tienen ya un extenso recorrido en el campo de las ciencias sociales. Pero en los Estudios Organizacionales, las técnicas cualitativas han sido incorporadas recientemente, ya que en el estudio de las organizaciones existe una mezcla e interdisciplinariedad de ciencias y de factores como el lenguaje, cultura, género, raza y símbolos que permiten analizar temas a través de interpretaciones y significados. Los Estudios Organizacionales buscan comprender, más que intervenir en un sentido utilitario, fenómenos que ocurren dentro y fuera de las organizaciones a través del estudio de las realidades locales, por tal razón desde sus inicios se ha desplazado el uso del método positivista y se ha buscado la manera de contar con herramientas y técnicas metodológicas que permitan un acercamiento a estas realidades locales cada día más específicas (Ibarra, 1991).

En este sentido, el estudio de caso se ha legitimado dentro del campo de la investigación organizacional como una estrategia metodológica, bajo la premisa de una recolección empírica de datos y múltiples fuentes que son exploradas e identificadas como unidad de análisis de una organización, de una división o grupo y de su contexto (Fitzgerald y Dopson, 2014). El desarrollo de la investigación y la utilización del estudio de caso como herramienta metodológica en el campo de la investigación organizacional obedecen a ciertos juicios que Fitzgerald y Dopson (2014) observan:

- El estudio de la organización está inmerso en un contexto complejo
- Una perspectiva histórica sobre el fenómeno es relevante
- El caso podría ser holístico

- El estudio de caso debe proporcionar amplitud y profundidad del fenómeno
- Dentro del estudio de caso, los elementos del diseño son flexibles, pero deben incluir diversos métodos
- Estos podrían ser longitudinales y en sí más apropiados para el estudio de los procesos
- Porque ellos son más fáciles para lograr que la etnografía y así estos se convierten más atractivos para patrocinadores y audiencias de investigación
- Mientras que las cuestiones éticas son relativamente más fáciles de tratar (pág. 466)

El estudio de caso como técnica de investigación, trata de comprender el proceso mediante el cual tienen lugar dichos fenómenos, Yin (1994) considera el método de estudio de caso como una herramienta para adentrarse a temas que se consideran nuevos, ya que en su opinión, la investigación empírica posee ciertas características:

- Examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real
- Las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes
- Se utilizan múltiples fuentes de datos
- Puede estudiarse tanto un caso único como múltiples casos
- En cuanto al diseño del estudio de caso, Yin (1994), se basa en cinco componentes esenciales en la investigación:

- Las preguntas de investigación
- Las proposiciones teóricas
- Las unidades de análisis o la unidad de análisis
- La vinculación lógica de los datos a las proposiciones
- Los criterios para la interpretación de los datos

El autor también define que el principio de triangulación en cualquier estudio de caso, permite la relación entre la obtención de datos, la realización de entrevistas y encuestas, obtención de catálogos y datos financieros con la vinculación a la revisión de la literatura y la formulación de las proposiciones para garantizar la validez interna de la investigación, ya que permite verificar si los datos obtenidos a través de las diferentes fuentes de

información guardan relación entre sí; es decir, si desde diferentes perspectivas coinciden los efectos explorados en el fenómeno objeto de estudio.

Por tal razón el investigador podrá utilizar diferentes fuentes de información, bases de datos, Internet, entrevistas a investigadores del área, organismos públicos o privados, documentos y estadísticas relacionadas con el fenómeno abordado en la investigación. Este proyecto se basa en los principios teóricos de la propuesta de Yin (1994) y Fitzgerald y Dopson, (2009) para el estudio de caso.

### **3. La selección del caso**

El sistema universitario en México es diverso. De acuerdo con Ibarra y Buendía (2013), el concepto de diversidad y complejidad nos remite al análisis de dimensiones diferentes, tales como la historia de la universidad, su estructura curricular o de programas académicos, modelos educativos, perfil de estudiantes, la reputación y el prestigio, al mismo tiempo comprender y analizar la complejidad que presentan cada uno de los niveles de análisis (Ibarra y Buendía, 2013:14).

El Compendio del Sistema Universitario Mexicano reúne información de 40 universidades públicas mexicanas, agrupadas en las regiones propuestas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con base en tres categorías: perfil institucional, datos e indicadores. La primera categoría incluye nombre y periodo del rector, fecha de fundación, cronología, fecha de publicación de la ley orgánica vigente, objeto de la universidad, niveles de educación impartidos, dispersión espacial y sindicatos. La segunda, da cuenta del presupuesto total, federal, estatal, matrícula de licenciatura, programas educativos, programas evaluados y acreditados tanto a nivel licenciatura como a nivel posgrado. Finalmente, se construyen indicadores a partir de los datos.

Con base en la información del compendio, los autores proponen un estudio de casos de seis universidades públicas: UABC, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL),

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Universidad Veracruzana (UV). „Éstas universidades muestran similitudes y diferencias que las hacen comparables y que permiten analizar patrones de comportamiento locales y regionales que evidencian características específicas de la diversidad y la complejidad del SUM (Ibarra y Buendía, 2013). Esta investigación se centra en el estudio de caso de la UABC. Ubicada como una de las siete universidades públicas de la región noroeste de acuerdo a la clasificación de la ANUIES.

De las 40 universidades que conforman el Sistema Universitario Mexicano, se ubican tres grupos en una línea de tiempo que representa la etapa de la evolución del Sistema de Educación Superior (SES), las cuales son:

- a) Viejas: nacieron entre 1919 y 1949, periodo de gestación del Sistema de Educación superior (SES)
- b) Maduras: aparecieron durante el llamado periodo de expansión no regulada del SES (1950-1979)
- c) Jóvenes: nacidas durante la época de modernización del sistema (1980-2012)

Dentro de esta agrupación, la UABC, se encuentra entre las 22 universidades del grupo de las universidades maduras (Ibarra y Buendía, 2013).

#### **4. Instrumentos de recopilación de información**

##### **a) Revisión documental**

Se pretende recopilar datos e información relevante a través de documentos históricos para profundizar en el origen y funcionamiento de la universidad, documentos normativos que tengan que ver con la legislación universitaria, como la ley orgánica, los reglamentos de planeación, organigramas, datos estadísticos para recopilar las fuentes de financiamiento de la universidad, a partir del periodo 2001-2012.

##### **b) Entrevista**

El uso de la entrevista como técnica de recolección de datos e información, se ha extendido a través del tiempo, principalmente con el desarrollo de paradigmas más críticos y constructivistas, así como el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación que han generado cambios radicales en las interacciones del entrevistador y el entrevistado.

Con el fin de obtener percepciones e información sobre el tema en la investigación que se llevara a cabo, se pretende aplicar entrevistas semiestructuradas, con respecto a los actores que vivieron el cambio en la universidad y los responsables de la planeación en la misma, y finalmente los responsables en el manejo de los recursos y del presupuesto universitario. Por tal motivo, es preciso señalar que el uso de la entrevista en el campo de la investigación organizacional, desde hace varios años, se ha convertido en una de las mejores técnicas para la recolección de datos, y se ha usado en una variedad de tradiciones epistemológicas para generar y potenciar datos cuantitativos y cualitativos, de esta forma la entrevista se ha legitimado como una técnica presente en diversas investigaciones sobre los métodos de investigación organizacional (Cassell, 2014).

La entrevista como herramienta en la investigación organizacional tiene un extenso recorrido histórico, se comenzó a utilizar desde la primera guerra mundial, específicamente en el área de la psicología clínica, para analizar conductas y cambios en el comportamiento de los soldados en la postguerra. En el campo organizacional se utilizó en una de las investigaciones más extensas del área, que fue la investigación de la Hawthorne, donde surgió el movimiento de las relaciones humanas, de esta forma las entrevistas se convirtieron en una técnica formal para la recolección de datos apoyándose de la observación participante y el trabajo diario (Cassell, 2014).

Cassell (2014) menciona que para 1970, la entrevista tomó fuerza en las investigaciones de las ciencias sociales y se hizo más evidente en el campo de la investigación organizacional, incrementado su uso más formalizado y técnicas de análisis de datos más estructuradas.

La forma de utilizar una entrevista en la investigación organizacional, persigue diversos principios y características que se han ido agregando a través de los años, tales como la

estructura, medio, localización y selección de los entrevistados, tecnología, cuestiones éticas y la calidad de la entrevista y el análisis del discurso (Cassell, 2014).

En cuanto a la estructura que persigue una entrevista, esta se encuentra ligada a las preguntas y el objetivo de la investigación, normalmente la estructura de la entrevista persigue formas que son más estructuradas para asociarse con la cuantificación de los datos que se generan. Sin embargo, en los enfoques cualitativos, la entrevista es semiestructurada, con el objetivo de que le entrevistado hable libremente sobre la realidad que percibe del sujeto y el objeto de la investigación, proporcionando datos útiles para la interpretación de los resultados.

En relación con el medio en que se llevará a cabo la entrevista, estas suelen ser cara a cara o por vía telefónica, pero el desarrollo de la tecnología ha incorporado nuevas estrategias para entrevistar, como el correo electrónico y el internet. De la misma forma, la selección de los entrevistados se convierte en una cuestión importante, los entrevistados se verán influenciados por las preguntas de investigación que el entrevistador tiene preparadas, además de apoyarse de cintas para grabar y decidir el lugar donde se realizará la entrevista (Cassell, 2014).

Diversos supuestos epistemológicos influyen en la técnica de la entrevista en la investigación organizacional, las entrevistas más estructuradas suponen una investigación de tipo más positivista, mientras que las entrevistas semiestructuradas y de historias de vida, delinear una forma más cualitativa y subjetiva de la investigación, y se resalta lo fenomenológico y la construcción de la realidad social. De acuerdo a los diversos enfoques, el investigador es libre de utilizar el supuesto que más le convenga y le permita acceder a datos que le ayuden a explicar el fenómeno organizacional que se pretende estudiar (Cassell, 2014).

Nuevos debates contemporáneos sobre el uso de la entrevista en la investigación organizacional han surgido, esto incluye la naturaleza activa de la entrevista; reflexividad, acontecimientos de la vida real, poder, desarrollos tecnológicos, el impacto de la

globalización en las metodologías, cuestiones éticas y cuestiones como la calidad de la entrevista. Estos debates suponen nuevos alcances para el uso de la entrevista, donde la entrevista ayuda a obtener información sobre procesos interactivos y como estos se relacionan con posiciones epistemológicas para su interpretación, donde la entrevista es vista como una arena donde el entrevistado y el entrevistador construyen e interpretan los procesos de diferentes formas (Cassell, 2014).

Las relaciones de poder se retoman para analizar la situación de la entrevista, este tema se refiere al estatus que tiene el entrevistado, y como desde una perspectiva emancipatoria, la calidad de la entrevista es presentada como una posición de poder en el papel del experto, quien al mismo tiempo puede explotar al entrevistado extrayendo su conocimiento (Cassell, 2014).

Finalmente, se retoma las cuestiones éticas y su impacto en las prácticas de la investigación organizacional, tales como la autenticidad de la recolección de los datos, la forma en que son usados e interpretados y del impacto en los resultados en el proceso de la investigación del fenómeno (Cassell, 2014).

Dado que la entrevista es considerada como el cauce principal para llegar a conocer las realidades múltiples, la entrevista se legitima como fuente de información y de recolección de datos y es indispensable para llevar a cabo un estudio de caso, ya que las descripciones e interpretaciones son de utilidad principal, permitiendo al investigador cualitativo reflejar y descubrir las múltiples visiones sobre el caso (Stake, 1998).

El objetivo principal de los procedimientos de la entrevista es el mismo: obtener información confiable, válida y pertinente para orientar la toma de decisiones en la investigación.

De acuerdo a Morga (2012:18), existen dos tipos de clasificaciones de la entrevista: por objetivos y por estructura. En esta investigación se utilizará el tipo de entrevista de investigación, cuya finalidad principal es recolectar información precisa para responder

una pregunta de investigación, ya sea en investigación cuantitativa o cualitativa; se conduce en función del paradigma de investigación usado. Además, de acuerdo con su estructura, se usará la entrevista semiestructurada, que consiste en que el entrevistador lleva un guión de preguntas básicas, tiene la libertad de cuestionar al entrevistado sobre aquellos temas que le interesen, u omitir algunos temas de acuerdo a su criterio. El objetivo de la entrevista semi dirigida consiste en invitar al entrevistado a tratar aspectos que no han quedado claros para el entrevistador y llenar lagunas de información. En general, esta modalidad se aplica durante las entrevistas posteriores a la entrevista inicial, pues tiene como objetivo recabar datos más precisos que den claridad a la información ya obtenida; también puede utilizarse de manera intermitente, tanto en las modalidades de entrevista cerrada como en algunos momentos de la entrevista abierta.

En relación a la etapa de la aplicación de la entrevista, se realizaron las siguientes entrevistas:

<b>Entrevistado</b>	<b>Puesto que desempeña</b>
Salvador Ponce	Director de la Facultad de Pedagogía
Felipe Cuamea <sup>5</sup>	Ex rector de la UABC para el periodo 2011-2015
Jose Luis Arcos Vega	Ex Director de la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional
Daniel Soloria	Ex Abogado General de la UABC
Ramon Lerma	Director de la Facultad de Ciencias Exactas Campus Ensenada
Entrevista a Exsubdirectora	Ex Directora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

Fuente: Elaboración propia

## 5. Análisis e interpretación de resultados

Para el análisis e interpretación de resultados se utilizó la siguiente metodología: en el caso del análisis a la normatividad y la estructura formal se utilizó el programa MAXQDA versión 12, software especializado en el análisis cualitativo de datos. A diferencia de otros programas, el software no fue desarrollado con los principios de la Teoría fundamentada, fue diseñado para investigaciones cualitativas y cuantitativas y para métodos mixtos.

---

<sup>5</sup> La entrevista realizada a Felipe Cuamea fue realizada por la Dr. Angélica Buendía Espinosa

En el caso del financiamiento universitario, se recurrió al uso de series de tiempo y los cambios estructurales en las mismas, para mostrar los cambios en el financiamiento y los proyectos financiados vía PIFI.

Las series de tiempo son datos estadísticos que se recopilan, observan o registran en intervalos de tiempo regulares (diario, semanal, semestral, anual, entre otros). El uso de las series de tiempo en el estudio de fenómenos sociales es posible cuando se cuenta con un marco teórico conceptual que explica la forma en que se desarrolla un fenómeno, las variables que intervienen, la magnitud y forma en que se vinculan (Rendón y Morales, 1993).

Este análisis sólo es posible si la información es cuantitativa, ya que el método opera con conjuntos de datos registrados en forma ordenada a intervalos fijos respecto al tiempo. El análisis de series de tiempo toma como referencia el tiempo, no incluye la influencia directa de posibles variables explicativas. Considera que la influencia de todas ellas está resumida en el tiempo (Rendón y Morales, 1993:8).

Para llevar a cabo el análisis de series de tiempo, se recurre al modelo clásico. Este método supone que los fenómenos están en función del tiempo. Si se identifica con la letra "Y" al fenómeno en estudio expresado a través de una variable y con "T" a la variable tiempo, la relación puede expresarse como:

$$“Y”=f (T)$$

En donde "Y" es el fenómeno a estudiar o variable dependiente y "T" es la variable explicativa o independiente (Rendón y Morales, 1993:8).

Este método también conocido como "descomposición de factores" supone que cada variable evoluciona de acuerdo a un patrón desconocido que está determinado por n factores en el tiempo. Los componentes son:

1. La tendencia (To T1): Señala el movimiento de largo plazo de la serie en forma uniforme.

2. La variación estacional Representa los movimientos a corto plazo que se repiten periódicamente con cierta regularidad. Su período de repetición puede ser anual, mensual o semanal

3. La variación cíclica: Indica las contracciones y expansiones de la serie alrededor de la tendencia en el mediano plazo. Las variaciones cíclicas son de naturaleza periódica y semi-regular. La repetición de sus movimientos se puede dar en períodos que oscilan entre uno y cinco años.

4. La variación irregular: Representa los movimientos instantáneos no previstos que resultan de eventos como incendios, huelgas, sismos, inundaciones, accidentes, etc., así como de otros factores determinantes no considerados en los componentes anteriores.

La tendencia que se obtiene en el análisis de las series de tiempo muestra el comportamiento promedio de la evolución de un fenómeno en el largo plazo. Dependiendo del objetivo en la investigación, se utilizarán los componentes de las series de tiempo (Rendón y Morales, 1993).

En los últimos años, los avances en las investigaciones sobre el análisis de series de tiempo, muestra una creciente necesidad de desarrollar modelos que permitan capturar sus diversas características. Bajo este supuesto, surge el caso de los cambios estructurales, donde su presencia a menudo afecta de manera importante el análisis de la serie. Diferentes acercamientos a la problemática del modelado de cambios estructurales han sido realizados, los cuales abarcan la estimación de puntos de cambio conocidos o desconocidos, la representación de cambios simples o múltiples, la influencia de regresores estacionarios o no, entre otros (Sánchez, 2008:1).

Sánchez (2008:3), observa que en la mayoría de los casos la especificación del modelo de la serie se ve afectada por la presencia de perturbaciones o cambios en la estructura de dicha serie, los cuales modifican las propiedades estadísticas de esta, y conducen a especificaciones inadecuadas en su modelo, al representar pobremente su comportamiento y, por ende, a conclusiones incorrectas o inexactas en su interpretación.

Por lo tanto, un cambio estructural en una serie de tiempo se presenta cuando hay modificaciones instantáneas o permanentes, invariables e inesperadas en uno o más componentes estructurales, debido a eventos específicos.

## **Capítulo 2. El imperio de la racionalización en la sociedad: el traslado y uso de las herramientas gerenciales al ámbito educativo**

### **2.1 La universidad como organización**

Vivimos en un mundo de organizaciones, los seres humanos tenemos la necesidad de ser admitidos en alguna de ellas, ya que estas nos permiten desarrollarnos, realizarnos individual y colectivamente y cumplir necesidades físicas e ideológicas. Por tal motivo el estudio de las organizaciones ha adquirido relevancia a lo largo del último siglo debido a que en ellas se recrean las relaciones sociales que constituyen el principal foco de conformación de la sociedad (Ibarra, 2003).

El estudio de las organizaciones se caracteriza por un extenso recorrido en cuanto a posturas y enfoques, que van desde el enfoque positivista, basado en la premisa del traslado de la ciencia natural al estudio de lo social, donde la objetividad del individuo se materializa en la concepción de que el hombre es un ser ampliamente racional que le ha permitido crear organizaciones que le aseguren de una manera eficaz el cumplimiento de sus objetivos; hasta los enfoques constructivistas que se basan en la idea de que la realidad social es construida y reconstruida por la acción cotidiana de los individuos (Burrell y Morgan, 1979).

La manera en cómo se estudia la organización ya sea retomando las diversas corrientes de la teoría de la organización o de los estudios organizacionales, resultan un complemento para ahondar en el complejo mundo de las organizaciones. Por tal motivo, estudiar a las universidades desde una perspectiva organizacional, conlleva a discutir un nivel de análisis amplio. Desde hace algún tiempo, la manera en que se ha estudiado a la universidad está permeada por contingencias históricas, que marcan el rumbo de sus saberes. Los cambios que ha sufrido a través del tiempo en las relaciones básicas han permitido la emergencia de problemas, contingencias y nuevas exigencias que sellan las andanzas de los modos de ordenamiento y estudio de la universidad, (Ibarra, 2003).

Unos de los trabajos más relevantes sobre el estudio de la educación superior desde la perspectiva organizacional es el desarrollado por Burton Clark, quien analiza la manera en que se ha abordado el estudio de los sistemas de educación superior después de 1960, ya que inicialmente las perspectivas multidisciplinares como respuesta al desarrollo de la economía, la vida política y los fenómenos como las clases sociales, eran limitados y los rectores y profesores pertenecientes a los sistemas de educación superior se mantenían al margen. Problemas como la expansión educativa y el descontento llamaron la atención del público en una manera fragmentaria y frágil. Las investigaciones solo se centraban en problemas y episodios que ocurrían en ese instante a medida en que los gobiernos y los patrocinadores de las universidades buscaban respuestas a las cuestiones (Clark, 1983).

A partir de esta serie de acontecimientos, investigadores con nuevas perspectivas en muchos países observaron el proceder de las universidades. Los teóricos de los estudios de la organización intentaron profundizar la relación de los sistemas de educación superior y su ambiente, la manera en que ha evolucionado y el comportamiento de los grupos que los integran. De acuerdo con Clark (1983) los sistemas de educación superior se han convertido en un gran atractivo ya que se tratan de grandes conjuntos organizacionales (Clark (1983). De hecho, la educación superior desde su organización formal, ha funcionado como una estructura social que está destinada al control de la técnica y de los conocimientos avanzados, sus principales materiales y objetos de trabajo están sustentados en ideas avanzadas y técnicas que constituyen la mayor parte la cultura de las naciones (Clark, 1983:33).

La universidad como organización es un espacio funcional, con niveles jerárquicos, individuos que comparten relaciones formales e informales, con límites bien definidos que persiguen objetivos de carácter personal y social. El rol de las universidades como organizaciones del conocimiento en la sociedad adquiere una importancia destacada en la generación y transferencia de los avances científicos y tecnológicos al medio socio-productivo en que se desarrollan, a través de las diversas actividades de docencia, investigación, difusión y vinculación con que interactúan las organizaciones educativas.

En las universidades el trabajo académico está organizado en torno a las actividades intelectuales, por lo tanto las actividades que realizan las organizaciones educativas, difieren de lo que realizan organizaciones de tipo industrial, político o no lucrativo (Clark, 1983).

Clark (1983), menciona que existen elementos básicos de la organización de los sistemas de educación superior que permiten entender la manera en que son concebidas y ordenadas las tareas o actividades principales, tales como el conocimiento, el trabajo, las creencias y la autoridad. El conocimiento es un concepto central en la educación y en la universidad a cualquier nivel y el curriculum constituye definiciones de las formas de conocimiento cuya impartición se considera válida

Una organización de tipo universitario está compuesta por múltiples células de especialización colocadas horizontalmente y débilmente articuladas en los niveles operativos, junto con un pequeño número de niveles superiores de coordinación (Clark, 1983).

Las tareas de la educación superior son tanto extensivas como intensivas en conocimiento, los actores que se encuentran involucrados en ellas, llegan a experimentar una dificultad particular para enunciar el propósito de sus tareas.

La universidad es un tipo de organización con características muy específicas, es reconocida como un ente de ambigüedad, en cuanto a su intención, objetivos, toma de decisiones, tecnología y poder. Bajo esta premisa, resulta importante retomar el concepto de anarquía organizada, mismo que surge como una opción al modelo tradicional de la burocracia (niveles jerárquicos marcados, división de trabajo) que se presentó en los años setenta, donde las organizaciones universitarias fueron analizadas y consideradas como anarquías organizadas. Los trabajadores y las tareas que se realizan en los sistemas de educación superior se pueden agrupar de acuerdo con los conjuntos de conocimiento, estos se integran a través de las especialidades que constituyen los cimientos sobre los cuales se constituye todo el edificio.

Dadas estas características de la universidad es posible definirla como una anarquía organizada cuya estructura posee ambigüedad en los fines y objetivos, en su tecnología que es a su vez imprecisa y difusa, y en el proceso de toma de decisiones por la entrada y salida de actores diversos en el proceso (Cohen, March y Olsen, 1972). En el primer caso, los fines y objetivos, en la universidad los participantes de la organización no tienen conocimiento o en su caso no logran y no pueden delimitar los objetivos y fines que desean. Por otra parte, dentro de las universidades se tienen varios objetivos que resultan contradictorios o muy difícilmente conciliables, por lo que la acción precede a la formación de las preferencias (Solís y López, 2000).

Al referirse a la tecnología poco clara, dentro de la universidad es difícil establecer el tipo de tecnología para la transformación de sus procesos básicos, la docencia, investigación, vinculación y difusión. Por lo tanto se torna indeterminado los procedimientos de trabajo con relación al impacto deseado sobre los problemas identificados y; así mismo, la dificultad para evaluar los resultados hace que se pierda el papel regulador que juegan éstos en las relaciones entre actores (Solís y López, 2000).

Finalmente, en las universidades como anarquías organizadas la toma de decisiones supone un proceso complejo, donde existen diversos intereses lo cual origina un flujo sin orden o coherencia. Ello conduce a un proceso decisorio como el modelo del cesto de basura, en el cual problemas, soluciones y participantes se revuelven y se mueven de una oportunidad elegida a otra, esto incluye una mezcla de elecciones disponibles a un cierto tiempo, una mezcla de problemas que tienen acceso a la organización, una mezcla de soluciones en busca de problemas, y las demandas externas sobre los tomadores de decisión (Olsen, March y Olsen, 1972).

Clark (1983), recupera el concepto de ambigüedad en los objetivos del sistema de educación superior, y menciona que debido a ésta, existen bajas probabilidades de cumplirlos o incluso de no cumplirlos. Por lo tanto, la evaluación del cumplimiento de los

finés se torna imposible, ya que además no se sabe si los grupos significativos dentro del sistema los aceptan total o parcialmente, ni en cual escala de prioridades.

### ***Estructura de la universidad***

Una parte básica para comprender cualquier organización es su estructura formal. En las organizaciones burocráticas la formalidad en cuanto a la estructura, está representada en la división del trabajo y los niveles jerárquicos que se encuentran representados en los organigramas. Las organizaciones poseen una estructura formal para facilitar el cumplimiento de sus objetivos, también se crean para minimizar la influencia de los comportamientos individuales sobre la organización, y para que los individuos se identifiquen con los objetivos de la organización. También el flujo del poder y la toma de decisiones se representan formalmente en este esquema.

Las organizaciones burocráticas o estrechamente acopladas, poseen estas características donde la estructura estrecha es el escenario de las acciones organizacionales. Contrario a un sistema estrecho, el concepto de sistema flojamente acoplado fue introducido por Karl E. Weick, quien los define en relación a las decisiones, las creencias, las selecciones y las soluciones considerando que no siempre están estrechamente vinculadas con los problemas de las organizaciones y sus resultados; en realidad existe un flojo acoplamiento entre ellos. La universidad como sistema flojamente acoplado se sustenta en que los elementos que la constituyen son relativamente autónomos del resto. Esta autonomía deriva directo de la división del trabajo, debido a requerimientos de tipo funcionales e identitarios, y cuestiona de forma abierta el principio centralizado de autoridad. Por lo tanto el papel de la autonomía en las universidades es el papel central de su funcionamiento, que también se convierte en una serie de tensiones constantes, en donde la parte administrativa mediante convenios y contratos, contrapone en ocasiones al sector académico para que este se adecue a la normatividad preestablecida, con el fin de alcanzar niveles de excelencia administrativa (Montaño, 2012).

### ***La división del trabajo y la educación superior***

Un sistema como el de la educación superior donde su principal función es ser portador del conocimiento, revela una división del trabajo y una estructura de esfuerzos organizados en la que realizan diversas acciones los individuos y las colectividades (Clark, 1983). Las actividades académicas se dividen y se agrupan en dos formas: por disciplinas y por establecimiento.

La disciplina es una forma especializada de organización, su naturaleza proviene también del hecho de que no se especializa por localidades, sino que se agrupa a una comunidad de interés de tipo gremial con amplia extensión territorial. Esta modalidad de organización ha hecho a la educación superior un sistema meta nacional e internacional (Clark, 1983).

La forma, de organización por establecimiento se procede horizontal y verticalmente en el interior de las instituciones y entre una y otra. La diferenciación horizontal está basada por la división de trabajo conformada en campos de conocimiento. Generalmente en las universidades más complejas surgen subestructuras que ayudan a la realización de sus actividades, estas pueden ser facultades, escuelas o colegios (Clark, 1983). La división de los sistemas académicos, por lo general separan sus tareas y actividades en varias instituciones. La diferenciación horizontal para Clark (1983) de los sistemas nacionales de educación en el siglo XX, se adopta en cuatro formas generales:

El sistema público único (sector único): expresado como un doble monopolio del sistema y de la institución, la educación pertenece a un sistema nacional unificado con un ministerio nacional.

Sistema público (sectores múltiples): modalidad que permanece bajo la hegemonía del aparato estatal pero el sistema esta sustancialmente diferenciado en dos o más tipos de instituciones.

Sistemas públicos múltiples: este tipo de modalidad ocurre en países con una estructura federal de gobierno en la que educación superior se ubica en diversos sistemas estatales o provinciales.

Sistemas públicos y privados: la existencia de sectores privados aumenta la diferenciación del sector público, donde la competencia entre las universidades privadas conduce a la adopción de posturas diversas.

### ***Importancia de las creencias en la educación superior***

Las creencias constituyen otro elemento explicativo para entender el funcionamiento de los sistemas de educación superior. En la sociedad se observa un aspecto simbólico y una estructura social, donde ciertos relatos y creencias que se comparten, ayudan a que los participantes se identifiquen con lo que son. Bajo esta lógica, los sistemas de educación superior se encuentran saturados de creencias y símbolos, ya que sus participantes por lo regular trabajan con cuerpos simbólicos específicos y se encuentran afiliados a ideologías, además se encuentran cohesionados por el afecto (Clark, 1983). Los sistemas académicos poseen una gran riqueza ideológica porque contienen una variedad de agrupaciones que elaboran la cultura como parte del trabajo y sus intereses. El autor identifica cuatro tipos de culturas que se encuentran inmersas en los sistemas de educación superior.

La cultura de la disciplina: de acuerdo a las tareas intelectuales que se desarrollan, cada disciplina llega a operar con determinada tradición cognitiva, categorías de pensamiento y códigos de comportamiento.

La cultura del establecimiento: se establece en las instituciones universitarias. El poder de vinculación de los símbolos institucionales está determinado por la escala de organización, quien a su vez determina que las unidades pequeñas tienen una capacidad para forjar ideologías fuertes en comparación con las grandes, el grado de integración organizacional en el sentido de que las unidades interdependientes se inclinan más hacia las

identificaciones compartidas más que las autónomas, y finalmente la edad de la organización, las que llevan más años generan más leyendas institucionales.

La cultura de la profesión: la profesión académica en general conforman una fuente de orden, ya que les da a los profesores poder y estatus en la sociedad.

La cultura del sistema: las creencias académicas tiene como principal objetivo conformar un sistema de creencias a nivel nacional, por lo que este varía en cuanto a lugar y países.

### ***La autoridad en la educación superior***

Finalmente, la autoridad, como cuarto elemento que contiene los sistemas de educación superior, es vista como un patrón legítimo de poder y la manera en que se ejerce a través de los grupos de poder desde puestos dominantes. Estos grupos vienen provistos de intereses y creencias que incluyen sus mitos y reglas del juego (Clark, 1983).

La autoridad partiendo de la base de los sistemas nacionales, según Clark (1983), está conformada por tres tipos de autoridad: la autoridad basada en la disciplina o profesoral; este tipo de autoridad prevalece en menor medida en los sistemas departamentales, donde reside formalmente en una estructura impersonal y es manejada por varios profesores titulares; la autoridad basada en el establecimiento, en el que el poder se encuentra legitimado en poderes superiores a los operativos y finalmente la autoridad basada en el sistema, donde las formas burocráticas se tornan importantes y omnipresentes, en este nivel el gobierno se encarga de ofrecer servicios de educación superior y la administración se localiza en las dependencias públicas.

La estructura de autoridad llega a condicionar directamente las iniciativas que se toman y las identidades que se forman, ya que la distribución de la autoridad determina la forma organizacional que adoptan las organizaciones educativas (Clark, 1983:193).

Bry, Adamson y Mason (2010), en comparación con los elementos y la definición de las organizaciones educativas que identifica Clark (1983), proponen cuatro aspectos importantes para visualizar las estructuras y los procesos que constituyen las organizaciones educativas. Los aspectos son: las estructuras de la organización, el plan de estudios, que es una subestructura, la gestión del liderazgo y los procesos de toma de decisión; y la enseñanza-aprendizaje, que es un subconjunto de los procesos escolares. En conjunto los dos primeros comprenden factores directivos y de organización de la vida escolar, mientras que los otros restantes constituyen la tecnología principal, (Bry et. al., 2010).

## **2.2 El estudio de las políticas públicas y su implementación**

El estudio de las políticas públicas ha evolucionado de manera importante desde la segunda mitad del siglo XX hasta el día de hoy. La política pública se puede entender como todas aquellas respuestas que el Estado a través de la toma de decisiones y un proceso de análisis atiende las demandas de la sociedad en forma de normas, programas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

Cabrero (2000), observa que el carácter público de las políticas públicas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico y lo define de la siguiente manera:

Lo público de las políticas públicas están muy lejos de significar exclusividad estatal: significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección. Estamos, por tanto, en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

Cabrero (2000), identifica dos perspectivas en las cuales se elaboran las políticas públicas. La primera perspectiva tiene que ver con un enfoque pluralista donde se sostiene la idea de un Estado producido por la sociedad, es decir, un Estado con un carácter preferentemente societal. De igual forma, los valores del utilitarismo, el comunitarismo, el liberalismo e incluso el pragmatismo forman parte de la “constitución genética” de este enfoque. A partir de estas ideas, el enfoque de las políticas públicas se encuentra en medio de las

contradicciones sociales y de los diversos grupos de interés, e incluso en medio de las diferentes preferencias individuales.

El segundo tiene que ver con la idea estatista, la cual concibe a un Estado que, si bien se deriva de lo social, a su vez es productor de la sociedad moderna. Las políticas públicas, por tanto, han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes, es decir que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno, sin que esto signifique por fuerza que se trate de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas.

En cuanto a la realización de las políticas públicas algunos gobiernos han intentado importar modelos para el apoyo en su diseño y elaboración, pero no se han logrado resultados favorables debido a que existen ciertos factores como el tipo de gobierno, las tradiciones, los niveles de autoridad y la economía que pueden determinar si el gobierno a través de ese modelo construye políticas públicas adecuadas para atender las necesidades de la sociedad.

Cabrero (2000:10) explica que el uso y la aplicación de conceptos y categorías del estudio de las políticas públicas cuando se mueve a realidades nacionales en las que, además de diferentes tradiciones políticas y culturales, se encuentran con regímenes en transición democrática que emanan de tradiciones autoritarias, como el caso de México, en donde se han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. Bajo esta lógica la fase de elaboración y la implementación se convierte en un proceso complejo.

El autor propone una serie de pasos que se llevan a cabo en el proceso de elaboración y diseño de las políticas públicas en México, proceso que contiene cuatro fases importantes que se definen a continuación.

*Definición de la agenda:* en esta fase se pone en manifiesto los problemas a resolver. En el caso de México que tiene un sistema en transición democrática y de vocación estatista, su proceso se lleva a través de otra lógica. La tradición del sistema es la *impermeabilidad* en parte por insensibilidad gubernamental, y además porque las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; es decir, aun cuando en el escenario de la transición un gobernante en turno pretenda ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los actores están orientados hacia esa lógica. La definición de la agenda de gobierno es un proceso altamente endógeno, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo.

*Formulación y diseño de políticas:* en esta fase no sólo el proceso es muy poco permeable sino hermético. Se convierte en una especie de “secreto de Estado” el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es casi siempre irreversible. Proporcionalmente, pocas políticas en relación con otros países son sancionadas por el Congreso dada la configuración del sistema, que es muy propenso a tener vías reglamentarias directas por parte del Ejecutivo.

*Implementación de políticas:* la fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal; esto llevó durante décadas a un crecimiento exponencial de la administración pública; mientras más problemas y programas surgían, más dependencias y entidades aparecían. Desde 1982 se inició un proceso de modernización económica intenso que se caracterizó por un repliegue estatal importante en las áreas de intervención y por un programa de redimensionamiento del aparato. Surgieron así los procesos de privatización que redujeron sensiblemente el número de entidades gubernamentales. En la actualidad muchas de las áreas de política son atendidas directamente por el Estado y, por otra, la participación de privados se ha dado frecuentemente en carácter de monopolio, lo cual no garantiza un cambio importante en la lógica centralista y cupular, ni mejoras en el ámbito de la eficiencia.

La fase de la implementación supone un proceso aún más complejo que el diseño y elaboración. Desde el momento en que se hecha andar desata muchas oportunidades y

expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental (Aguilar, 2013).

La implementación de las políticas se ha convertido en objeto de estudio para investigadores del campo, inicialmente la serie de cuestionamientos del porque una política no lograba los resultados esperados se centraba en saber si en definitiva el gobierno poseía la capacidad (y en qué medida) de ofrecer soluciones a las cuestiones sociales. Posteriormente ante los siguientes fracasos de varias políticas a través de diversos programas que no se concretaban o fracasaban, se siguieron una serie de investigaciones sobre el tema, apoyándose en disciplinas como la economía o recurriendo al uso de elemento de la teoría de la organización para explicar las deficiencias y el fracaso de la implementación (Aguilar, 2013).

*Evaluación de políticas:* esta fase es presentada como un proceso dinámico y polémico, debido a que en ella se pone en manifiesto si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados, y, por otra, si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción. Cabrero (2000) observa que en México los agentes y las agencias externos tienden a ser meros espectadores que intuyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. En un escenario de este tipo no hay observadores eficaces, al menos no con herramientas para vigilar, más bien solo hay grupos o agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso.

Para este trabajo se retoma la importancia del tema de políticas públicas, ya que la investigación que se pretende realizar se enfoca en analizar el cambio institucional y

organizacional en la planeación de las universidades públicas mexicanas derivado de la implementación del PIFI, a partir del año 2001. Este programa es el reflejo de una política pública educativa por parte del Estado a través del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae) que establecía que la educación superior es un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación y la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos; para enriquecer la cultura y contribuir con el aumento de la competitividad y el empleo requeridos para impulsar el crecimiento del producto nacional. A través de este programa se establecieron una serie de acciones para cumplir con los objetivos estratégicos. Dentro del Pronae el mayor desafío era promover la mejora continua y el aseguramiento de la calidad de las instituciones, por lo que el PIFI, estaba encaminado a cumplir dicho objetivo (Rubio, 2006).

### **2.3 La relevancia de la gestión pública**

La forma de conducción del ámbito público se ha transformado al paso del tiempo, las organizaciones públicas con pretensiones nunca alcanzadas del todo, tienen la importante misión de transformarse bajo criterios de eficiencia y responsabilidad frente a una sociedad que cada día se vuelve más compleja y plural (Arellano, 2004).

Las organizaciones públicas al igual que cualquier otra organización están representadas por un conjunto de humanos que crean y estructuran intencionalmente la idea de perseguir ciertos fines, pero que a su vez están compuestos por grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas que permiten la ampliación del espacio de libertad de los actores y la capacidad de interpretar y transformar las reglas y símbolos en su propio contexto y sus redes interorganizacionales particulares (Arellano, 2004:13).

Sin embargo este tipo de organizaciones determinadas tanto formal como legalmente en cuanto a sus objetivos, adquieren una lógica propia y se enfrentan a su propio contexto y complejidad, por lo tanto desarrollan ciertas capacidades. Bajo estos criterios, la forma de

conducción de las organizaciones en el ámbito público adquiere relevancia para la conducción y gestión de los objetivos que plantean.

Así el tema de la gestión en el ámbito público se posiciona como un eje estratégico que permite el cumplimiento de los fines del Estado, y éste se lleva a cabo mediante la planeación, ejecución y control de las actividades, en la obtención de los insumos que permiten la toma de decisiones en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se lleven a cabo.

Los primeros modelos de planeación y gestión en el ámbito público, contrastan con lo acontecido en los países europeos en la posguerra y también con lo ocurrido en el mundo socialista. En el primer caso, la reconstrucción creó las condiciones materiales para que surgiera la planificación, la que como respuesta a esas necesidades se expresa por el desarrollo de las técnicas a corto plazo, en el segundo plano, la planificación resulta necesaria para el funcionamiento de un sistema que reduce al mínimo la importancia del mecanismo del mercado (Matus, 1972:7).

En los comienzos de la planificación, el esbozo de la teoría del desarrollo y del subdesarrollo permitió fijar en cierta manera, los fines que se pretendían alcanzar a través del sistema de proyecciones concebidas, que recibió el nombre de plan; en la formulación de éste se abordaba un tema integral y directo sobre los objetivos que se pretendían alcanzar (Matus, 1972).

En la década de los 70 del siglo XX, comienzan una serie de transformaciones en cuanto a la gestión pública, la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos y algunos errores de la intervención del Estado en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos y finalmente la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, vienen acompañados de una serie de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia (García, 2007).

García (2007), identifica estos cambios a través de nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la mayoría de países, ya que tuvieron un impacto en los procesos de construcción de políticas públicas. Así, las administraciones federales, estatales, provinciales y locales se vieron envueltas en procesos de regeneración y de cambio. Nuevos patrones de actuación y comportamiento, comunes internacionalmente, son los que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, una nueva filosofía de actuación: la Nueva Gestión Pública (NGP).

La NGP describe un cambio permanente en el enfoque de las ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión basado en la asignación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta la NGP que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la gestión por resultados.

Arellano y Lepore (2006) explican que la dificultad de tratar con este concepto se hizo más evidente a partir de los años 80, con la consolidación del discurso de la Nueva Gestión Pública y la consecuente implementación de reformas orientadas al mercado en el sector gubernamental, las reformas administrativas de los últimos años y los procesos de privatización, incluyendo esquemas organizativos de interacción público-privada.

La Nueva Gestión Pública retoma algunos postulados del Nuevo Institucionalismo Económico, Schoreder (2000) señala que, “el buen gobierno es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente “(p.5), es decir satisfacer las necesidades de su población, por tal motivo se retoma una lógica económica eficiente y del gerencialismo a partir del cual se propone una dinámica de gestión basada en la innovación.

Arellano y Lepore (2006), al respecto señalan que:

Se presenta como un argumento políticamente neutral, cuyo objetivo principal es mejorar la acción gubernamental más allá de la lógica del poder, argumentando una lógica basada en los supuestos del paradigma neoclásico sobre el comportamiento humano: Los actores sociales son fundamentalmente individuos racionales, cuyo objetivo es maximizar sus intereses personales. (p.5)

La NGP es el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial en casi todos los países industrializados (Schoreder, 2000), desde la segunda mitad de los años ochenta ha sido desarrollado dentro del ámbito angloamericano y ha alcanzado su consolidación, especialmente en países desarrollados. Las empresas gubernamentales fueron privatizadas, los mercados públicos y privados fueron desregulados y se hizo patente una clara separación entre la definición estratégica de las tareas gubernamentales mediante las dependencias políticas (lo que hace el Gobierno) y el cumplimiento de las tareas operativas a través de la administración así como de gestores independientes o privados (como se cumplen esas tareas).

Por tal motivo la NGP, propone la creación de un proyecto con el objetivo de dirigir el oportunismo de forma técnica y neutral hacia un comportamiento social óptimo y a su vez poder alcanzar la eficiencia social y la justicia. En el caso de las universidades públicas mexicanas, vía el PIFI, se ha buscado mejorar y asegurar la calidad de los programas educativos, mejorar el perfil del personal académico y el fortalecimiento de los cuerpos académicos, mejorar sus esquemas de gestión y la asignación de recursos de manera equitativa a través de proyectos específicos vinculados con la mejora y aseguramiento de la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones de educación superior (Rubio, 2006), en este sentido el PIFI puede asumirse como una forma de implementar la NGP en la universidad.

Bajo estos supuestos teóricos Arellano y Lepore (2006) identifican a la NGP con dos tipos de innovación, por una parte, el primer sector que describe es el de tipo gerencialista para lograr un gobierno eficiente que provea servicios y bienes de calidad a la sociedad y menciona las siguientes herramientas de tipo gerencial:

1. Presupuesto por resultados: el PIFI propone una forma de planeación que se asocia con el presupuesto que se otorga a las universidades en función de la evaluación de proyectos específicos.

2. Esquemas de transparencias: el modelo de rendición de cuentas que promueve un uso específico de los recursos en relación a los proyectos.
3. Indicadores de desempeño: el PIFI opera con un conjunto de indicadores de desempeño previamente establecidos.
4. Planeación estratégica: el PIFI promueve el uso de la planeación estratégica participativa, definida como una participación en el desarrollo de un proceso institucional de planeación integral cuyo objetivo es la mejora continua de la capacidad y competitividad académicas a través de la participación responsable de los actores involucrados para lograr resultados orientados por la misión y visión de la institución (Rubio, 2006). El segundo punto tiene como objetivo modificar las dinámicas políticas bajo una concepción particular del comportamiento humano. Con este nuevo enfoque de gestión pública se ha buscado dinamizar la eficiencia de las entidades públicas, basadas en metas concretas en periodos de tiempo cada vez más precisos, tal es el caso de las universidades públicas. Ibarra (2003:343) señala que previo a la instauración de las políticas modernizadoras, la conducción estatal era generalmente reactiva y coyuntural, y se encontraba fuertemente permeada por la lógica política de un régimen autoritario y populista. El gasto educativo simbolizaba los compromisos del régimen con el bienestar de la sociedad pero sin traducirse en programas efectivos orientados a propiciar un crecimiento ordenado del sistema. Entonces podríamos asumir que el PIFI intenta romper con esta forma de comportamiento de los actores.

## **2.4 La gestión en la universidad: el traslado de las herramientas gerenciales a la universidad**

Hablar de gestión en la universidad se traduce al proceso de planear, dirigir, controlar y llevar a cabo los objetivos fundamentales y la manera que se conduce la universidad. El campo de la gestión universitaria es un campo ampliamente debatido y ha permitido ser analizado desde diferentes perspectivas, debido a la complejidad que presenta. Algunas investigaciones acerca de la gestión universitaria han centrado su interés en la manera en cómo se canaliza el poder, la participación de los actores tanto externos e internos en

cuanto a la toma de decisiones, la forma de gobierno que predomina en la universidad y su estructura (Ibarra y De Vries, 2004).

Las universidades y los negocios corporativos son organizaciones con misión, visión, empleados y sistemas administrativos; es decir, poseen algunas características similares en cuanto a su gestión. Las empresas por lo regular, son dirigidas por administradores profesionales quienes coordinan actividades de la empresa relacionadas con el mercado, con los proveedores y consumidores, generalmente se orientan hacia la innovación y la productividad. Las universidades por su parte, son coordinadas frecuentemente por profesionales escolares quienes realizan actividades administrativas (Birnbaum, 2000).

En cuestiones de gestión ambas organizaciones están propensas a adoptar nuevas técnicas administrativas que son ofrecidas a través de lo que Birnbaum define como como *Management Fads*. Las modas por lo regular suelen ser pasajeras, pero resultan interesantes para los encargados de la gestión ya que ofrecen nuevas ideas que pueden llegar a aplicarse en la práctica profesional; sin embargo, suelen ser contraproducentes cuando se aplican sin límites y como formulas establecidas, sin considerar otros elementos de la organización (Birnbaum, 2000). Las modas administrativas, además, adquieren relevancia, no en la medida en que se aplican al ámbito gerencial, sino en la manera en que las organizaciones las adoptan y llegan a cambiar sus creencias (Birnbaum, 2000).

En la educación superior las modas administrativas son entendidas como innovaciones que se encuentran en el contexto, y las organizaciones educativas las adoptan porque quieren cumplir con parámetros para ser más eficientes y ofrecer servicios de calidad educativa, por tal motivo sus gestores se encuentran propensos a adoptar y aplicar este tipo de modas administrativas para satisfacer estos requerimientos.

El uso de las modas administras en la gestión de la universidad, tiene su origen con el auge de la administración científica, esta etapa se caracteriza por la aplicación del trabajo de Taylor y los principios de la administración científica en la cual se buscaba incrementar la productividad y la eficiencia a través de una división del trabajo y tareas específicas que

estarían a cargo del gerente, con esto se logró la estandarización del trabajo y los incentivos salariales de pago a destajo. Sin embargo, los principios de la administración científica aplicados a la educación superior tuvieron como consecuencias un cambio en sus relaciones impersonales que pasaron a ser relaciones mecánicas, se comenzaron a utilizar estándares y pruebas, y la imposición de una rutina mecánica estandarizada de los miembros del personal para la realización de sus actividades (Birnbaum, 2000).

(Birnbaum, 2000) ubica dos etapas donde han surgido modas administrativas adoptadas por las organizaciones de educación superior:

***Primera etapa: el triunfo del gerencialismo (1960 -1985)***

En esta etapa surgieron tres modas de gran relevancia que fueron implementadas como modelo alternativo para la educación superior:

*Planning Programming Budgeting (PPBS) o Sistema de planeación, programación y presupuesto:* técnica que facilita los costos de insumos, especifica los resultados deseados para los administradores, así como las alternativas en las que esos productos y objetivos se pueden lograr.

*Management by Objective (MBO) o Administración por objetivos:* se compone por la planeación, evaluación y la motivación. Sistema de gestión integrado que se encuentra a cargo de los más altos niveles para impulsar planes subordinados.

*Zero-Base Budgeting (ZBB) o Presupuesto base cero:* consiste en partir desde base cero el proceso de presupuestación sin contar los años pasados, y conduce a la selección de actividades más eficientes y eficaces y los gastos en proporción a las metas de la institución y los objetivos. De que fecha a que fecha fue esta etapa: estas tres corrientes o técnicas son de la época de Taylor como se señala?, me parece que nó

## ***Segunda Etapa: la racionalidad como forma de legitimización (1972-1995)***

Etapa que surge después de la segunda guerra mundial. La educación sufrió cambios en cuanto a su expansión y crecimiento, por lo que su gestión se convirtió en algo más complejo. Birnbaum (2000), explica que el fracaso de las técnicas anteriores fue atribuido a cuestiones de liderazgo y de ambientes no propicios para aplicar dichas técnicas, por lo que surgieron otras que pronto ganaron buena reputación y prestigio en el área.

*Strategic Plannig o Planeación estratégica:* Proceso dinámico que incluye la recopilación de información de datos y la formulación de planes. El uso de la planeación en la educación superior, permitió a las instituciones aclarar fines institucionales estableciendo medidas de acción para su logro mediante una visión que unía a la misión de la institución y la combinación de programas. Esta investigación se enfoca en analizar el cambio institucional y organizacional derivado de la implementación del PIFI a partir del año 2001, específicamente en el caso de la UABC como una herramienta de gestión que promueve la planeación estratégica participativa.

*Benchmarking o Evaluación comparativa:* técnica que se centra en como las organizaciones pueden aprender unas de otras, ya que el termino significa encontrar y aplicar las mejores prácticas que ya han sido utilizadas.

*Total Quality Managment (TQM) o Gestión total de la calidad:* técnica basada en la mejora continua y primicialmente en la búsqueda de calidad, con una filosofía de la vida y del trabajo dentro de la organización, utiliza el control estadístico de procesos.

*Business Process Reengineering (BPR) o Reingenieria de procesos:* Birnbaum (2001:109), quien cita a Hammer y Champy (1993:32), definen esta técnica como “el replanteamiento fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas criticas contemporáneas de rendimiento, tales como el costo, calidad, servicio y rapidez”.

En el caso de México, Ibarra y De Vries (2004), observan que el gobierno a través de ejercicios de planeación ha intentado introducir la racionalidad administrativa, ya que a finales de los ochenta las políticas del gobierno tuvieron fuerte impacto en la gestión de las universidades y este esfuerzo ha hecho que las actividades que realizan sean más específicas o en su caso han replanteado su misión y objetivos para mejorar su desempeño y obtener recursos adicionales, por lo que herramientas gerenciales como la planeación estratégica han sido de utilidad para el desempeño de la misma.

## **2.5 Planeación y estrategia, un binomio indisoluble: el fin o el medio en la universidad**

El ser humano desde su origen busca orientar sus objetivos personales, familiares y sociales a través de diversos caminos; de esta manera el concepto de planeación adquiere relevancia en la manera en que el ser humano busca someter su voluntad y transformar el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que al final fijan una dirección y una velocidad del cambio inevitable (Matus, 1987).

Bajo esta concepción, el concepto de planeación se convierte en un concepto relevante, ya que planear es una actividad que no es ajena al hombre y a la sociedad. Por lo tanto cuando se hablamos de planeación se engloba toda aquella actividad del hombre que le permita comprender el entorno y estar atento a los constantes cambios que se originan en el mismo para dirigir los objetivos deseados. La popularidad de la planeación se incrementó especialmente en la comunidad corporativa americana y la comunidad corporativa europea en el siglo XX. En América el ejercicio de planeación se instaló rápida y extensamente en las grandes corporaciones a mediados de 1960). Sin embargo, desde sus inicios, la planeación se ha ocupado con promover ideas vagas para lograr posiciones viables, como consecuencia, la planeación ha carecido de una definición clara del lugar que ocupa en las organizaciones y en el Estado (Mintzberg, 1994).

A través de un enfoque operacional, Mintzberg (1994) desglosa una serie de características que posee formalmente la planeación, a través de cinco postulados:

*Planear es pensar a futuro:* planear denota pensamiento acerca de lo que puede ocurrir en el futuro, por lo que planear es una acción que se establece de antemano.

*Planear es controlar el futuro:* no necesariamente con el pensamiento, pero si a través de una acción, planear es el diseño de un futuro, y de las formas eficaces para hacer realidad lo que se desea.

*Planear es tomar decisiones:* la determinación de los cursos de la acción se diseñan para cumplir los propósitos, por lo tanto planear es decidir.

*La toma de decisiones se integra en la planeación:* planear implica realizar algo de una forma ordenada, a través de un compromiso viable en la toma de decisiones que implican cursos de acción para lograr los objetivos.

*Planear es un procedimiento formal que produce un resultado articulado en la forma en que se integran los sistemas de decisión:* la noción de planeación en este sentido, hace énfasis en la formalización, la sistematización cuando se lleva a cabo. En cuanto a la formalización, lleva implícito tres cosas: para descomponer, para articular y especialmente para racionalizar los procesos en que las decisiones se llevan a cabo hechas y se integran en las organizaciones.

El triunfo de la racionalidad y la aportación de Frederick Taylor con la administración científica a través de medio siglo y el incremento racional de las prácticas administrativas, dieron pauta a que la planeación se convirtiera como “la mejor manera” de llevar a cabo los objetivos de las organizaciones (Mintzberg, 1994).

Por lo tanto las organizaciones buscan crear un plan que sea racional y que les permita identificar y dar solución a través de la razón e inteligencia diversos problemas sociales y organizacionales; además, las organizaciones buscan realizar un plan para controlar y facilitar la participación y el consenso dentro de la organización. Las organizaciones también llevan a cabo ejercicios de planeación para coordinar sus actividades y dar paso al cumplimiento de los propósitos y también para asegurar el desarrollo futuro de la organización (Mintzberg, 1994).

En su inicio, el ejercicio de planear estaba orientado en alcanzar una meta preconcebida por caminos eficientes y óptimos. El pensamiento estratégico por su parte, separa esta concepción clásica y nos dice que para la estrategia no existen caminos óptimos y no se logran identificar todas las variables, por lo tanto el ejercicio de planeación se desarrolla en un contexto incierto. Bajo esta premisa, el ejercicio de planear se convierte en algo más complejo, ya que las realidades y sus estructuras posibles son creadas y construidas por agentes sociales que constituyen a su vez tiempo y espacios socioculturales y políticos que se encuentran en constante cambio (Arellano, 2004).

Bajo un contexto cambiante e incierto sale a relucir el concepto de estrategia<sup>6</sup>, misma que tiene sus orígenes en la guerra; como concepto en la esfera militar, la estrategia busca una dirección específica para la acción y un espacio donde la decisión tiene que ser de manera explícita antes de llegar a convertirse en acción.

---

<sup>6</sup> A través de grandes estrategias en cuestiones de guerra como Sun Tzu con su libro “El arte de la Guerra” (500 años a. C) y Carl Von Clausewitz (1780-1831), con el libro “De la guerra y arte y ciencia de la guerra”, ambos autores lanzan una serie de principios básicos que se pueden aplicar a varios fenómenos derivados de esta.

El primer autor, concibe el pensamiento estratégico mediante una idea moral y ética del mundo, su principal postulado es que el arte de la guerra está basado en el engaño, la estrategia se realiza en las mentes y con las ideas de los hombres. Para el segundo, la estrategia es un proceso de combinación y coordinación, en el cual se lleva a cabo como un proceso dinámico para imaginar las múltiples relaciones entre actores y cosas; su principal táctica se traduce en poner las acciones bélicas al servicio de la guerra (Arellano, 2004).

El concepto de estrategia a través de una mirada sociológica, se explica como una forma de racionalidad instrumental que niega su fuente medios-fines en aquello que la simplifica, aceptándose en un espacio de complejidad.

Arellano (2004) explica que:

El concepto estratégico tal vez sea uno de los nichos más poderoso del modelo de la decisión racional. La estrategia, a su vez, sería la forma más consecuente de analizar los diversos aspectos de un problema para lograr discernir consecuencias y escoger la mejor vía de acción entre múltiples caminos. (pág. 19)

Además el autor, señala que el enfoque estratégico y el modelo de decisión racional que involucra poseen ciertas características:

- Su desenvolvimiento en un contexto turbulento, donde la información no es precisa y la movilidad crea grandes espacios de incertidumbre.
- Su definición por la relación sujeto-contexto. Sin embargo, no resuelve todos los problemas, como muchos creyeron, sino solo las relaciones complejas de engranaje entre quien toma las decisiones y la racionalidad a la que pertenece.

A partir de esta visión racional, los medios no siempre llegan a ser técnicamente adecuados y los fines pueden ser discutidos como valores entre diversos seres humanos, donde el ser humano bajo su concepción de ente racional limitado, se encuentra en el centro de todo este complejo movimiento (Arellano, 2014:21).

Por lo tanto la estrategia, se convierte en un proceso en el cual se intenta encontrar relación cada vez más cercana entre la sociedad, los individuos y sus organizaciones, en un mundo que se encuentra totalmente interrelacionado. De esta manera, la estrategia se convierte en un proceso que combina la capacidad de pensamiento contextual dirigido al otro, con la capacidad de interpretar su realidad, su pasado y su futuro (Arellano, 2004:26).

## **2.6 La planeación estratégica: ¿Qué es y qué se espera de ella?**

La planeación estratégica surge como una herramienta para el combate a la incertidumbre y se desarrolla en momentos especiales para la teoría de los negocios, ya que en el siglo XX y ante un contexto de posguerra, el modelo de desarrollo mundial se encontraba en

crisis. Acontecimientos importantes como los cambios en los gustos de los consumidores, la presión del gobierno por bajar los precios e incrementar la calidad y los problemas de tipo ecológicos, hicieron que el contexto se complicara y se convirtiera en algo incierto, condicionando no solo el comportamiento de las empresas y organizaciones sino incluso las posibilidades de sobrevivencia (Arellano, 2004).

En este contexto las organizaciones mejor preparadas y las más fuertes tendrían posibilidades de sobrevivir ya que la asimilación de la guerra y la competencia entre empresas en el mercado conformarían las premisas básicas para el desarrollo de la planeación estratégica<sup>7</sup>. La confrontación de la vida natural con la lógica social de las organizaciones, hicieron que se convirtiera en el principio iniciador de esta corriente que obtuvo múltiples insumos de la teoría de la organización y creando una rama de pensamiento como la ecología poblacional y humana (Arellano, 2004:39).

A través del análisis del medio ambiente se comenzaron a crear lo que se conoce como las matrices estratégicas, considerándose trascendentes para prevenir el futuro económico de la organización, estas cruzaban distintos conceptos como crecimiento y participación en el sector y en un nivel más amplio de complejidad se construían escenarios (Arellano, 2004).

Mintzberg et al. (2003), desarrolló un estudio extenso a través de un enfoque prescriptivo que tiene relación con la formulación de las estrategias. El autor a través de esta concepción ve al estratega como un individuo que indaga el ambiente externo y a través de una serie de acciones, intenta acoplar a la organización a ese ambiente, facilitando de esta manera el cumplimiento de los objetivos y metas determinadas.

Las escuelas que considera en este enfoque son:

---

<sup>7</sup> El inicio de la planeación estratégica se encuentra en tres trabajos de autores clásicos de los años sesenta: Chandler, Ansoff y Andrews. Las aportaciones de estos autores, en especial la de Chandler, establecen la distinción entre estrategia y estructura, donde la estrategia es vista como una determinación de metas y objetivos a largo plazo de una empresa y la adopción de cursos de acción, por lo que las organizaciones cuando administran estas actividades y recursos llegan a definir su estructura; al igual que la estructura, variables como el medio ambiente fueron tomados en cuenta para la construcción de esta corriente (Arellano, 2004).

*Escuela del diseño:* surge en la década de los 60s, en esta escuela la estrategia es vista como un proceso de concepción. La estrategia dentro de las organizaciones es considerada como un proceso de diseño informal, esencialmente referido a su concepción. De las estrategias resultantes del proceso, se elige la mejor con base en diferentes criterios como: coherencia, consonancia, ventaja y viabilidad, posteriormente se elige la mejor y se lleva a cabo la implementación. Sus principales ventajas son que un solo cerebro puede manejar toda la información importante para la formación de estrategia, ya que hay veces en que una organización sí necesita diseños grandiosos: un directivo superior con gran capacidad de síntesis puede hacerse cargo por completo de un proceso de diseño de estrategia, y además ese cerebro debe tener un conocimiento completo, detallado e íntimo de la situación en cuestión (Mintzberg et al., 2003:26).

*Escuela de planificación:* se desarrolló paralelamente en los años 60 y alcanzó un frenesí de publicaciones y prácticas en los 70. En esta escuela la estrategia es vista como un proceso independiente y sistemático de planificación formal. Modelo que consistía en retomar el análisis FODA, y dividirlos en una serie de pasos delineados y articulados mediante una lista de control, también se incluían técnicas de evaluación y control; y ejercicios que incluían los objetivos al principio, el presupuesto y el plan de acción final. En cuanto a la parte formal del modelo, en la implementación se incluía el análisis, la elaboración y la racionalización. Además los planes estratégicos a largo plazo, se abrían en planes a mediano plazo que incluían planes operativos para el próximo ejercicio, en el que cada uno incluía sus objetivos, presupuesto, subestrategias y planes de acción.

*Escuela de posicionamiento:* escuela que surge en los 80 cuando la economía se dirigió al campo del management estratégico, y se concentra en la selección de posiciones dentro del mercado económico, la estrategia es vista como un proceso analítico. Esta escuela retoma todas las premisas de la escuela del diseño y planificación, además de incluir el concepto de estrategias clave en la forma de posiciones en el mercado, es decir las empresas que lograban posicionarse en el mercado podrían obtener más ganancias y esto se traduciría en un incremento de recursos para poder expandirse y consolidarse.

Retomando los postulados de la escuela de planificación, el proceso formal de planeación estratégica queda representado por cuatro jerarquías y los flujos de diferentes áreas de procedimientos que han sido promovidos bajo la etiqueta de planeación estratégica. Cada jerarquía se relaciona una con la otra, estas jerarquías son: los objetivos que se desean alcanzar, en seguida se muestran las estrategias y los programas para implementar esas estrategias y finalmente las acciones para llevar a cabo esas estrategias y así cumplir con los objetivos planteados (Mintzberg et al., 2003).

El proceso formal de la planeación estratégica, comienza la fijación de los objetivos, Mintzberg et al. (2003), explica que los objetivos cuantificables ha desencadenado cierta confusión, debido a que quienes han tratado de distinguir los objetivos de las estrategias casi siempre han sido los planificadores, mientras que quienes subscriben a la escuela de diseño raras veces lo han hecho, ya que los objetivos en ocasiones son muy difíciles de formalizar, por lo tanto el autor menciona que: *“La así llamada planificación estratégica ha sido reducida a poco más que la cuantificación de objetivos como medio de control”*, pág. (28).

Posteriormente viene la etapa de la verificación interna y externa, que constituye el enfoque más formalizado de la planificación. La verificación externa se convierte en un elemento importante porque en ella se lleva a cabo la revisión de las condiciones externas de la organización y se crea un conjunto de pronósticos que se realizan respecto del futuro. Mintzberg et al. (2003:28), menciona que los planificadores se preocupan por la incapacidad para predecir lo que no está a la vista lo que se traduce en una incapacidad para planear. Por lo tanto *"pronostique y prepare"* se convirtió en el lema de esta escuela de pensamiento.

La verificación interna de este enfoque, conlleva a un análisis sobre los procesos internos de la organización, es decir, un estudio de virtudes y flaquezas de la organización, ya que una evaluación interna de las aptitudes distintivas es necesariamente una cuestión de criterio, por lo general el uso de las técnicas formalizadas da lugar a listados más simples y distintos tipos de tablas y técnicas, como el uso del marketing, la investigación y desarrollo, sistemas de información para los directivos, equipo de staff y operaciones

(control de materia prima, capacidad de producción, instalaciones y equipos, control de calidad, etc.), datos recabados del área de finanzas y recursos humanos, valores de la organización como las creencias y las preferencias de los directivos.

La etapa de la puesta en operación de la estrategia surge cuando los modelos se vuelven muy detallados, es decir, cuando el proceso de planificación recurre a la zona de estratégica de aplicación. Mintzberg et al.(2003), menciona que:

La formulación debe tener un final abierto, un proceso divergente (donde pueda florecer la imaginación), mientras que la aplicación debiera ser más cerrada y convergente (para que las nuevas estrategias se encuentren sometidas a las limitaciones de la puesta en operación). Pero debido a la preferencia de la planificación por lo formal, es la formulación la que se vuelve más constreñida, mientras que la aplicación proporciona la libertad de descomponer, elaborar y racionalizar a lo largo de una jerarquía que se amplía más y más. De aquí surge la inevitable asociación entre planificación y control. (pág. 28)

Finalmente se tiene la etapa de fijar los plazos para la aplicación del proceso, es decir no solo debe de programarse las etapas del proceso, es necesario ubicar los momentos precisos en que los procesos y las estrategias deberán ser llevados a cabo.

La planeación estratégica además recurre a una serie de premisas que surgen de la escuela de la planificación, donde se retoma la idea del proceso de planificación como una descomposición y una formalización que implica actividades que deben de recibir mayor atención en áreas relacionadas con las operaciones como: fijar plazos, programar y presupuestar (Mintzberg et al., 2003).

Las premisas que Mintzberg et al. (2003:31) ubica para la conformación de un proceso de planeación estratégica son las siguientes:

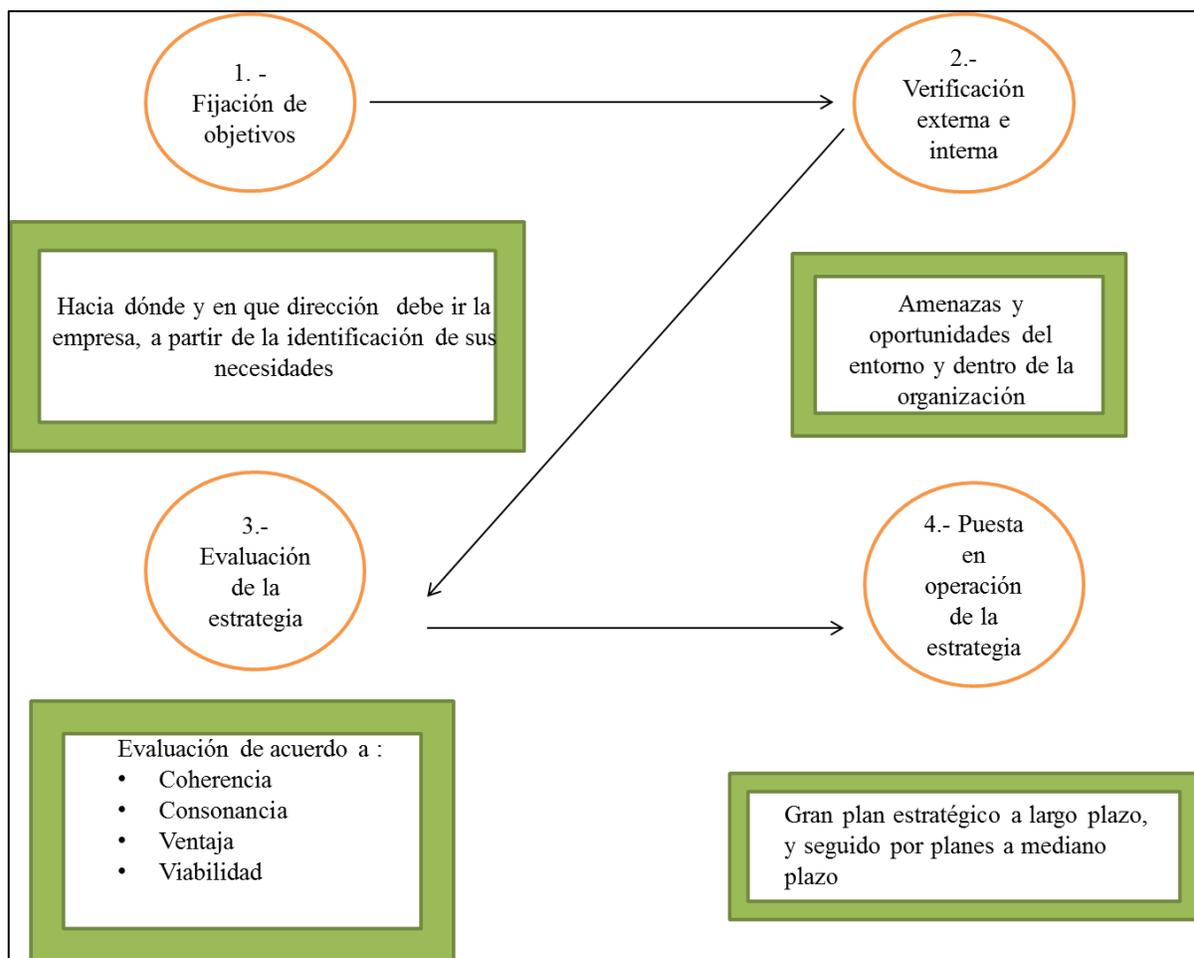
Las estrategias deben provenir de un proceso controlado y consciente de planificación formal, separado en etapas claras, cada una de ellas delineada a través de listados y sustentada por técnicas.

En principio, la responsabilidad por ese proceso general descansa en el directivo superior; en lo que se refiere a su ejecución práctica, los responsables son los encargados de planificación.

A partir de este proceso, las estrategias aparecen completamente acabadas, listas para hacerse explícitas de modo que puedan ser aplicadas prestando minuciosa atención a los objetivos, presupuestos, programas y planes operativos de diversos tipos.

A continuación se muestra esquemáticamente el proceso formal de la planeación estratégica de Mintzberg et al. (2003).

**Figura 1.** Modelo de planeación estratégica



Fuente: Elaboración propia<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Con base a los supuestos de Mintzberg et al. (2003)

### *Limitaciones en la planeación estratégica*

La principal restricción al enfoque prescriptivo en que se encuentra inmersa la planeación estratégica, es que se aprecia como una concepción y no como un aprendizaje. Además al tomar en cuenta el ambiente externo, la organización debe conocer profundamente sus debilidades, ya que el ambiente externo suele ser cambiante y esto puede complicar a la dinámica de la organización; de la misma forma, la planeación estratégica se convierte en un proceso con una extrema propensión a la racionalización, y por lo tanto se separa el pensamiento (formulación de la estrategia) de la acción (implementación) y no considera los procesos de aprendizaje.

Esto se traduce en que las personas que realizan las estrategias no son las que las ejecutan, ya que se piensa que el proceso de implementación fungirá como un proceso ideal, donde la información (datos, estadísticas, proyecciones) y la persona que interpretará esa información lo hará de una forma correcta, al igual que los que toman las decisiones, aunque no siempre sea así.

Minzberg et al. (2003) reconoce que la planificación estratégica se topó con problemas a principios de los 80, cuando se redujo la actividad en muchas compañías. Algunas de las dificultades de la planificación consistían principalmente en la falta de apoyo directivo o de un ambiente afín al proceso en la organización.

Por su misma naturaleza, la planeación estratégica promueve la inflexibilidad: ya que los planes que se crean son para establecer una orientación clara, para imponer estabilidad en una organización. El proceso mismo puede favorecer un cambio gradual y una orientación a corto plazo, sin embargo la planificación se realiza en torno a categorías que ya existen en la organización, como estrategias corporativas, comerciales y funcionales establecidas, así como unidades estructurales existentes (en torno a las cuales se organiza todo el proceso), y de esta forma esto no facilita la tarea de cambiar las categorías, cuestión en la cual se basa toda la verdadera transformación estratégica (Minzberg et al., 2003:35).

Además Mintzberg et al., (2003) explica que existen tres falacias que envuelven a la planeación estratégica:

*La falacia de la predeterminación:* Para embarcarse en la planificación estratégica, una organización debe ser capaz de pronosticar el rumbo que seguirá su entorno, de controlarlo o simplemente de suponer su estabilidad. De otro modo, no tiene sentido establecer el curso de acción inflexible que constituye un plan estratégico. Bajo esta premisa, la empresa debe de estar en condiciones de prever la evolución de su contexto, controlarlo o asumir su estabilidad. De esta forma, las buenas estrategias no se fijan en un programa, concebidas de manera inmaculada. Pueden producirse en cualquier momento y en cualquier lugar en una organización con capacidad de adaptación.

*La falacia de la separación:* Se Dice que la planeación estratégica ha sido al ejecutivo lo que Taylor a las plantas fabriles (Mintzberg et al., 2003:38). Expresado de otra manera, si el sistema se ocupa de pensar, entonces el pensamiento debe estar separado de la acción, la estrategia de las operaciones (o "tácticas"), la formulación de la aplicación, los que piensan de los que hacen y los estrategas de los objetos de sus estrategias. Es decir, los directivos deben conducir por control remoto.

*La falacia de la formalización:* la planeación estratégica no ha sido presentada como una *ayuda* para la creación de estrategia, como alguna clase de *apoyo* para los procesos directivos naturales(incluyendo la intuición), sino como una creación de estrategia que *ocupa* el lugar de la intuición. Desde hace mucho que los defensores de esta escuela aseguran que ésta es la "mejor manera" de crear una estrategia. De igual forma los sistemas formales no internalizan la información, es decir no la comprenden o la sintetizan. El diseño de la estrategia como la creatividad necesita moverse y así crear nuevas perspectivas.

*A partir de la conjugación de las tres se desprende la gran falacia:* "Como el análisis no es la síntesis, la planificación estratégica nunca ha sido creación de estrategia" (Mintzberg

et al., 2003:61). El análisis puede preceder y apoyar a la síntesis proporcionándole ciertas referencias necesarias. También puede seguirla y desarrollarla, mediante la descomposición y formalización de sus consecuencias, pero jamás puede sustituirla. Ninguna medida de elaboración jamás permitirá que los procedimientos formales prevean las discontinuidades, que informen a los directivos poco comprometidos, que creen estrategias novedosas. Por lo tanto, en lugar de proporcionar nuevas estrategias, la planificación no puede avanzar sin su existencia previa (Mintzberg et al., 2003).

Mintzberg et al. (2003:41), señala que el fracaso de la planeación estratégica es el fracaso en realidad de la formalización, de sistemas que deben cumplir los hombres en las tareas, es también el fracaso de la previsión para pronosticar y propiciar la innovación, de los datos fuertes con los datos débiles, de los programas cerrados para responder a un proceso dinámico. Los sistemas formales son sistemas que son capaces de almacenar y procesar gran cantidad de información, pero jamás podrán internalizarla, comprenderla y sintetizarla. Bajo esta lógica, valdría la pena cuestionar si es la planeación estratégica la herramienta adecuada para la conducción de la universidad pública mexicana.

En el caso de las universidades públicas mexicanas, el proceso formal de planeación se encuentra representado en los Planes de Desarrollo Institucional (PDI). La SEP se ha encargado de subrayar las principales características del proceso de planeación “ideal” para prescribir, desarrollar y actualizar periódicamente los PIFI’s, teniendo como marco de referencia la planeación general de los PDI (Rubio, 2006).

La importancia de los PDI para la elaboración de los PIFIS, radica en que a través de ellos se conjuntan y visualizan las funciones sustantivas y adjetivas de las IES, además que la eventualidad es definida por las condiciones y circunstancias de cada universidad, buscando alinear y favorecer el proceso de integración del PIFI, para así perseguir el logro de objetivos, políticas, estrategias y metas establecidas en el PDI.

En la etapa de elaboración del PDI, se observa ya un proceso formal de planeación estratégica en la medida en que la institución realiza un análisis del ambiente interno

(fortalezas y debilidades) y del externo (oportunidades y amenazas); posteriormente se definen los objetivos institucionales retomando la misión y visión establecidas por parte de la universidad y que además le permitirá determinar las estrategias que fortalezcan integralmente a la institución. A partir de estos elementos, se formula o actualiza el PIFI de la universidad. El proceso de planeación del PIFI, rompe un paradigma tradicional de gestión que se ha realizado durante los últimos años, el cual suponía ser un modelo suficiente para ordenar normas y procesos de la universidad, para obtener buenos resultados. Sin embargo, este nuevo esquema de gestión estratégica participativa, contempla otros factores tales como las capacidades para el análisis sistemático del contexto, sus tendencias y la detección de problemas estratégicos, estructurales, de comunicación y participación de los actores involucrados en los procesos de gestión de la universidad.

Las características más evidentes de la planeación estratégica que ha promovido el PIFI de acuerdo con Rubio (2006), son las siguientes: Bajo el supuesto de planeación estratégica participativa que promueve el PIFI se argumenta que su ejercicio, retoma los fundamentos metodológicos del modelo clásico de la planeación estratégica, y se aprecia algunas coincidencias en cuanto a la fijación de objetivos, la evaluación interna y externa y el seguimiento a los objetivos, es decir, la planeación estratégica participativa promovida por el PIFI se acerca a lo que “debe de ser” una planeación estratégica formal.

- 1) Fijación de objetivos: Es integral, la planeación comprende el análisis y la atención de todos los aspectos relacionados directamente con la calidad de sus funciones
- 2) Verificación interna y externa: Se adapta a la situación y particularidades de cada universidad, atendiendo a su contexto actual, su tipología y la proyección a futuro.
- 3) Evaluación de la estrategia: Se apoya en los dictámenes de organismos evaluadores y acreditadores de programas educativos, ya que el proceso de planeación requiere, como insumo fundamental para su actualización periódica, de los dictámenes de evaluación externa formulados por los CIEES y COPAES. Sus resultados son evaluados por pares académicos y además considera un esquema de retroalimentación a las instituciones con

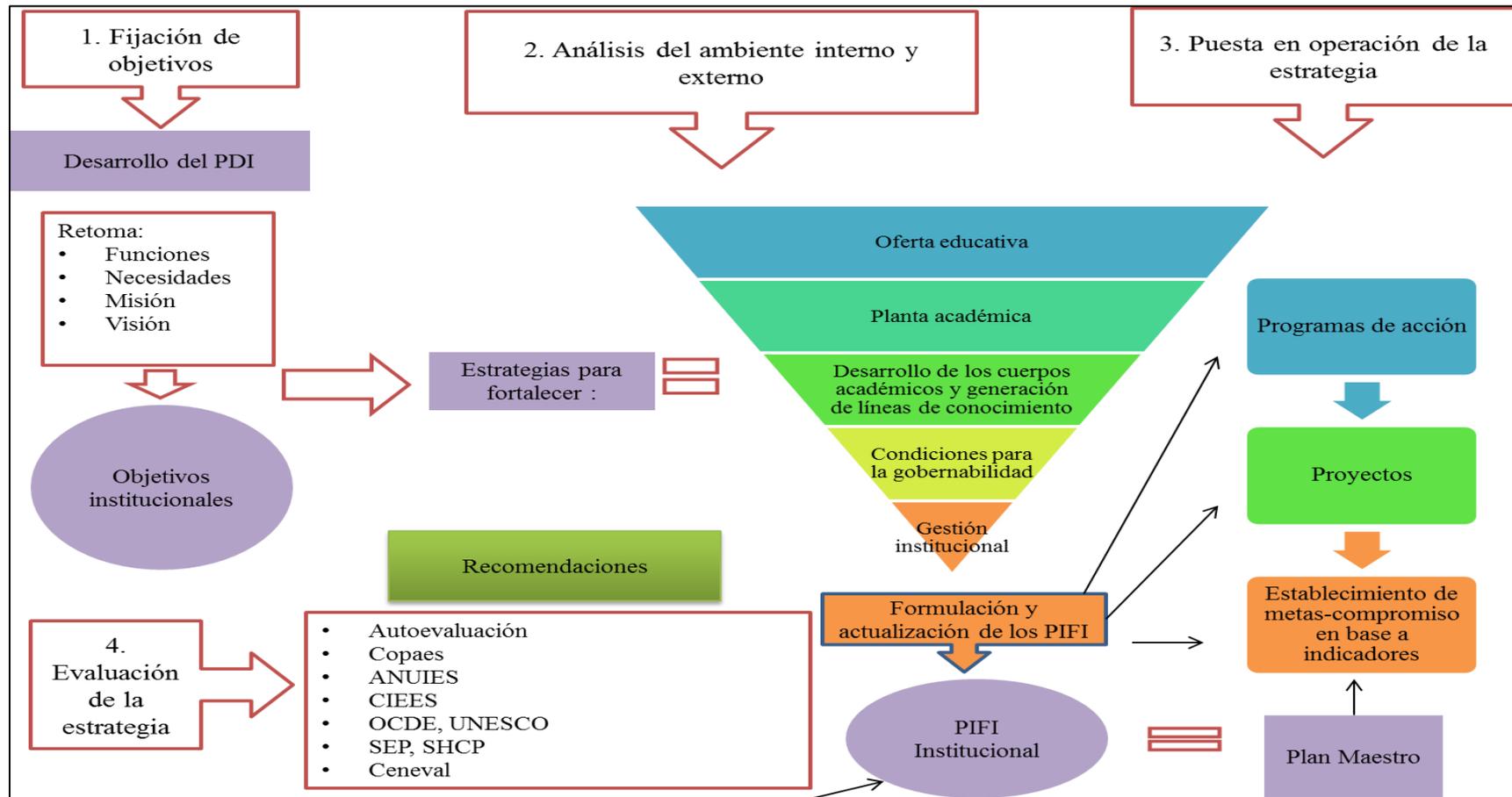
respecto a sus programas, como parte final del proceso cíclico de la planeación, ya que se da a conocer a cada universidad el dictamen de la evaluación del PIFI Rubio (2006:17).

4) Puesta en operación de la estrategia en programas de acción: Proceso de integración del PIFI a través de los proyectos y programas que serán puestos en acción, retomando el establecimiento de las metas y los compromisos que se ven reflejados en los indicadores establecidos.

La planeación estratégica que se ha desarrollado a partir del 2001 hasta la fecha para formular y actualizar los PIFI, ha sido diseñada de tal forma que busca una interacción colectiva, que lleve a los actores a estructurar espacios de participación y de corresponsabilidades en las instituciones, para que del proceso cíclico de planeación del programa se derive un proceso de aprendizaje colectivo para las instituciones (Rubio, 2006).

A continuación se muestra un esquema para explicar el modelo de planeación estratégica clásico y el modelo de planeación estratégica participativa que promueve el PIFI, para evidenciar en que puntos convergen.

**Figura 2.** Modelo de planeación estratégica y el PIFI



Fuente: Elaboración propia<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Con base a Rubio(2006) y Mintzberg et al. (2003)

### Capítulo 3. Cambio organizacional en la planeación de las universidades

El nuevo institucionalismo como perspectiva teórica en los campos académicos ha contribuido a la investigación educativa intentando comprender, describir e interpretar los efectos del nuevo paisaje de los fenómenos que se suscitan en el ámbito educativo. Algunos intelectuales que han contribuido a la investigación educativa han retomado postulados de trabajos de John Meyer, Richard Scott y Brian Rowan entre otros, para describir los nuevos desarrollos en las instituciones educativas y su entorno y los cambios que ocurren en el mismo contexto que han derivado en un incremento en los niveles de centralización, responsabilidad del conocimiento y la productividad educativa en la sociedad (Meyer y Rowan, 2006).

La emergencia del crecimiento y la expansión de la educación superior han introducido elementos de competencia forzando a que las instituciones de educación superior se establezcan y guíen más por arreglos del mercado. Meyer y Rowan (2006), identifican tres cambios importantes que han alterado la realidad institucional de la educación superior:

1. Un crecimiento en la educación privada: básicamente las escuelas y principalmente la educación superior alrededor del mundo es sostenida por el Estado. Sin embargo, el rápido crecimiento de los servicios privados de educación superior ha alterado esta realidad, y el gobierno ya no se posiciona como el monopolio en la educación, ya que los servicios de educación en escuelas privadas ha ido en aumento.
2. Un rol central de la educación superior en la sociedad: la importancia de la educación superior y la transmisión del conocimiento al sector productivo de la sociedad puede llegar a modificar la economía de un país. Ante este resultado, los empresarios y las organizaciones educativas, adquieren un papel importante en el paisaje institucional y los cambios que ocurren en él (Meyer y Rowan, 2006).
3. Un incremento en el pluralismo: Mientras que la educación básica y gran parte de la educación superior provenía en la mayor parte de los estados, el rápido crecimiento de la oferta de servicios educativos privados, ha alterado rápidamente esta situación, el estado ya no es el monopolio por excelencia de la educación, ahora la oferta educativa proviene

también de un tercer sector de la sociedad civil que incluye organizaciones con una orientación del mercado privado de la educación.

El análisis institucional en la educación superior explica que el sistema de educación superior se comporta como un sistema flojamente acoplado, donde escuelas y colegios adoptan estructuras formales, no para alcanzar una eficiencia técnica como otras empresas, sino por la necesidad de legitimarse en la sociedad (Meyer y Rowan, 2006).

Existen diversas definiciones de institución. Para North (1993) son:

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

Por su parte Jepperson (1999) define la institución como:

Un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad y todas las instituciones representan estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades; sin embargo, las instituciones son no solo estructuras restrictivas; todas autorizan y controlan al mismo tiempo. (pág. 195)

Desde estas perspectivas la universidad es una institución porque es un marco de referencia que legitima a través de valores y reglas del comportamiento de los individuos y da inscripción social. Su origen milenario y su evolución hasta el día de hoy, son un ejemplo de cómo ha sido construida socialmente en el tiempo. La universidad como institución interviene en la problemática social, política y cultural; y contribuye a la comprensión de los diversos fenómenos que surgen en la vida cotidiana de las sociedades.

Montaño (2001), explica que la universidad constituye una institución donde se producen un conjunto de interacciones para el cumplimiento de varias funciones, bajo este marco organizacional-instrumental, se inscriben las principales tareas universitarias, las cuales

giran en torno al conocimiento, la investigación, la docencia, la difusión y la vinculación. Con esta relación la universidad incide en el desarrollo social de la comunidad, es la sociedad la que crea y provoca la creación de estructuras sociales e instituciones sociales en un sentido integrador que contribuye a elevar su calidad de vida.

Scott (2008:48) observa que las instituciones se conforman por tres pilares: regulativo, normativo y cultural-cognitivo. A través de estos pilares, se proporciona estabilidad y significado a la vida social, ya que estos han sido identificados por una u otra teoría social como un ingrediente vital de las instituciones que además permiten entender, contribuir y reforzar las formas de un poderoso marco social que encapsula y exhibe la fuerza célebre de esas estructuras.

El pilar regulativo se refiere al establecimiento de normas a través de un proceso explícito mediante el monitoreo y sanción de las actividades, es decir, se establecen reglas que permiten manipular comportamientos indebidos a través de castigos. El concepto de regulación, evoca visiones de represión y restricción, muchos tipos de regulaciones permiten la acción de actores sociales a través de la adquisición de licencias, poderes especiales y beneficios.

Las instituciones trabajan para limitar y empoderar el comportamiento social. El caso más notorio es el que implica el uso de autoridad, en el que el poder coercitivo es legitimado por un marco normativo que tanto apoya como limita al poder (Scott, 2008).

El segundo elemento es el pilar normativo, este elemento incluye valores y normas. Los valores son concepciones preferidas o deseables junto con la construcción de estándares en donde se evalúan y comparan los comportamientos. Por su parte las normas juegan un papel importante en la medida en que definen como deben hacerse las cosas y en la manera en que legitiman los medios para perseguir los fines (Scott, 2008).

Algunos valores y normas son aplicables a todos los miembros de la colectividad mientras que otros se aplican solo a cierto tipo de actores, de esta manera los roles se convierten en

un concepto importante, ya que estos marcan los objetivos y actividades apropiadas para realizar tareas específicas, por lo tanto los roles son construidos socialmente.

Los sistemas normativos imponen límites en el comportamiento social, al mismo tiempo empodera y permite la acción social, es decir dan derechos como responsabilidades, dan privilegios como deberes y licencias como mandatos. Bajo esta visión normativa, las instituciones proporcionan reglas, estándares operativos, estrategias, roles, formas organizacionales y tecnologías (Scott, 2008:55).

El pilar cultural-cognitivo representa la forma en que se constituye la realidad social a través de significados creados por los individuos como una forma para entender e interiorizar lo que ocurre a su alrededor; de esta forma cada institución llega a representar esos significados de manera objetiva. Bajo esta perspectiva cultural-cognitiva Scott (2008) menciona que los individuos aceptan y no cuestionan las reglas y rutinas hasta llegar al grado de conformidad, sin aceptar otro tipo de comportamientos pues se da por hecho que es la forma en que se debe hacer las cosas. Un sistema cultural-cognitivo destaca el papel central que desempeña la construcción de significados mediados por un marco común.

Hablar de institución engloba el significado de institucionalización, ya que en palabras de Jepperson (1999) la institución es un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad y el concepto de institucionalización indica la manera en que una institución alcanza dicho patrón. El autor define institucionalización como:

La institucionalización indica una propiedad o estado social distinto (y busco especificar esta propiedad) y que las instituciones no deberían identificarse específicamente, como con frecuencia sucede, ya sea con elementos culturales o con un tipo de efecto ambiental. La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad. La institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Por orden o patrón me refiero, a secuencias de interacción estandarizadas. (pág. 195)

Además, el autor enfatiza que la institucionalización puede explicarse como una propiedad relativa donde los individuos deciden si consideran un objeto como una institución de acuerdo a su contexto analítico y además la institucionalización está ligada con las organizaciones formales (Jepperson, 1999).

Para alcanzar un grado de institucionalización, se pueden identificar tres pilares básicos: la organización formal, la cultura y los regímenes.

- Regímenes: la institucionalización se alcanza a través de algún sistema de autoridad central, es decir con reglas y sanciones explícitamente codificadas, en este sentido se puede observar que la implementación del PIFI ocurre en el contexto de una política pública que es impulsada por el Estado como autoridad central, por lo tanto se asume como regla. Sus sanciones están vinculadas con el otorgamiento de recursos extraordinarios para las universidades que participan.

- Cultura: en este caso las reglas, procedimientos y metas sin representación primaria en la organización formal y sin el control y la sanción por parte de alguna autoridad, se interiorizan de una manera habitual o convencional. La calidad y la búsqueda de la eficiencia en la educación superior que el Estado impulsó en la etapa modernizadora del sistema de educación superior en México, ha traído cambios en la ideología, los procesos y las reglas en la universidad, en este caso el PIFI trajo cambios formales en el esquema de planeación de la universidad con base en la denominada “planeación estratégica participativa”. Sin embargo, esta nueva forma de planeación coexiste con las prácticas y los esquemas culturales de la organización, que provienen de su propia configuración histórica.

A través de las definiciones mencionadas, se puede apreciar que la institucionalización representa un proceso que regula el comportamiento de los individuos y además le otorga sentido, a través de la realidad social construida por los propios individuos y los procesos históricos que esta contiene.

El trabajo de Tolbert y Zucker (1996), considera que la institucionalización se alcanza a través de tres etapas: la habituación, la objetivación y la sedimentación, donde este proceso ocurre en un ámbito organizacional. Para efecto de la investigación que se ha llevado a cabo, el modelo de institucionalización que proponen las autoras ha sido retomado para

explicar la llegada del PIFI a la universidad partiendo del supuesto de que dicho programa logró consolidar un nuevo modelo de financiamiento extraordinario.

**Habitación:** ambas autoras consideran que esta etapa corresponde a un estado de pre-institucionalización; además, esta etapa comprende la formalización de nuevos arreglos estructurales como respuesta a un problema organizacional, que además otras organizaciones han enfrentado, y que se llegan a formalizar a través de políticas y procedimientos. El papel de la innovación resulta importante debido a que ella recoge los cambios tecnológicos, de legislación o las diferentes fuerzas del mercado, y estos cambios cuando no resultan convincentes para ciertos actores llegan a presentar embates; estas propuestas aún no han alcanzado un nivel de conceptualización, por lo que las empresas vigilan y monitorean constantemente facilitando la imitación.

En esta etapa, los cambios son propiciados por el entorno, de esta forma el PIFI es considerado un programa innovador, ya que logró conformarse como un instrumento que integraba por primera vez un conjunto de indicadores cuantitativos para la asignación de recursos extraordinarios (Díaz-Barriga, 2008).

El PIFI es un instrumento efectivo de política que viene del entorno (gobierno), que ha afectado la dinámica de las instituciones ya que a través de un criterio racional basado en indicadores de evaluación, ayuda a tomar decisiones relevantes por parte del gobierno para la asignación de un financiamiento extraordinario. Ante este hecho las universidades se han visto sometidas a un cambio adaptativo para responder a la lógica que promueve el PIFI incluyendo la modificación de la planeación de los objetivos institucionales y la adopción de los ejercicios de planeación estratégica para la formulación y actualización de los PIFI.

**Objetivación:** Etapa considerada como semi-institucionalización, donde se involucra un cierto grado de consenso sobre el valor de una estructura; es decir, en un ambiente de competitividad entre las organizaciones, la adopción de una nueva práctica es monitoreada y su difusión permite generar un reconocimiento a aquellas organizaciones que la adoptan, así como incrementar el número de las que se interesan en hacerlo. La objetivación también

representa un grado de consenso social en relación al valor de la estructura, así como el incremento de adopción de la misma por parte de otras organizaciones que apoyen en ese consenso. Al incluirse la lógica de evaluación/desempeño, se comenzó a tener diversos referentes que permitían juzgar la evolución de cada universidad, articulados a los indicadores que el PIFI promovía anualmente en el marco de su dinámica institucional (Díaz Barriga, 2008).

Al margen de la implementación del PIFI y el cambio hacia una planeación estratégica participativa, en el 2001 en el marco de la primera elaboración e implementación del programa, se incluyeron 41 universidades en la primera versión, posteriormente en el periodo 2002-2006, se incluyeron 109 universidades públicas entre politécnicas y tecnológicas, ante este hecho y de acuerdo a lo que mencionan las autoras, poco a poco se fueron incluyendo más universidades a través del monitoreo por parte del estado y de los resultados del programa en cuanto a sus metas y aspiraciones de las universidades (Rubio, 2006).

Bajo estos supuestos, las universidades comenzaron a competir de manera racional para obtener recursos extraordinarios, al mismo tiempo que fortaleció para el gobierno, un modelo de asignación presupuestal con base en metas de calidad y como un instrumento para tomar decisiones basada en elementos racionales sobre la asignación de los recursos extraordinarios, presionando a las universidades a incluir la planeación estratégica participativa para elaborar los PIFI y obtener los recursos extraordinarios como su única opción para un buen desarrollo institucional.

**Sedimentación:** Esta etapa indica la institucionalización, es decir indica la continuidad y perpetuación, es una etapa que reposa en la secuencia histórica de la estructura, caracterizada por una amplia difusión y su permanencia a lo largo de prolongados periodos. En esta etapa, los cuestionamientos y la resistencia se desaparecen, debido a que resultan imprescindibles para el buen funcionamiento.

A partir de los planteamientos de Tolbert y Zucker (1996), cuando se alcanza la institucionalización, el conjunto de ideas y nociones adquiere importancia y se convierte en un hecho real y formalmente se convierte en parte de la realidad social.

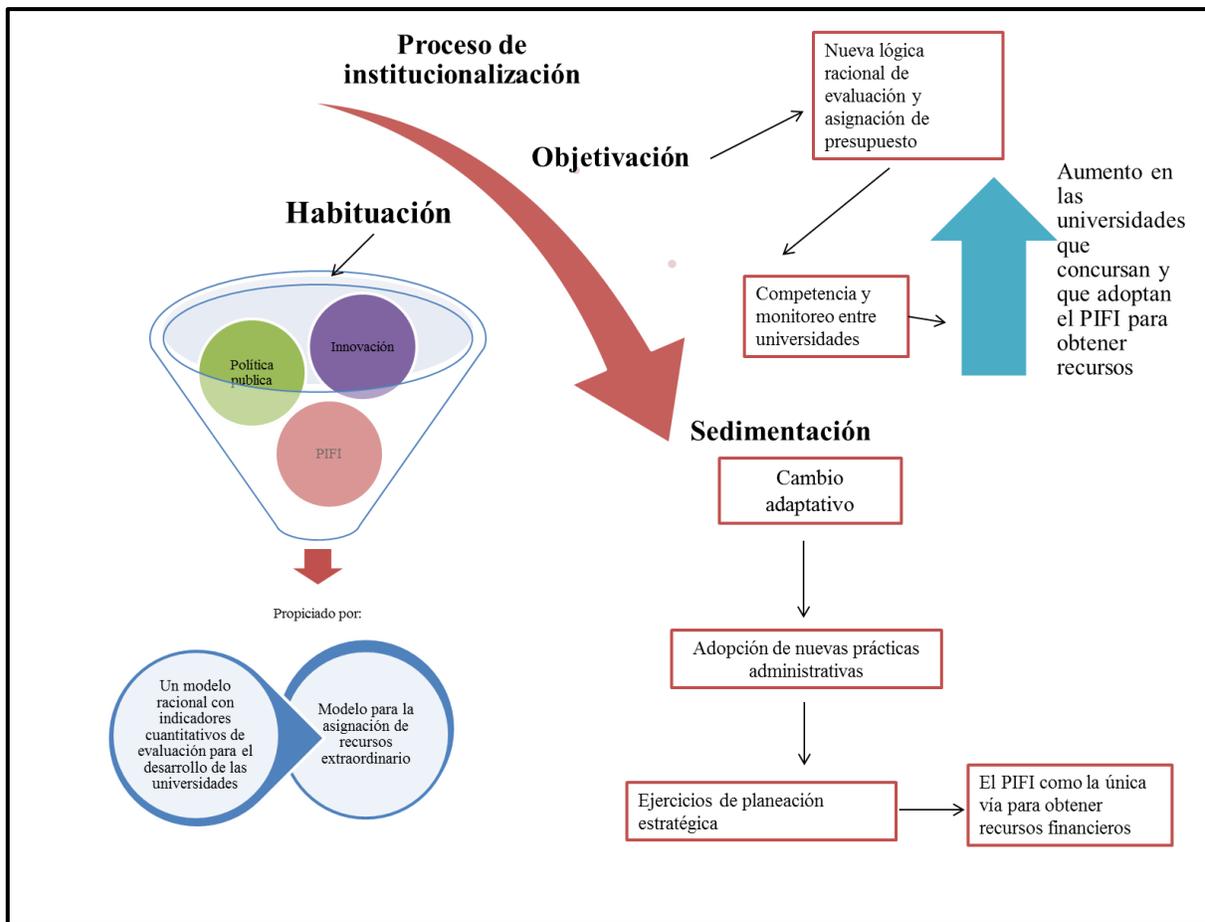
Desde la llegada del PIFI en el 2001 hasta el periodo que se pretende estudiar (2012), el PIFI se ha convertido en una herramienta para dirigir con eficacia y pertinencia, políticas, objetivos estratégicos y proyectos que han establecido la visión de la universidad y las aspiraciones de superación institucional (Rubio, 2006), posicionándose como el único programa que le permite lograr esa superación institucional. De tal forma que el PIFI es considerado como una política exitosa, es decir, como una política hacia la educación que ha tenido un impacto en las instituciones en tanto que es asumida por ellas, ciertamente por el apoyo financiero que se obtiene mediante la participación en este programas (Díaz Barriga, 2008).

Además el concepto de planeación tomo otro sentido y dejo de ser una acción rutinaria para cubrir cierto tipo de requisitos y se convirtió en un instrumento fundamental para las condiciones de desarrollo institucional y para la integración del programa. Ahora las universidades públicas estatales dan por hecho que si quieren obtener recursos extraordinarios para su desarrollo institucional es necesario retomar los fundamentos de la planeación estratégica para la integración del programa, porque es a través de ella que le permite acceder al recurso, por lo tanto realizar los ejercicios de planeación para el PIFI ya no es una opción, ahora es una necesidad para las universidades.

A través del modelo de Tolbert y Zucker (1989), sobre la institucionalización, podemos resaltar que el PIFI y la planeación estratégica como practica de gestión, permitió legitimar y alcanzar la institucionalización de un nuevo modelo de asignación de recursos dentro de las universidades públicas estatales, ya que el conjunto de ideas, nociones y beneficios que promueve el programa adquiere importancia y se convierte en un hecho real para la obtención de recursos extraordinarios y formalmente se ha convertido en parte de la realidad social de las universidades publicas mexicanas.

A continuación se representa esquemáticamente el modelo de institucionalización de la planeación estratégica que promueve el PIFI retomando los conceptos que se han descrito anteriormente.

**Figura 3.** Proceso de Institucionalización del modelo de asignación de recursos extraordinarios vía PIFI



Fuente: Elaboración propia<sup>10</sup>

### 3.1 El cambio organizacional en la planeación de las universidades

Actualmente los escenarios que confrontan las organizaciones son cada día más complejos y dinámicos, por lo que constantemente están en busca de cambios fundamentales en sus ideologías, en la actualización de nuevos procesos de gestión para crear ventajas

<sup>10</sup> Con base a Tolbert y Zucker (1989)

diferenciadoras y así ser más competitivas, tomando como referencia la idea capitalista de ser más eficientes, hacer más con menos y gestionar de manera precisa los recursos humanos y financieros, actuar con responsabilidad social y demostrar que son buenas organizaciones a nivel local, regional y global. Existen diversos factores que pueden propiciar el cambio organizacional, en las organizaciones en general, tales como los cambios en el contexto y el cambio en las reglas del juego y la modificación o aparición de nuevas instituciones. Sin embargo, como se mencionó en párrafos anteriores, la universidad como institución, ha sido históricamente un referente para la sociedad, por lo que sus cambios organizacionales podrían ser analizados históricamente, con el fin de conocer las fuentes de aquellos.

Bajo este supuesto, se observa en primer lugar, que el PIFI se constituyó como un instrumento de planeación que las universidades comenzaron a utilizar porque la estructura incentivadora se fundamentó en el financiamiento extraordinario. Este programa de política representa un cambio en las reglas del juego en la manera en que las universidades realizaban sus procesos de planeación. Se observan dos factores que propiciaron el cambio organizacional en las universidades a) el Estado diseñó un modelo de planeación para las universidades que debía ser implementado e institucionalizado con el objetivo de que sus usos y beneficios se prolongaran en el largo plazo y, b) este modelo de planeación estratégica traería consigo cambio en las organizaciones universitarias.

Bajo esta concepción, las universidades comenzaron una nueva etapa de gestión y planeación institucional propiciada por el cambio en las reglas de asignación de recursos financieros. Sin embargo, es necesario entender los tipos de cambio organizacional que se pueden dar en un ambiente organizacional, para así poder documentar que tipo de cambio ocurrió en la UABC.

### **3.2 Tipos de cambio organizacional**

Constantemente, las organizaciones están en busca de nuevos elementos que les aseguren la perpetuación y la sobrevivencia a las diversas contingencias que se puedan presentar. Por

tal motivo, las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones se forman y modifican para que el trabajo se realice de una forma más funcional y eficiente; de esta forma, cualquier modificación a la organización en cuanto a su estructura o procesos se le relaciona con el concepto de cambio organizacional.

Existen diversas definiciones sobre lo que se entiende por cambio organizacional. La revisión de la literatura sobre el cambio organizacional para efectos de este trabajo, arroja que los autores coinciden en que el cambio organizacional, es visto como todas aquellas transformaciones que las organizaciones realizan para adaptarse a una serie de contingencias que pueden venir de su ambiente interno o externo.

De acuerdo a Van de Ven y Poole (1995), el cambio organizacional se define como: “la diferencia en forma, calidad o estado a lo largo del tiempo en una entidad organizacional”; mientras que para Coronilla y Castillo (2000), el concepto de cambio se define como toda aquella actividad tendiente a la transformación de los procesos y estructuras de una organización, por medio de la cual las organizaciones pueden adaptarse a su medio ambiente. Ambos autores identifican una serie de elementos importantes que puede propiciar un cambio organizacional, de la misma forma que se identifican los tipos de cambio que pueden llegar a ocurrir en las organizaciones.

Por su parte, Van de Ven y Pool (1995) destacan tres elementos importantes para el cambio:

1. *Diferencia*: se establece en el cambio de actitudes, preceptos e ideas, para el caso de la cultura de la organización, las modificaciones deben hacer referencia en ocasiones a elementos que se relacionan con los artefactos (logos, tecnología, ubicación física, etc.), o cambio en los valores organizacionales. Al margen de los ejercicios de planeación participativa que permiten la integración del PIFI, se observa un cambio formal en la cultura de la planeación que las universidades tuvieron que modificar o integrar a sus procesos de gestión, a fin de responder mejor a la política educativa y reformular e integrar una nueva ideología con respecto a la planeación, es decir, las universidades asumieron que, sin ejercicios de planeación no hay remuneración.

2. *A lo largo del tiempo:* se busca la permanencia en el tiempo, debido a que, es necesario incurrir en que los cambios se producen de forma súbita o continua en un espacio de tiempo más o menos amplio. De esta forma, el tiempo viene delimitado por factores externo o internos de la organización (que pueden ser volátiles), el perfil de los empleados y la estructura interna de la organización. Bajo este supuesto, el programa como un elemento externo y como un instrumento de una política educativa por parte del gobierno, su inclusión en las universidades tenía considerado el factor tiempo en una visión a largo plazo, para institucionalizar esta nueva modalidad de asignación de recursos, bajo una visión racional-instrumental.

3. *Forma, calidad o estado:* se establecen diferencias cualitativas y cuantitativas del propio cambio creando niveles diferentes. A través de esta concepción, de acuerdo a Rubio (2006), los indicadores considerados para incrementar el fortalecimiento institucional durante el periodo de inicio del programa (2001-2006), permitieron un primer acercamiento de una forma cuantitativa para ver el crecimiento y desarrollo institucional a través de los recursos extraordinarios asignados a las universidades al margen del programa. El autor menciona que las universidades que desde el inicio concursaron en el programa, presentaron un desarrollo institucional en relación a los proyectos financiados para la infraestructura, equipos de tecnología, incremento en la acreditación de procesos certificados en la Norma ISO 9001:2000, al igual que un desarrollo y explotación integral de información académica y administrativa. Sin embargo, en la parte cualitativa, Porter (2004), Díaz-Barriga (2008) y Chehaibar et. al. (2007) coinciden en que no es preciso asegurar el fortalecimiento y desarrollo institucional basándose en una serie de indicadores cuantitativos, debido a que la realidad en la que operan las universidades responden a otro tipo de cuestiones que los indicadores cuantitativos no pueden dar cuenta, esto en relación con la forma de organización que persigue la universidad, los conflictos políticos, las luchas de poder y el reconocimiento y formas de trabajo de los académicos.

Por otra parte, los tipos de cambio que pueden ocurrir en un ambiente organizacional pueden ser explicados a través de varias definiciones. Coronilla y Castillo (2000)

identifican tres tipos de cambio organizacional (planeado, adaptativo y accidental) que dependen del tipo de organización en donde se da el fenómeno. Los autores , ubican tres tipos de organizaciones en donde pueden ocurrir estos tres tipos de cambio. Mientras que para Marin et. al. (2009) y para Weick y Quinn (1999) observan que el cambio y las transformaciones que ocurren en las organizaciones, se da de dos tipos: el cambio continuo y el cambio radical o episódico.

El cambio continuo para ambos autores se entiende como un cambio de primer orden y en él se contempla la conducción de la organización en una dirección determinada bajo la idea de adaptar o ajustar la estructura original, manteniendo la identidad de una forma estable. El cambio en este sentido es más continuo y lineal, y en este caso no hay cambio en la forma de ver la organización; a este cambio le han denominado ajuste. El cambio continuo surge en una organización emergente y autorganizada; es visto como un patrón de modificaciones sin finalidad en los procesos de trabajo y en las prácticas sociales, y conducido por la inestabilidad organizacional y las relaciones de alerta a las contingencias (Weick y Quinn (1999) y Marin et. al., (2009)).

Por su parte, el cambio radical o episódico, se percibe como una orientación multidimensional, discontinua y sin un enlace con el pasado. El cambio radical o episódico surge en una organización que es inercial, donde el cambio es percibido como algo infrecuente, discontinuo, intencional y planificado; en este sentido el cambio se ve como una interrupción ocasional o divergencia del equilibrio y tiende a ser dramático y conducido externamente, es considerado como un error de la organización (Weick y Quinn (1999) y Marin et. al., (2009)).

Retomando a Coronilla y Castillo (2000), en relación con los tipos de cambio que se pueden dar en los tipos de organización que identifican, se hace un acercamiento al tipo de cambio y forma de organización que responde la UABC. Por lo tanto es necesario recurrir a la aportación de estos autores y su definición en relación a los tres tipos cambio. Los tres tipos de organización que los autores ubican, se describen a continuación:

1. La organización como sistema racional: los arreglos estructurales de la organización se encuentran prescritos de forma deliberada y son diseñados para obtener eficientemente ciertos fines previamente establecidos. La racionalidad reside más en la estructura organizacional y no tanto en los individuos que lo componen, por lo tanto las reglas que se elaboran dentro de la organización funcionan para que el comportamiento de los individuos se apeguen a los objetivos de la organización. El comportamiento de los individuos se desarrolla en términos de cadenas medios-fines.

2. La organización como sistema natural y abierto: percibe los fines de la organización y el comportamiento de los individuos de una forma mucho más compleja que la interpretación del sistema racional. Este enfoque se interesa por indagar sobre el tipo de relaciones que establecen entre si los participantes de la organización y entre estos su medio ambiente. Los individuos no son vistos como una pieza de las maquinas, son vistos como individuos que participan en la organización, sus propias ideas, expectativas y agendas personales o grupales traen consigo varios tipos de valores, interés y habilidades que utilizan en su propio provecho.

3. La organización como un sistema flojamente acoplado: una estructura que posee ambigüedad e incertidumbre en todos sus fines. Ambigüedad porque no existe una relación causal entre las unidades que componen al sistema. Incertidumbre porque las capacidades de control y planeación son bien limitadas, dada la particularidad que se le atribuye a la interdependencia. Los individuos en un sistema flojamente acoplado, a menudo desconocen que hacer, como hacer su trabajo o hacia donde se dirige la organización en conjunto. La universidad es una organización que pertenece a este rubro, de acuerdo a Solís y López (2000), la universidad tiene una forma de organización específica que responde a una serie de factores que la hacen especial, como sus preferencias problemáticas, el proceso de toma de decisiones con entrada y salida de diversos actores, la posiciona como una organización con alto grado de ambigüedad en sus fines y objetivos. De esta forma, la UABC es un sistema flojamente acoplado.

Como ya se explicó en párrafos anteriores, el cambio organizacional para Coronilla y Castillo (2000), surge de acuerdo a cada tipo de organización. A continuación se definen los tipos de cambio y su relación con el cambio promovido por el PIFI en la UABC.

- Tipos de cambio: El cambio como un proceso planeado: este tipo de cambio se mira como un proceso secuencial y racional, tendiente a que la organización mejore su eficiencia o desempeño. Para las teorías que suscriben este enfoque, la acción de los individuos se desarrolla de forma consciente, premeditada y guiada por una intención o un propósito. Bajo este enfoque, el cambio puede ser administrable y está basado en tecnologías específicas para indicarlo, orientarlo o controlarlo.

- El cambio como un proceso de adaptación: hace referencia a las transformaciones incrementales o radicales, anticipadas o emergentes, que llevan a cabo las organizaciones con el objeto de ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos de su medio ambiente, o bien, a desequilibrios generados por las rivalidades existentes entre los individuos o grupos que la componen. En este tipo de cambio, la organización no solo se adapta en función de las fuerzas externas sino que también se produce por la necesidad que tiene la organización de adaptar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas. A través de la definición del autor en relación al tipo de cambio como un proceso planeado, se puede observar que este cambio fue el que ocurrió en la UABC, debido a que el PIFI es un elemento que viene del entorno, es decir, es una fuerza externa que orilló a las universidades desde su inicio a realizar cambios en su gestión para adaptarse al programa. Se ha hecho hincapié en que el cambio más visible que provocó el PIFI fue un cambio en la planeación y gestión de la universidad. La UABC incluyó una nueva cultura e ideología de planeación institucional que estuvo condicionada por un recurso económico, al mismo tiempo que la universidad asumió que era indispensable incluir nuevas formas de planeación para asegurar su función.

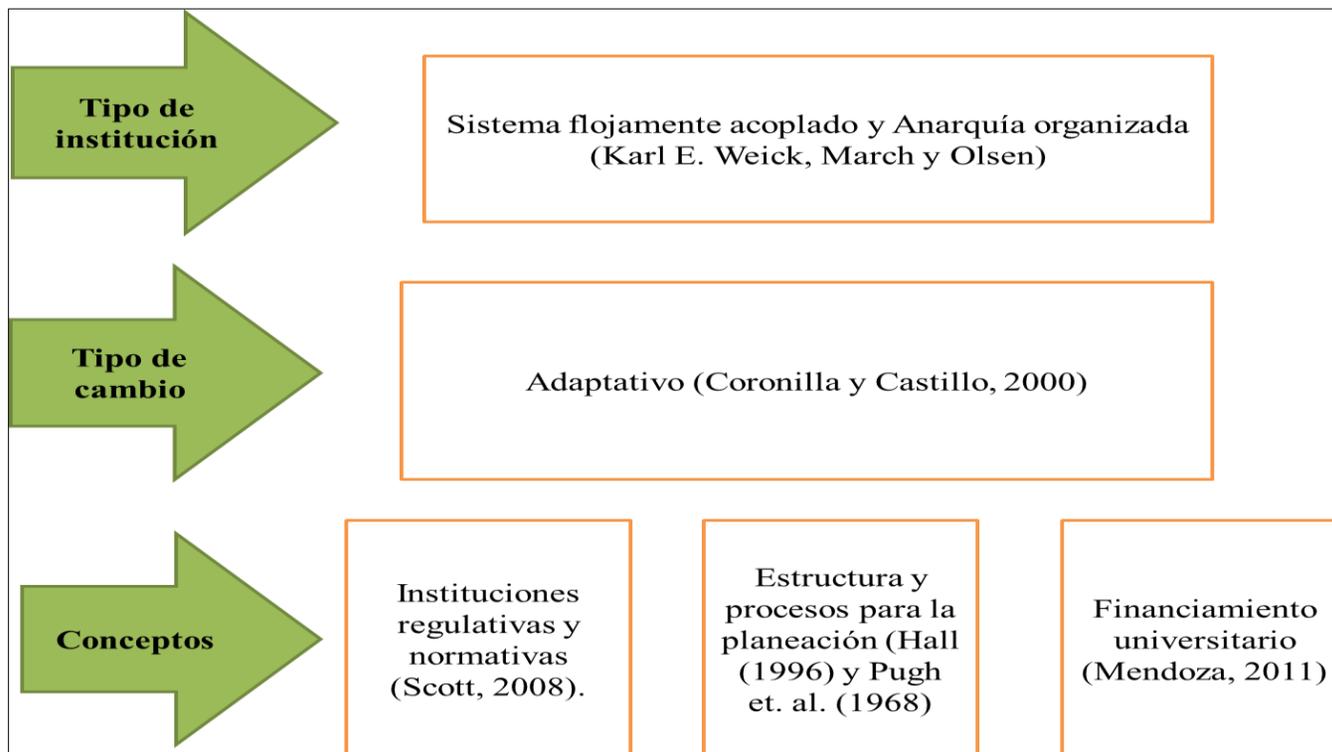
- El cambio como un proceso accidental: en este enfoque se ve al cambio como una actividad en la que se involucran muchas variables que las técnicas de administración del cambio predicen y que las teorías de adaptación también señalan: se trata de una cuestión de ambigüedad organizativa, donde es difícil establecer que está pasando y quien está

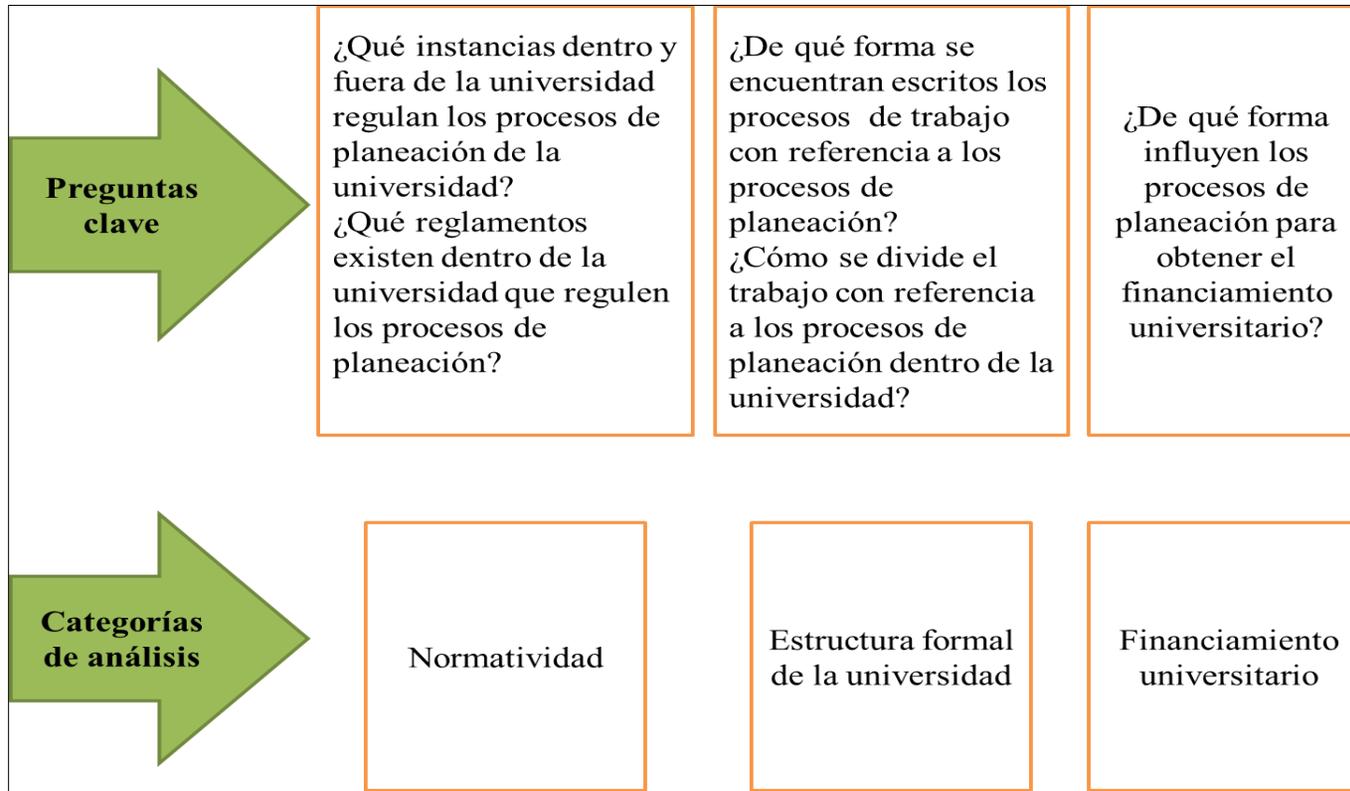
dirigiendo las cosas. En este enfoque se utiliza el concepto de ambigüedad para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos de cambio. Se relacionan cuatro variables en este concepto de cambio: ambigüedad de intención, ambigüedad de entendimiento, ambigüedad de historia y ambigüedad de organización.

A partir de lo expuesto en párrafos anteriores sobre los tipos de cambio que pueden llegar a ocurrir en las organizaciones, se ha elaborado una recopilación de conceptos y variables para documentar el tipo de cambio organizacional que ocurrió en la UABC, señalando y especificando las tres dimensiones donde se puede hacer más evidente el cambio organizacional derivado del PIFI en la UABC.

La figura que se muestra enseguida, se constituye como el modelo heurístico que se ha elaborado para medir, analizar y explicar los objetivos que persigue esta investigación.

**Figura 4.** Tipo de organización y cambio en la UABC derivado del PIFI



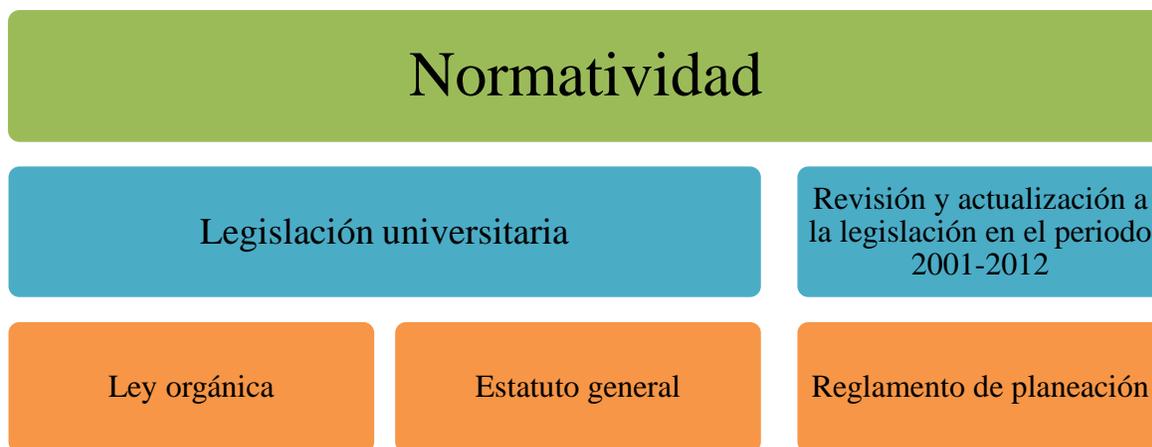


Fuente: Elaboración propia<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Con base a (Karl E. Weick, March y Olsen), (Coronilla y Castillo, 2000), (Hall (1996) y Pugh et. al. (1968)) y (Mendoza, 2011)

En la siguiente tabla, se muestran las dimensiones de análisis con sus respectivas variables.

**Figura 5.** Variable Normatividad



Fuente: Elaboración propia <sup>12</sup>

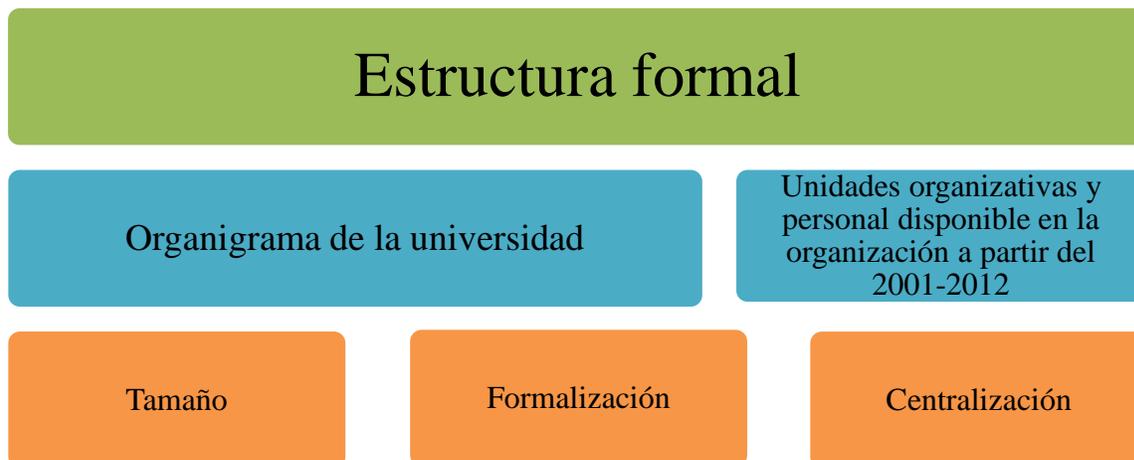
**Tabla 2.** Operacionalización de la variable normatividad

Categoría	Variables	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legislación universitaria</li> </ul>	Estatuto General	Actualizaciones y cambios a la normatividad del estatuto orgánico con respecto a los proceso de planeación a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al 2012
		Reglamento de planeación	Actualizaciones y cambios a la normatividad del reglamento de planeación a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al 2012
		Ley orgánica	Actualizaciones y cambios a la ley orgánica a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al 2012

Fuente: Elaboración propia

<sup>12</sup> Con base a Scott (2008)

**Figura 6.** Variable Estructura formal



Fuente: Elaboración propia<sup>13</sup>

**Tabla 3.** Operacionalización de la variable estructura formal

Categoría	Variabes	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables
<b>Estructura</b>	Tamaño	Diferenciación organizacional: número de niveles, departamentos y nombre de puestos	Departamentos de planeación antes del 2001
			Departamentos de planeación creados para atender el PIFI en el 2001
			Departamentos de planeación para atender el PIFI en el 2006
			Departamentos de planeación para atender el PIFI en el 2012
		Personal disponible en la organización	Número de personal de base en el 2001 en el departamento de planeación
			Número de personal de confianza a partir del 2001 al 2012

<sup>13</sup> Con base a Hall (1996) y Pugh et. Al (1968)

	Formalización	Procedimientos escritos (manual de procedimientos y descripción de puestos)	Revisiones y modificaciones a profundidad de los manuales de procedimientos del 2001 al 2012
			Revisiones y modificaciones a profundidad de la descripción de puestos del 2001 al 2012
	Centralización (toma de decisiones centralizada o descentralizada con respecto a la planeación de la universidad)	Estructura de gobierno (principales órganos de gobierno: consejo universitario y rector)	Forma en que se constituye cada instancia (número de académicos que participan, número de administrativos que participan, número de asesores externos que participan)
			Función que desempeña cada instancia en la toma de decisiones con respecto al proceso de planeación de la universidad
			Forma de comunicación de cada instancia con respecto a la toma de decisiones del proceso de planeación de la universidad (vertical u horizontal)

Fuente: Elaboración propia

**Figura 7.** Variable Financiamiento universitario



Fuente: Elaboración propia<sup>14</sup>

**Tabla 4.** Operacionalización variable financiamiento universitario

Categoría	Variables	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables
<b>Financiamiento</b>	• Presupuesto	• Presupuesto extraordinario	• Variación del Presupuesto extraordinario a partir del 2001 al 2012
			• Variación de proyectos asignados con recursos PIFI a partir del 2001-2012

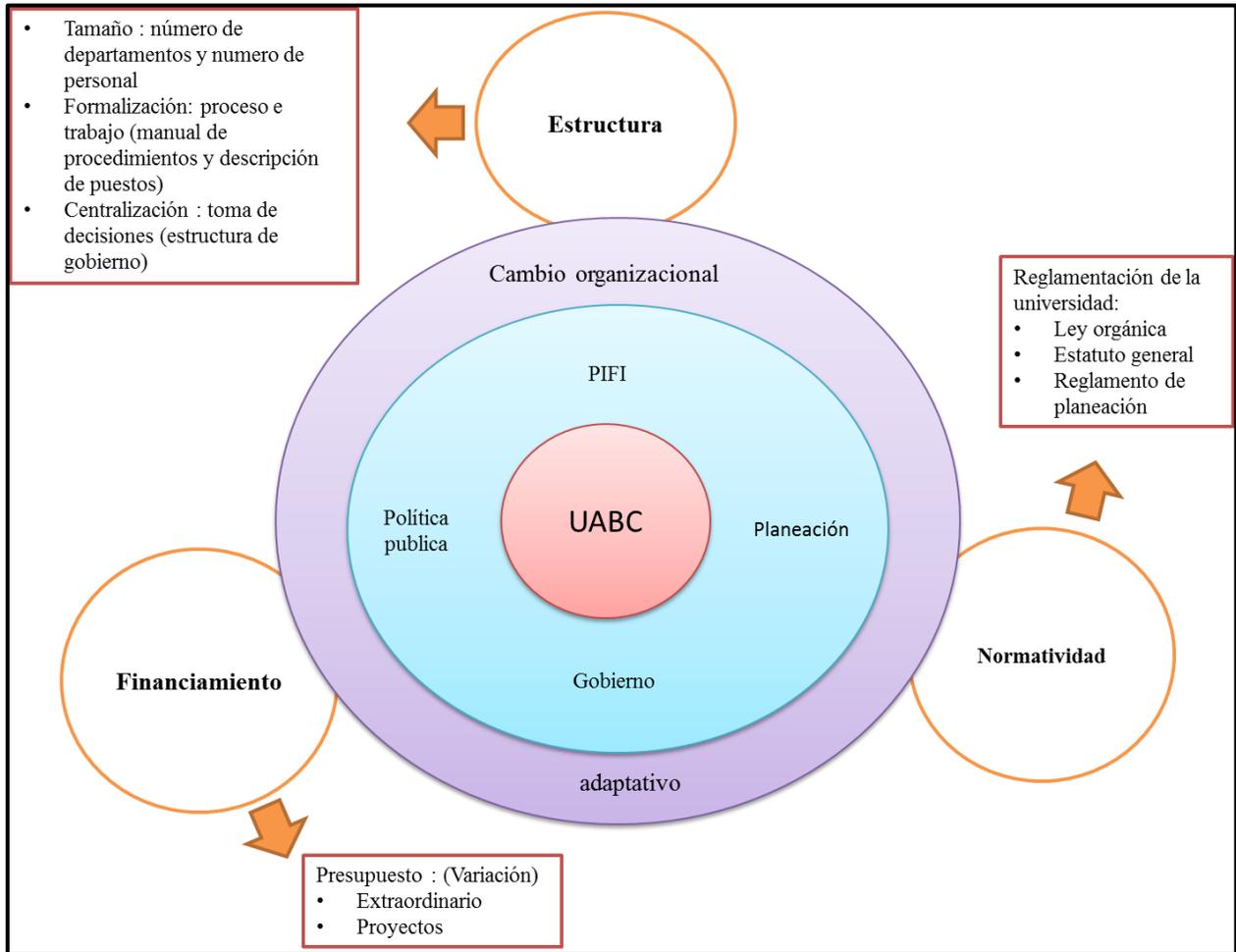
Fuente: Elaboración propia

Las tablas que se acaba de presentar, han sido resumidas en un esquema gráfico a fin de hacer más representativa la construcción del modelo heurístico para analizar el cambio organizacional en la UABC.

---

<sup>14</sup> Con base a Mendoza (2011)

**Figura 8.** El cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas: el caso de la planeación en la UABC



Fuente: Elaboración propia<sup>15</sup>

### 3.3 Conformación de la estructura y procesos dentro de la organización

El concepto de estructura organizacional se define como la configuración de las practicas, la división del trabajo, y un medio de control que se crea y reproduce en la organización por la interacción de los miembros, además la estructura de una organización puede ser constituida por sus miembros pero también es constituyente para ellos (Hall, 1996).

<sup>15</sup> Con base a la definición de variables que se encuentran definidas en la tabla 1

Por lo tanto, una estructura organizacional nos permite entender la manera en cómo se conforma la división del trabajo, su integración y la manera en cómo se coordina. Por tal razón la estructura organizacional no solo es una representación esquemática, sino toda una mezcla de variables que buscan coordinar el trabajo de los actores organizacionales que se derivan de los procesos de división del mismo y que a su vez crean rutinas formalizadas, diferenciadas y estandarizadas, donde se busca controlar y predecir el comportamiento de los actores involucrados en la organización.

Los trabajos de Hall (1996) y Pugh et. al. (1968), definen algunas dimensiones de análisis que permiten comprender la forma en que se constituye una estructura: la complejidad, la formalización, la centralización, estandarización, especialización y configuración.

En cuanto al concepto de complejidad en una organización, se define como aquellos efectos sobre el comportamiento de sus miembros, sobre sus procesos dentro de la organización, otras condiciones estructurales y las relaciones entre una organización y su ambiente. Las organizaciones complejas contienen muchas subpartes que requieren coordinación y control y mientras más compleja es una organización más complejos se vuelven estos factores, además se incluye en la complejidad la diferenciación vertical y horizontal de la división del trabajo y la dispersión espacial (Hall, 1996).

La formalización además de ser un componente estructural, involucra el control organizacional sobre el individuo y de esta manera tiene un significado ético y político, es decir la formalización tiene consecuencias importantes en términos de procesos tales como la comunicación y la innovación (Hall, 1996), por su parte Pugh et. al. (1968), la define como el grado en que las normas, procedimientos, instrucciones y comunicaciones se escriben, esto se puede observar principalmente como recetas de comportamiento; por ejemplo, los términos de referencia, las descripciones de puestos, y los manuales de procedimientos escritos.

La centralización como variable estructural es entendida como el lugar de la autoridad para tomar decisiones que afectan a la organización (Pugh et. al.,1968), de la misma forma, la

centralización determina la distribución del poder y la manera en que este es constituyente al generar ciertas acciones y se encuentra sujeto a cambios (Hall, 1996).

A través de la definición de centralización, las organizaciones pueden ser entendidas como estructuras decisorias. La complejidad de la toma de decisiones en una organización se hace evidente en el momento que es llevada a cabo por los seres humanos, mismos que están cargados de valores y creencias de un contexto social (Simon, 1988).

La tesis de Simon sobre la toma de decisiones (1988) radica en que el individuo puede ser racional, de acuerdo con las finalidades de la organización, únicamente en la medida en que sea capaz de seguir una determinada acción y se encuentre correctamente informado acerca de las condiciones que rodean dicha acción, es decir, una decisión racional es racional en el grado en que resulta coherente para los miembros del grupo y se apega a los valores de la organización.

El concepto de centralización en la toma de decisiones para Simon (1988) sirve a tres propósitos: para asegurar la coordinación, la pericia y la responsabilidad. Los encargados de la toma de decisiones en una organización cuando esta se encuentra centralizada, se lleva a cabo a través del ápice estratégico y las decisiones tienen un alto contenido de juicios de valor, mientras que en el nivel operativo tienen un mayor contenido fáctico. Los poderes decisorios que se encuentran centralizados se representan mediante reglas generales que limitan la discrecionalidad del subordinado y se priva al subordinado de su decisión real.

Para asegurar que una decisión se cumpla, es necesario que los miembros de la organización se identifiquen con los objetivos a lograr. Simon (1988), explica que la supervivencia y el éxito de cualquier organización dependen de su capacidad por lograr que los empleados y otros colaboradores se comporten hasta un grado suficiente en función de los valores de la organización.

Existen dos dimensiones que permiten comprender con mayor profundidad la estructura organizacional, la estandarización y la especialización son variables que muestran el grado de complejidad que una organización puede llegar a tener en su división del trabajo.

Pugh et. al. (1968), define la especialización como un elemento que hace referencia a la división del trabajo dentro de la organización, es decir la distribución de las funciones oficiales entre un número de posiciones. La estandarización por su parte se define como un procedimiento que es considerado como un evento que posee las características de regularidad de ocurrencia y es legitimado por la organización, este puede ser un proceso o una acción y a su vez puede estar formalizado por escrito y se llega a asumir como regla o simplemente adquiere un aspecto informal pero se encuentra adoptado por los miembros de la organización.

Sin embargo, el concepto de estructura organizacional, puede ser explicado a través de diversas aproximaciones. El enfoque de la contingencia ayuda a comprender la manera en cómo se conforma una estructura organizacional. Las premisas del enfoque de la contingencia, se centran en que no existen principios universales, ya que existen modelos y teorías apropiados para situaciones específicas y que no funcionan para otras.

A través de este enfoque, se afirma que no existe una forma óptima de organizar y administrar que sea aplicable a todas las organizaciones, es decir, que todo llega a depender de las condiciones del ambiente donde las organizaciones desarrollan sus actividades; estas actividades, como los métodos, procesos o procedimientos operacionales de una empresa, dependen de las condiciones o situaciones del ambiente en que desarrolla sus actividades y de los recursos que la organización tiene disponibles.

Sin embargo, el enfoque de la contingencia invoca un reduccionismo como su modo dominante en la investigación, los investigadores de este enfoque tratan de comprender el comportamiento de una entidad social mediante el análisis por separado de sus partes constituyentes, bajo este supuesto, las organizaciones son tratadas implícitamente como agregados débilmente acoplados cuyos componentes separados pueden ser ajustados o

afinados a través del incremento de limitaciones débiles que han sido superadas (Meyer et. al., 1993)

Bajo este supuesto, es importante resaltar que existen factores en el ambiente que llegan a incidir en la conformación de la estructura de la organización. Hall (1996), explica que existen dos factores: el primero es el contexto donde opera la organización, mismo que incluyen el tamaño de la organización, la tecnología, la cultura interna y la cultura nacional, y el segundo factor que incluye el diseño de la estructura, donde el diseño engloba todas aquellas selecciones efectuadas por la organización acerca de cómo se va a estructurar la misma.

El factor tamaño es un elemento que se encuentra en el contexto, y es definido como el número de personas que componen una organización, pero en ocasiones puede derivar situaciones problemáticas relacionados con la discusión de los límites organizacionales ya que no se sabe quién está afuera o dentro de una organización (Hall, 1996).

Hall (1996), identifica cuatro componentes que conforman el tamaño:

- Capacidad física de las organizaciones, por ejemplo, las universidades tienen capacidad en términos de salones y aulas, dormitorios, salas deportivas, espacios verdes, etc.
- Personal disponible en la organización: medición y conceptualización de tamaño que ha sido frecuentemente utilizada para medir el tamaño de una organización.
- Insumos o productos de la organización: involucra factores como el número de clientes o los insumos y el volumen de ventas.
- Los recursos discrecionales: forma en que se representan las riquezas o los activos netos de la organización.

Autores de la contingencia como Blau, Hydebrand y Stauffer, que colaboraron en los estudios originales de la investigación de Aston, han realizado extensas investigaciones en relación con el factor tamaño en la organización; sus estudios se enfocan en la diferenciación organizacional y la relación con el tamaño, donde la diferenciación

organizacional se mide por el número de niveles, departamentos y nombres de puestos dentro de una organización, los resultados de la investigación indican que el incremento del tamaño está relacionado con el incremento en la diferenciación (Hall, 1996).

De la misma forma, el incremento en el factor tamaño, se relaciona con un incremento en la estructuración de las actividades organizacionales y una menor concentración de la autoridad. En cuanto las prácticas administrativas y su relación con el tamaño de la unidad que se supervisa, cuestiones como la flexibilidad en los recursos humanos, la delegación de la autoridad y los resultados de los procesos de trabajo dentro de la organización, se relacionan con el factor tamaño y se muestra un incremento de estos factores en unidades mayores (Hall, 1996).

Hall (1996), explica que el factor tamaño se debe de apreciar como una variable dependiente para el estudio de una organización, ya que de este factor depende el grado de especialización, formalización y la vigilancia del desempeño; de esta forma, el tamaño se convierte en un factor relevante para ciertos aspectos que se llevan a cabo en la organización, pero sin perder de vista que es apenas uno de los factores importantes que se debe de tomar en cuenta para analizar una organización.

Por otro lado, la variable de tecnología, involucra la actuación sobre /y como de un objeto y la transformación del mismo dentro de la organización y el grado de rutinización de las actividades, involucra discusión, consultas, observación de los valores de la organización y considera las ramificaciones a futuro. Autores como Woodward, Thompson y Perrow, en sus investigaciones, encontraron que la variable tecnología es una variable crucial que se encuentra relacionada de forma directa con ciertas variables estructurales, pero no encontraron una fuerte relación entre la tecnología y la estructura organizacional (Hall, 1996).

Pugh (1973) a través de su investigación, explica que los estudios realizados confirman que la relación de tecnología a las dimensiones principales estructurales en organizaciones de la industria es siempre muy pequeña y juega un papel secundario en relación con otros rasgos

contextuales como el tamaño y la interdependencia con otras organizaciones (como, clientes, proveedores, etc.).

Por otra parte, el factor de la cultura interna es relevante para la conformación de la estructura, debido a que la cultura proporciona un conjunto de significados compartidos, valores, creencias y normas que dibujan un escenario para la acción del individuo dentro de la organización. De esta forma la cultura organizacional y nacional son retomadas para analizar una estructura, debido a que ambas se convierten en un contexto organizacional y junto con otros factores como la tecnología pueden llegar a configurar arreglos estructurales futuros, los valores, la creencias y las tradiciones llegan a incidir en la conformación de un ambiente organizacional, mismos que intervienen en las relaciones formales e informales de la organización (Hall, 1996).

Existe otra aproximación teórica para analizar la estructura, el enfoque configuracional permite ver a la organización como una constelación multidimensional de características conceptualmente distintas que comúnmente ocurren juntas, es decir, dimensiones de ambientes, industrias, tecnologías, estrategias, estructuras, culturas, ideologías, grupos, miembros, procesos, prácticas, creencias y los resultados tienden a agruparse en configuraciones y arquetipos. Por lo tanto las configuraciones podrán hacerse representar en las tipologías desarrolladas conceptualmente o capturadas en taxonomías que se derivan empíricamente (Meyer et. al., (1993).

### **3.4 Diseño y cambio en la estructura organizacional: ¿Por qué cambian las organizaciones?**

El concepto de diseño organizacional contiene elementos muy racionales, ya que las organizaciones se diseñan para cumplir objetivos específicos. Donaldson (2008), explica que el diseño organizacional es el cuerpo del conocimiento y técnicas que buscan ofrecer ventajas a la organización a través de su estructura, mientras que para Mintzberg (1989), la esencia del diseño organizativo, permite la manipulación de una serie de parámetros que determinan la división de trabajo y el logro de la coordinación, de esta forma, la elección de

un diseño organizacional contiene un aire instrumental que permite la búsqueda de la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos para las organizaciones .

Las organizaciones formales son las más preocupadas por elaborar y mantener un diseño organizacional óptimo que le permita sobrevivir a su entorno, debido a que se han convertido en organizaciones más grandes, especializadas, diferenciadas y económicamente poderosas, por lo que su control recae en manos de los líderes que intentan controlar las formas de las organizaciones, es decir, las estructuras, métodos o ideologías de trabajo, de tal modo que mejoren los resultados (Brunsson, 2007).

De esta forma, las organizaciones a través de sus líderes se encuentran sujetas a lo que se denomina reformas administrativas, es decir intentos profesionales por procurar el cambio en las formas organizacionales; de acuerdo a esto, en las organizaciones constantemente se rehacen organigramas, se crean o desaparecen departamentos, se hacen cambios en el sistema para delegar autoridad, difundir información o distribuir responsabilidades, los encargados de la gerencia buscan convencer a los subordinados con ideas e ideologías nuevas. La reforma administrativa es propiciada desde niveles jerárquicos altos, es decir por los líderes, quienes tienen el derecho de organizar, tomar decisiones y el poder para aplacar cualquier resistencia (Brunsson, 2007:14).

Las reformas administrativas a menudo se presentan como cambios trascendentales y únicos en su ramo dentro de las organizaciones, los reformadores son los que deciden cuando es necesario impulsar una reforma a fin de adaptar a la organización a los cambios importantes del entorno (Brunsson, 2007).

La conformación de las reformas administrativas contiene cuatro atributos básicos y ciertas características organizacionales:

1. Simplicidad y claridad: las ideas propuestas en las reformas no son complicadas y son más claras que las prácticas organizacionales que se encuentran vigentes.
2. Son normativas: son intentos por darle sentido y ordenar una realidad caótica más que por dar cuenta de ella.

3. Son parciales: cada reforma demanda un solo conjunto de valores y percepciones congruentes del mundo, en comparación con las prácticas vigentes de la organización que a menudo resultan incongruentes.
4. Se orientan al futuro: se conforman como un proceso de elaboración de ideas, de persuasión y de implementación más que una acción inmediata, por lo que sus resultados no son a corto plazo (Brunsson, 2007).

El proceso de reforma puede ser repetitivo porque es oscilatorio y las ideas pueden ser el reverso de las contenidas en reformas previas pero idénticas, por lo tanto las reformas se ven facilitadas no por el aprendizaje sino por la mala memoria organizacional, es decir a los gerentes se les olvida o en ocasiones omiten que esa reforma que intentan implementar ya se había tratado de implementar.

La perspectiva reformista influye en los procesos de cambio organizacional y en la forma en que las organizaciones funcionan, así como el liderazgo y el poder. Bajo este supuesto, el autor plantea que el cambio administrativo es el producto de acciones deliberadas con objetivos que se encuentran definidos entre formas de organización diferentes. Esta perspectiva se posiciona como una perspectiva tradicional, racional e instrumental para entender el cambio en las organizaciones, debido a que la idea de racionalidad se encuentra en la parte social, económica y política de la sociedad, por lo tanto, se asume que las organizaciones formales que se encuentran en la sociedad son la máxima representación de la racionalidad y el control.

Los reformadores gozan de cierta libertad cuando eligen que reforma debe ocurrir o cuando determinan su contenido y dirigen su implementación y sus consecuencias, pero su acción se encuentra restringida por una serie de factores que vienen del ambiente que hacen que restrinjan su comportamiento. Por tal motivo, se asume que el individuo y las organizaciones se desarrollan en un contexto institucionalizado, porque su comportamiento se determina por reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en rutinas de acción y le dan significado a esas acciones, a través de valores, normas, intereses, opiniones, recursos y expectativas (Brunsson, 2007).

Las organizaciones están institucionalizadas en la medida en que su comportamiento está determinado por reglas del ambiente que se manifiestan en ciertas rutinas de acción y le dan significado a esas acciones, por lo que las reformas en este tipo de contextos son comunes e incluso rutinarias, desde esta perspectiva puede pensarse que los proyectos de reforma son un paso para moldear la opinión pública, y el hecho de que se esté intentando llevar a cabo una reforma le dice al mundo que la organización se encuentra abierta al cambio y que está dispuesta a renovarse (Brunsson, 2007).

En las sociedades modernas, las organizaciones formales proliferan en contextos muy institucionalizados, ya que surgen profesiones, políticas, programas, productos y servicios que son elaborados de forma racional. Por tal motivo, las organizaciones incorporan prácticas y procesos considerados racionales, que prevalecen en ambientes de trabajo institucionalizados; de esta manera, las organizaciones que incorporan estas prácticas y procesos aumentan su legitimidad en el contexto donde se desarrollan y les asegura la supervivencia. Estas prácticas, procesos, profesiones y políticas que se encuentran institucionalizados, a su vez, funcionan como mitos poderosos y las organizaciones tienden adoptar estos mitos en una forma ceremonial (Meyer y Rowan, 1999).

La estructura formal es la estructura que más adoptan las organizaciones, ya que tiene su esencia en el concepto de organización burocrática moderna, que se basa en el carácter impersonal y racionalizado a través de reglas y división del trabajo y elementos estructurales para la construcción de metas que los vinculan. De esta manera, el orden racionalista y los principios de la burocracia se ha ampliado en los últimos años, y en palabras de DiMaggio y Powell (1999), la forma de pensar tan racional se ha convertido para el hombre en una jaula de hierro, donde la humanidad se encuentra presa.

En la mayoría de las teorías convencionales, se asegura que la estructura formal-racional es el mejor instrumento para coordinar y controlar las relaciones que se dan en las actividades de una organización. Esta idea se legitima a través de los mercados económicos y de los Estados centralizados, ya que estos se expanden y las relaciones inter organizacionales se

hacen más complejas, por lo que el trabajo coordinado garantiza ventajas competitivas y ante esta situación las estructuras formales racionalizadas se vuelven más comunes (Meyer y Rowan, 1999).

En cuanto a los Estados centralizados, estos ayudan en cierto grado difundir las estructuras formales, ya que el intercambio económico y la administración política se convierten en relaciones con alto nivel de complejidad y las estructuras burocráticas se transforman en el medio más racional y efectivo para controlar y uniformar las actividades y unidades (Meyer y Rowan, 1999).

En las sociedades modernas, los elementos de las estructuras formales muestran entendimientos difundidos de la realidad social, a través de políticas, programas procedimientos e incluso de opiniones de expertos, que se manifiestan a través de reglas institucionales, que funcionan como mitos racionalizados, quienes a su vez muestran dos funciones sustantivas en la sociedad. En primer lugar, se exponen como prescripciones racionalizadas e impersonales, y se muestran como un instrumento técnico para lograr propósitos sociales, convirtiéndose en reglas para alcanzar de una forma racional los objetivos; en segundo lugar, se conforman como árbitros, por su grado de institucionalización dentro de cualquier organización (Meyer y Rowan, 1999).

El crecimiento de las estructuras institucionales racionalizadas dentro de una sociedad, se traduce como mitos y permiten que las organizaciones formales sean cada día más comunes y más elaboradas. De esta manera la racionalidad es considerada como un mito potencial, que queda ejemplificado en las estructuras formales como medios para lograr fines deseables.

Los mitos racionalizados, se encuentran dispersos en el ambiente, a su vez, los ambientes crean exigencias que traspasan fronteras entre los campos para las organizaciones, y las organizaciones incorporan elementos estructurales isomorfos (Meyer y Rowan, 1999).

Cuando se diseña una estructura formal que está inmersa en un ambiente institucional, esta contiene prescripciones de los mitos que se encuentran en el propio ambiente y actúa en base a los propósitos de estos.

Los ambientes que se encuentran controlados institucionalmente, previenen turbulencias a las organizaciones y hacen que las organizaciones se conviertan isomorfas para que obtengan legitimidad y obtener los recursos que les asegure la supervivencia.

Ante este hecho, las estructuras formales rinden culto a los mitos racionalizados, con la idea de que al adoptar estos, actuaran de una manera eficaz, por lo tanto la actividad ceremonial se convierte en una relación significativa en relación con las reglas categóricas y sus efectos. Por lo tanto, las organizaciones que mantienen una estructura formal y que adoptan mitos racionalizados deben de mantener las apariencias de que estos mitos realmente funcionan y en ocasiones deben de reconocer que sus estructuras son inconsistentes con lo que requiere el trabajo, pero aceptar que no es consistente, es negar la validez de los mitos y como consecuencia se sabotea la legitimidad de la organización (Meyer y Rowan, 1999).

Finalmente la propuesta Powell y Dimaggio (1999:105), menciona que las organizaciones cada día se hacen más homogéneas y la burocracia sigue siendo el camino más formal de una organización. Sin embargo, el cambio estructural en las organizaciones parece estar motivado por la necesidad de competir y ser más eficientes, a pesar de que la burocracia y otras formas de cambio organizacional hacen que las organizaciones se hagan más similares pero no más eficientes. Esto se debe a que los Estados y las profesiones como modelos racionales se han convertido en patrones de racionalidad en la segunda mitad del siglo

Algunos postulados de las teorías organizacionales, mostraban gran interés por demostrar la gran variación en cuanto a estructuras y conducta de las organizaciones. Sin embargo, estudiar la homogeneidad en las organizaciones, resulta importante, debido a que este proceso se da en la conformación de campos organizacionales<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Por campo organizacional, se entiende como aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras que dan servicios u otros productos similares (Powell y Dimaggio, 1999:107)

La estructura de un campo organizacional está definida institucionalmente, este proceso de acuerdo a Powell y Dimaggio (1999), se lleva a cabo mediante cuatro pasos:

- a) Un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo
- b) El surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y patrones de coalición definidos
- c) Un incremento en la carga de información definida
- d) Desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones que están en una empresa común (Powell y Dimaggio, 1999)

Una vez que las organizaciones que se encuentran dispares en un campo real, surgen fuerzas poderosas que hacen que cada día se vuelvan más similares. Así, las organizaciones pueden cambiar sus metas o adquirir nuevas prácticas y nuevas organizaciones pueden entrar al campo.

Las organizaciones que adoptan las innovaciones, en general están motivadas por mejorar el desempeño y adquirir legitimidad, bajo esta premisa, las organizaciones pueden tratar de cambiar constantemente, pero después de cierto punto en la estructuración de un campo organizacional, el efecto del cambio es reducir el grado de diversidad del campo.

La homogeneidad es traducida como isomorfismo y este se entiende como un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales (Powell y Dimaggio, 1999:108).

Existen dos tipos de isomorfismo: el competitivo y el institucional. Por su parte, el isomorfismo institucional se posiciona como un instrumento útil para atender la política y la ceremonia que surgen en gran parte de la vida organizacional moderna, ya que las organizaciones además de competir por recursos y clientes, también compiten por poder político, obtener legitimidad institucional y buena condición social y económica (Powell y Dimaggio, 1999).

Se ubican tres tipos de mecanismos de cambio institucional isomorfo: el isomorfismo coercitivo, el isomorfismo mimético y el isomorfismo normativo (Powell y DiMaggio, 1999).

*Isomorfismo Coercitivo:* Es el resultado de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y ejercen también las expectativas de la sociedad dentro del cual funcionan las organizaciones. Sin embargo existen fuerzas coercitivas desde el entorno, tales como las regulaciones gubernamentales y las expectativas culturales, que pueden incidir dentro de la institución.

Powell y DiMaggio (1999) indican que el isomorfismo coercitivo se produce más frecuentemente cuando:

- a) Hay dependencia financiera
- b) Los recursos están centralizados y las alternativas de las unidades son limitadas
- c) Cuando la organización dependiente tiene objetivos ambiguos o servicios también ambiguos.

*Isomorfismo mimético:* Cuando las tecnologías son difusas y las metas son ambiguas, se crea un ambiente de incertidumbre, y por lo tanto la incertidumbre se convierte en una poderosa fuerza que propicia la imitación. Ante este hecho, cuando las organizaciones se enfrentan al aumento de la incertidumbre, tienden a seguir modelos que se perciben como los de mayor éxito. Una organización que llega a adoptar una nueva forma de organización y alcanza el éxito competitivo en el mercado, llega a producir presiones en otras organizaciones para adoptar la misma forma de organización. Por lo tanto la premisa es que las organizaciones se vigilan intensamente unas a las otras, y las prácticas de éxito son imitadas e institucionalizadas.

*Isomorfismo Normativo:* Se considera como la tercera fuente del cambio organizacional y se debe principalmente a la profesionalización. La profesionalización es interpretada como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo y sobre los problemas que se llegan a suscitar; de esta manera, la

profesionalización establece una base cognitiva y da legitimidad a la autonomía ocupacional. Las profesiones se encuentran sujetas a las presiones coercitivas y miméticas que las organizaciones imponen. Los campos organizacionales incluyen en su fuerza de trabajo, personal capacitado y profesional, y estos estarán motivados por la competencia en favor del estatus y el prestigio, esto favorece la homogeneización en la manera en que se proporcionan los mismos beneficios y servicios que sus competidores.

En párrafos anteriores se destacó el uso y traslado de las herramientas gerenciales en el ámbito educativo mediante las *management fads*. Bajo el supuesto de Powell y DiMaggio (1999) sobre el isomorfismo institucional, es posible dar una explicación sobre la adopción de este tipo de técnicas de gestión en la educación superior.

Mediante el significado de isomorfismo, se puede justificar que las instituciones públicas tienden a adoptar prácticas de gestión empresarial que en el ambiente son consideradas exitosas, y las utilizan con el objetivo de reducir la incertidumbre sobre los resultados. Por lo tanto, las instituciones que adoptan este tipo de mitos, persiguen una idea de “apropiación” social para adquirir legitimidad en el contexto y no necesariamente para ser más eficiente, las decisiones no se toman para lograr objetivos sino para indicar que se persiguen esos objetivos en forma adecuada.

## Capítulo 4. El programa Integral de Fortalecimiento Institucional

### 4.1 Historia y surgimiento del PIFI

El PIFI surge como un instrumento de política educativa que tenía como fin asegurar la calidad del Sistema Educativo Superior en México. Con el surgimiento del PIFI se lograron conjuntar programas y fondos que se habían instrumentado desde la década de los 80; su propósito central fue que las instituciones formularan programas integrales para su fortalecimiento a partir de la mejora de sus insumos, procesos y resultados educativos y así obtener recursos extraordinarios para su desarrollo institucional.

El PIFI tiene su origen en el Programa Nacional de Educación Superior 2001-2006 (Pronae), que fue a su vez el resultado de una amplia consulta ciudadana, en la que participaron numerosas instituciones, dependencias, investigaciones, estudiantes, egresados, autoridades educativas, comisiones del poder legislativo, la ANUIES, la FIMPES, la Comisión de Educación del Consejo Coordinador Empresarial y otros organismos de los sectores público y privado (Rubio, 2006:50).

El Pronae contiene tres objetivos estratégicos:

1. Ampliar el sistema privilegiando la equidad.
2. Proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos y coadyuvar eficazmente al desarrollo social y económico del país.
3. Impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión del sistema y de sus instituciones y la participación social.

Al margen de la construcción del Pronae, quedó claro que el principal desafío que enfrenta el Sistema Educativo Nacional es la mejora y el aseguramiento de la calidad, a través de un binomio indisoluble, calidad y equidad, por lo que la SEP ha desplegado en los últimos años un esfuerzo por cumplir con los objetivos del programa, a través de un conjunto de políticas que tiene como fin promover la mejora continua y el aseguramiento de la capacidad y competitividad académicas de las instituciones de educación superior y su

participación creciente en los procesos de evaluación externa y acreditación de programas educativos y de certificación de procesos estratégicos de gestión por normas internacionales ISO 9000 (Rubio, 2006).

Bajo esta perspectiva, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad en el subsistema público se ha llevado a cabo mediante ejercicios de planeación estratégica participativa en las instituciones que la conforman. Este proceso fue concebido desde su origen como un proceso dinámico que debería de evolucionar en función del aprendizaje logrado por todos los participantes y actores que se involucran y de los resultados alcanzados por las universidades (Rubio, 2006).

El esquema que se adopta, se fundamenta en los principios metodológicos de la planeación estratégica, adaptándolos a la cultura organizacional de las instituciones para crear un enfoque útil que ha buscado establecer en cada una de las condiciones propicias para definir sus políticas, objetivos y estrategias para lograr niveles superiores de desarrollo y consolidación de un estado deseado (Rubio, 2006: 56).

Para el caso de las universidades públicas, los ejercicios de planeación han dado origen a la formulación de sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) a partir del año 2001. Rubio (2006:57), identifica que la función principal de estos programas es fomentar que las universidades tomen en consideración las necesidades del desarrollo nacional, regional y estatal; identifiquen la situación actual y los retos que enfrentan las instituciones para mejorar y asegurar la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen, y las medidas pertinentes para superarlos; enfoquen la mejora del perfil del personal académico y el fortalecimiento de los cuerpos académicos, de la oferta educativa y de los servicios que ofrece, y de sus esquemas de gestión y rendición de cuentas.

La formulación y actualización de los PIFI por parte de las universidades públicas se ha conformado como la estrategia principal de la SEP desde el año 2001 hasta la fecha, buscando que las instituciones y sus directivos ante la complejidad creciente del trabajo académico y de la gestión y su interacción con el entorno turbulento y dinámico, consoliden

sus esquemas para cumplir los objetivos de las universidades a la planeación como un medio eficaz para construir y arraigar esquemas y procesos eficaces de mejora de la calidad y sus funciones (Rubio, 2006).

Bajo este supuesto, se ha buscado que las instituciones evolucionen de una planeación formal para cumplir con algún requisito normativo y con poca efectividad, a otra de tipo participativa y estratégica que se orienta al logro de metas relevantes que se asocian al objetivo de alcanzar niveles de desarrollo y consolidación.

### ***Ventajas del PIFI***

El PIFI tiene la característica de integración y esto se traduce en un análisis profundo de las condiciones que determinan los procesos académicos y de gestión que le permiten a las universidades cumplir con sus funciones institucionales, a partir de la identificación de las fortalezas y debilidades de la institución. A partir de este supuesto, se formula en cada universidad un programa de acción que considera una visión a futuro de los objetivos, políticas y estrategias para alcanzarla. Esta visión institucional y de las Dependencia de Educación Superior (DES), son el reflejo de las aspiraciones para los periodos en los cuales se elabora el programa (Rubio, 2006).

Algunas de las ventajas más relevantes que se muestran en el marco del programa son las siguientes:

- La mejora de la calidad del subsistema público universitario mediante el fortalecimiento integral y continuo de las instituciones que lo integran.
- Aumentar el reconocimiento social de las universidades públicas como resultado de la mejora continua de su calidad y transparencia de su operación.
- La formulación y actualización del PIFI, ha propiciado que las universidades públicas se fortalezcan en sus esquemas de planeación y de mejora continua y operen adecuadamente sus DES, incrementen su capacidad y competitividad académicas, desarrollen los cuerpos académicos, mejoren y aseguren la calidad de los programas que imparten y atiendan la proporción de la matrícula estudiantil a través de programas reconocidos por su buena calidad por organismos de evaluación y acreditación.

- Se propicie la innovación académica cerrando brechas de calidad entre las DES y al interior de las mismas
- Mejoren sus esquemas de gestión institucional, desarrollen sistemas integrales de información institucional, certifiquen sus procesos estratégicos de gestión a través de las norma ISO 900:2000 e institucionalicen procedimientos de rendición de cuentas con la sociedad.

La Subsecretaría de Educación Superior (SES) en el 2001 promovió en las universidades públicas que los PIFI fueran construidos por medio de un proceso participativo de planeación estratégica, recurriendo a su perfil tipológico y su misión, considerando las necesidades del desarrollo nacional, estatal y regional (Rubio, 2006). De la misma forma, se solicitó a las universidades que elaboraran una visión de la institución y para cada una de sus DES, para que ayudaran orientar, formular e integrar periódicamente el desarrollo de sus proyectos y acciones por cada año, para así lograr que las metas institucionales se vieran reflejadas en el PIFI.

En el programa se le solicitaba a las universidades identificar la situación actual que guardaba la institución y los retos a futuro que enfrentarían para mejorar la calidad de los programas educativos y servicios y las medidas pertinentes para superarlos. De esta forma se establecieron indicadores y metas para alcanzar en los años subsecuentes de cada uno de los programas educativos, de las DES y de la institución en su conjunto, que permitieran evaluar los avances y los resultados del proceso de fortalecimiento integral.

A partir de que el programa se puso en marcha, la SES promovió en cada una de las universidades públicas la actualización y revisión anual de su PIFI, con el fin de dar un seguimiento adecuado a los avances logrados, el análisis de la eficacia, pertinencia y suficiencia de sus políticas, objetivos estratégicos, proyectos y acciones establecidas en el marco de su PIFI. De la misma forma, se fomentó que los PIFI incorporaran proyectos para lograr un impacto significativo en la mejora de la capacidad y competitividad académicas de las instituciones (Rubio, 2006).

## 4.2 El proceso de integración del PIFI

El proceso de integración del PIFI se conforma por cuatro etapas, mismas que han buscado generar un aprendizaje significativo y colectivo para mejorar anualmente los resultados de las universidades (Rubio, 2006:21). Las fases de integración del PIFI son las siguientes:

1. Diseño de la guía por la SEP para orientar el proceso de planeación que permita formular o actualizar los PIFI: guía que está orientada a coadyuvar al desarrollo del proceso de planeación, desarrollo y actualización del PIFI. En esta guía se contiene las sugerencias para llevar a cabo la autoevaluación institucional y de las DES para atender problemas prioritarios.
2. Planeación en las universidades públicas para formular o actualizar su PIFI: en esta etapa, se lleva a cabo el desarrollo a través de la interacción entre las SES y las instituciones. La SES convoca a reuniones de trabajo con los actores responsables del PIFI, donde se presentan los trabajos y los resultados de la evaluación realizada por el comité de evaluación de su PIFI.
3. Recepción de los PIFI y evaluación por pares académicos: en esta etapa se da inicio la recepción en las SES de los PIFI de las universidades, donde se acuerda con el titular de cada institución con al menos seis meses de anticipación, la fecha y hora respectiva, con el fin de realizar un procedimiento eficiente y de calidad en la recepción de los PIFI. Al mismo tiempo, las SES se encargan de diseñar los instrumentos de evaluación, integrar los comités de pares académicos y desarrollar un sistema de administración de información derivado de la evaluación.
4. Asignación y liberación de recursos extraordinarios para el desarrollo de los PIFI, sus ProDES, ProGES y proyectos asociados: considerada como una de las etapas más importantes del ciclo. En esta etapa se da la asignación de los recursos extraordinarios a partir de la evaluación de los proyectos que resultaron favorables, considerando las reglas de operación de los fondos de financiamiento.

### 4.3 La concepción del PIFI desde la visión de otras investigaciones

#### *Primera Mirada: el PIFI como instrumento de planeación y gestión en la universidad*

En párrafos anteriores se destacó la relevancia del PIFI en las universidades públicas mexicanas y la forma en que ha impactado en cuestiones de planeación institucional, debido a que en dicho programa se busca integrar procesos de planeación, evaluación y financiamiento hacia las instituciones públicas de educación superior.

A través de la concepción del PIFI como un programa que busca legitimar y propiciar una forma de planeación de tipo racional-funcional propio de las empresas privadas, ha desencadenado interés por varios intelectuales sobre su funcionamiento y la forma en que ha impactado las funciones sustantivas de la universidad.

El primer acercamiento al PIFI desde una nueva concepción, es que el programa puede ser considerado una moda administrativa (López, 2012). Desde años atrás, el uso de las herramientas gerenciales en el ámbito educativo se ha incrementado por la idea de que algunos sistemas de administración propios de empresas privadas pueden llegar a funcionar y resolver cuestiones en el ámbito educativo.

En capítulos anteriores se habló de la relevancia de las modas administrativas y su uso en las instituciones de educación superior, señalando que: *“las modas administrativas se presentan como soluciones eficientes para la organización y generan cambios en la medida en que las instituciones de educación superior las adoptan para resolver los problemas y dirigir los objetivos a mediano y largo plazo, además que han sido propiciadas por el gobierno en turno y que su uso desmedido puede generar problemas (Birnbaum,2000)”*.

Bajo este supuesto, López (2012:22), observa al PIFI como una posible moda administrativa debido a que el programa reúne las características de una moda que ha sido impuesta por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP y que ha retomado los fundamentos metodológicos de la planeación estratégica.

De acuerdo al autor, las características más relevantes que permiten observar al PIFI como una moda son:

- Desde su inicio se propago con una narrativa seductora y convincente por parte de las autoridades que argumentaba en convertirse en un mecanismo idóneo para lograr los objetivos establecidos en el PRONAE (2001-2006); además que dicho programa permitiría sumar los esfuerzos de diferentes programas públicos, algunos desarticulados y otros sin el éxito esperado que habían estado en operación en los años noventa.
- El PIFI es considerado como un programa mágico (propio de las modas administrativas), en tanto ofrece soluciones para problemas muy complejos. En tan sólo cinco años, 2001-2006, se lograría revertir las inercias institucionales y consolidar, de una vez por todas, la planeación institucional.
- El PIFI viene empaquetado. Los abundantes manuales y guías para su elaboración son un ejemplo claro de racionalidad. Todas las etapas están previstas y concatenadas a la vez que son objetivas, cuantificables, evaluables; distribuidas en fases anuales que se cumplirían en tiempo y forma.
- El PIFI es un placebo en tanto es un tratamiento prescrito para aliviar males institucionales. El programa no es obligatorio para todas las instituciones, cada institución debe solicitarlo, aceptarlo y someterse a los lineamientos del cuerpo administrativo, ingenioso, dedicado, comprometido y atento de la SEP.
- El PIFI es una innovación no institucionalizada. Las instituciones se han tenido que adaptar al diseño y normas establecidas en los lineamientos. Se crearon nuevas instancias no reconocidas formalmente en las instituciones, como las DES, además que se llevó a cabo la creación de nuevas oficinas para organizar y dirigir el proceso, es decir se formaron “expertos” en su diseño, expertos ajenos frecuentemente a la academia pero con una alta capacitación en planeación estratégica.

- El PIFI diseña una nueva tecnología mediante la creación de programas para administrar y procesar la enorme información para formular los planes estratégicos.

Uno de los cambios más importantes que ha propiciado el PIFI, es que el programa ha legitimado un proceso político diseñado desde una instancia superior, la aceptación del programa es una condición necesaria para obtener recursos federales adicionales y no hay otra alternativa, el instrumento de la política pública se implanto a través del financiamiento. Como es conocido, la mayor parte del presupuesto ordinario anual de las instituciones se utiliza en gastos como: pago al personal, mantenimiento, pago de servicios sin considerar otros aspectos de la universidades, por tal razón , el recurso extraordinario asociado al PIFI se ha convertido en una necesidad y no en una opción (López, 2012).

Retomando a Birnbaum (2000), las modas administrativas tienen un ciclo de vida en la organización. La primer etapa comienza con la difusión de una nueva técnica para resolver los problemas que se detectan, esta técnica jamás se ha puesto en marcha pero se tiene fe de que su aplicación resolverá los problemas; posteriormente se acompaña la técnica con un poderoso discurso que describe sus efectos positivos misma que incluye presentaciones, capacitación, diseño de metodología. La fase de aplicación de la técnica se apoya de recursos de todo tipo: humanos, alta motivación en su aplicación y la entrega de recursos económicos asociados a su adopción; posteriormente viene la etapa de la divulgación cada vez mayor de los problemas asociados a la moda; la difusión de los escasos resultados obtenidos; la evidencia de que no se consiguen los resultados prometidos que marca el inicio de su abandono; y por último la técnica empieza a abandonarse y a desmantelarse toda la estructura que se ideó y se creó para su implementación.

En el caso del PIFI, López (2012:14) afirma que el programa se encuentra en una etapa de regresión, de su progresivo olvido y abandono, y afirma que su etapa más exitosa fue a fines del sexenio anterior y era tal su narrativa exitosa y su apoyo entre los dirigentes institucionales que se replicó en los institutos tecnológicos federales y estatales y en las escuelas normales públicas, consolidándose como un remedio efectivo para la transformación institucional.

En el sexenio que le siguió al PIFI desde su creación, se continuó con el programa pero con un menor énfasis, no se le dejó de lado pero su supervisión ya no fue tan cercana y agobiante como en el sexenio anterior. Por lo tanto el PIFI puede ser visto como una moda que está a punto de concluir su ciclo, considerando que los principios de la planeación estratégica que se promueven con el programa no pueden ser aplicados a las universidades. La lógica con la que opera esta herramienta administrativa quebranta principios básicos de la organización universitaria (López, 2012). Algunos de ellos son los siguientes:

- Las universidades no son organizaciones que toman decisiones de tipo vertical, la participación de miembros de los diversos sectores de la comunidad en la toma de decisiones académicas es imprescindible para atender el objeto de las instituciones.
- Una característica fundamental de las universidades es la aceptación y el reconocimiento de la existencia de grupos disciplinarios que tienen objetivos propios, metodologías específicas, intereses divergentes, formas de valoración del trabajo y de desarrollo no homogéneos.
- Las universidades son instituciones centenarias en el mundo. A pesar de su relativa juventud en México, establecidas hace apenas un siglo, a lo largo del tiempo han conformado un conjunto de principios, valores, costumbres, formas de ser y proceder. En su historia han cumplido, en forma diferenciada, con los objetivos para las que fueron creadas.
- La planeación estratégica surge en organizaciones que tienen como fin incrementar sus ganancias ofreciendo un servicio de calidad y en un ambiente de competencia y para ello adoptan un tipo de administración que les procure un mayor beneficio, en poco tiempo y con la menor inversión posible. Las universidades no tienen ese propósito, por ello, un tipo de administración útil, válida, confiable, en las empresas con fines de lucro, es inaplicable e inaceptable en una organización con fines diferentes.

Por otra parte, Porter (2004) menciona que el PIFI y la planeación que promueve para su integración rescata elementos que intentan promover el cambio en la toma de decisiones, sujeto a una concepción obsoleta y dominante en la planeación, conocida como “planeación

normativa” o “racional-comprehensiva”, el gobierno federal a través del programa intenta convencer al conjunto de las universidades en forma vertical y autoritaria sobre todas las virtudes que este tipo de planeación puede llegar a propiciar.

Las políticas públicas que hoy en día se formulan en materia de planeación, evaluación y certificación, en lugar de contribuir a incrementar la libertad en las instituciones educativas para que estas propicien ideas para obtener y gestionar sus recursos, continúa encarcelándolas con formalidades y requisitos cada vez más intrincados, situándolas entre la adaptación forzada y la simulación (Porter, 2004).

El tipo de planeación participativa que ha propiciado el PIFI en comparación a los esfuerzos de planeación que se ha dado en sexenios anteriores, se puede apreciar que surgen nuevas y mejores herramientas de persuasión desencadenando un complejo aparato metodológico, sin que la esencia del modelo haya cambiado, por lo tanto la planeación en las universidades se convierte en lo que Porter (2004) denomina una “planeación en el papel” que adopta la forma de programas que no son otra cosa que documentos elaborados sobre y para el discurso de lo que debería ser o hacerse.

Porter (2004), menciona que:

A partir de esta forma de planeación, todo el esfuerzo se dedica al “momento cognitivo”: el pensar qué hacer, y no se deja tiempo para el “momento de la acción”: el quehacer cotidiano que prosigue entre las inercias e imposiciones, entre los usos y costumbres de la mayoría y el cumplimiento de requisitos impuestos por una minoría. Las opciones, mientras tanto, desde el papel obligan a una incómoda subordinación a promesas hechas que se van inmiscuyendo entre las viejas rutinas de las decisiones coyunturales que correspondían a una “planeación en la práctica” más cercana a sus verdaderos cuerpo y alma. (pág. 10)

En el caso de la integración del PIFI y las primeras versiones, se observa que una vez que se logra integrar los lineamientos y documentos, no queda tiempo para la acción, porque en su inicio el programa era anual y el periodo para su integración era muy corto, inmediatamente se debía estar trabajando sobre la siguiente versión, a la que pronto le sucedería una nueva, todas dedicadas a justificar lo que debería haber sido, haberse hecho o llegar a hacerse (Porter, 2004).

## ***Segunda mirada: el PIFI como instrumento de evaluación y mejora de la calidad***

Desde el surgimiento del PRONAE se asoció la calidad de la educación a un conjunto de indicadores que orientarían el diseño y operación de los programas específicos dirigidos a las instituciones públicas de educación superior, la política central que se siguió fue la formulación de los PIFI en las universidades (Chehaibar et. al., 2007).

El PIFI contiene dos conceptos básicos que fueron formulados por las autoridades y que además permitieron la construcción de los principales ejes centrales que conforman al programa: el de la calidad académica y el de competitividad, conformándose así los procesos de planeación de cada una de las universidades que se realizaron desde los mismos lineamientos y criterios, y con un mismo concepto de universidad y de calidad. A partir de estos procesos, el gobierno con base a los resultados de la evaluación y de los avances obtenidos por las universidades, determinaron los montos de recursos extraordinarios para asignar a cada una de las instituciones.

El PIFI se apoya de indicadores que permiten medir el desempeño de las IES en las diversas funciones sustantivas que se resaltan en el programa, a través de la vinculación evaluación-financiamiento, el PIFI conformó un punto de partida para establecer los diversos programas de evaluación, sin embargo a nivel interior de las universidades, desencadenó prácticas de simulación y pervirtió el carácter académico de la evaluación, es decir, los resultados esperados se centraron en la decisión útil para el proceso de toma de decisiones y las universidades se concentraron en cumplir indicadores de carácter formal, donde en ocasiones el establecimiento de dichos indicadores no era posible, por ejemplo: el grado de satisfacción de los empleadores o la satisfacción de los estudiantes, por lo tanto el sentido de retroalimentación que proporcionaba la evaluación se convirtió en un proceso desconocido pero con el fin de cumplir un criterio formal (Díaz-Barriga, 2008).

Chehaibar et. al. (2007), observa que más allá de la lógica formal-racional de la construcción de los indicadores y el cumplimiento y aplicación de estos en las universidades, lo que resulta relevante es que los indicadores que se tienen que utilizar de

acuerdo con la guía del PIFI resultan para los participantes la parte más compleja en el proceso de planeación, debido a los cuestionamientos sobre ellos y de diverso carácter, resaltando las siguientes características:

- La construcción de los indicadores no responde a la diversidad de modelos y contextos de las universidades mexicanas.
- A través del cumplimiento de los indicadores se obtienen recursos adicionales, pero mayores recursos tampoco suponen mejores indicadores y su cumplimiento.
- Los ajustes en los indicadores del programa en cada una de sus versiones, puede llegar a dificultar el seguimiento de los cambios logrados.
- Dentro de las universidades, no existe un consenso de los mecanismos de elaboración de los indicadores lo que puede llegar a dificultar tanto su proceso de seguimiento, las pretensiones de comparabilidad y el cumplimiento de metas.
- Dado que el periodo de elaboración de los PIFIS era anual, la evaluación de los avances en los indicadores requería horizontes temporales más largos y no periodos cortos.
- Los indicadores del PIFI tiene un carácter cuantitativo de la evaluación, por lo que no pone atención a la parte cualitativa que componen el verdadero objetivo de las universidades, por lo que algunas observaciones van en el sentido de que los indicadores deben tener una valoración más cualitativa, ya que la parte cuantitativa no aporta información suficiente.
- La distinción de los indicadores no es un proceso claro, ya que es necesario separar los factores que están directamente vinculados al desempeño institucional y los que proceden del entorno exterior a la universidad.
- La información que utiliza cada una de las universidades puede estar escrita sobre bases diferentes, por lo que es necesario que los criterios de construcción de los indicadores en cada universidad sean distintos y por lo tanto no puede haber comparabilidad entre instituciones.

La percepción de los procesos de evaluación que tienen los actores sobre los indicadores que conforman el programa, expresan inconsistencias y algunas contradicciones, dicho de otro modo, los procesos de evaluación que se llevan a cabo dentro de las universidades y las que se practican por las instancias externas, ponen en tela de juicio la seriedad del

proceso de evaluación , cuestionando su poca transparencia y dejando una sensación de no ser bien evaluados, poco comprendidos y no escuchados, incluso llegan a manifestar que el trabajo que realizan no es valorado y analizado a detalle, y advierten un proceso de evaluación formalista, superficial y rígido (Chehaibar et. al., 2007).

En el ámbito de evaluación de las universidades Chehaibar et. al. (2007), observan que hay una tendencia a que las universidades se sientan menos reconocidas por los evaluadores externos, principalmente por la rigidez de los formatos, lo que ha generado llenar los documentos de evaluación con notas aclaratorias; esto a consecuencia del poco conocimiento que tienen los evaluadores sobre el contexto, la historia, las tradiciones y las condiciones de las universidades evaluadas. Los responsables de la planeación quedan con la sensación de que el trabajo de planeación no es reconocido en todo lo que vale por los evaluadores ni por las autoridades de la SES quienes, además, no les otorgan el derecho de réplica, propio del ámbito académico.

Otra inconsistencia que se observa en la evaluación es lo relacionado con la diversidad de las disciplinas y la unicidad del instrumento de evaluación. Bajo este supuesto se observa que los parámetros llegan a variar en la evaluación de los programas educativos por parte de CIEES y COPAES, debido a que su evaluación es por pares y donde el lenguaje y la problemática de las disciplinas específicas están en el centro, sin embargo para el PIFI se usan los mismos instrumentos y parámetros aplicados a todos, sin dar espacio a aspectos específicos en las diferentes disciplinas y sus condiciones, por lo que es necesario que los comités evaluadores sean multidisciplinarios y consideren la pertinencia de evaluar por áreas disciplinares y no a toda la institución (Chehaibar et. al., 2007).

A manera de ejemplo, Díaz-Barriga (2008), afirma que este modelo de evaluación está orientado para instituciones que tienen personal académico de tiempo completo , sin tomar en cuenta que en las universidades el personal a tiempo parcial ha ido en incremento y los profesores de tiempo parcial no pueden llevar a cabo estudios de posgrado dado que están desarrollando su desempeño profesional y su evaluación no puede ser la misma que los profesores de tiempo completo, por lo tanto este tipo de situaciones se hacen

representativas y destacan la importancia de crear indicadores que cuenten con formas específicas de medir el grado de calidad de un institución de educación superior y sus características específicas que contienen.

De la misma forma, se cuestiona los financiamientos que son otorgados como consecuencia del PIFI. Se resalta que en algunos casos estos recursos modificarán los indicadores de calidad pero solo si se llevará a cabo en un plazo más largo y no anual, cuando en realidad los resultados esperados deben ocurrir en seis meses, por lo que el cambio de indicadores en cada ejercicio no queda muy claro que es lo que la SES quiere financiar en cada ejercicio (Díaz-Barriga, 2008). También se reconoce que si en un ejercicio anual no se obtuvo el financiamiento y apoyo para algunos proyectos, en el siguiente ejercicio ya no se puede solicitar, lo que genera brechas y espacios institucionales inconclusos y no satisfechos.

Finalmente, tanto Díaz-Barriga (2008), Chehaibar et. al. (2007), Porter (2004) y López (2012) coinciden en que el PIFI es el único programa que logró integrar otros programas de carácter federal enfocados a atender la calidad académica y el desempeño de las IES y por primera vez en la historia del país se logró articular y plasmar en solo programa; además que dicho programa es la vía más importante de financiamiento adicional al subsidio ordinario a través de una lógica racional-funcional que se ha convertido en una necesidad para el desempeño de las universidades.

Sin embargo, los autores consideran que el PIFI es tan solo un programa de financiamiento que tiende a desvirtuar los objetivos y el trabajo de planeación estratégica de las universidades, sus dependencias de educación y los cuerpos académicos de cada institución, debido a que el proceso de planeación está enfocado solo para obtener recursos financieros y no para proyectar el futuro, por lo tanto sugieren que las universidades deben crear estrategias institucionales para el desarrollo de los proyectos que la propia universidad considere como principales, teniendo en cuenta que serán financiados con los recursos obtenidos vía PIFI.

También destacan que el PIFI se ha convertido en un instrumento de política que a grandes rasgos, sí ha contribuido al desempeño de las universidades para mejorar sus condiciones de operación, en este caso se pone como ejemplo que las universidades han mejorado y ampliado la infraestructura física, espacios de acondicionamiento físico, servicios integrales para los estudiantes, bibliotecas, talleres, laboratorios, centros de cómputo y telecomunicaciones; así como a mejorar los indicadores de la planta académica, y un mayor número de programas educativos acreditados.

Sin embargo, los autores convergen que aunado al mejoramiento de las condiciones de operación de las universidades, se debe seguir cuestionando de que forma el mejoramiento de estos indicadores ha impactado en los procesos y resultados educativos en cada uno de los espacios académicos, ya que existen una variedad de factores de carácter cualitativo que no responden a la lógica que contiene los indicadores que apoya el PIFI.

## Capítulo 5. El proceso de planeación y el PIFI en la UABC

### 5.1 Historia de la UABC en el contexto de las políticas de educación superior

#### *Primer momento, fase de expansión no regulada del Sistema de Educación Superior: surgimiento y origen de la universidad*

En México, el sistema de educación superior se ha conformado a través de una serie de transformaciones a lo largo del tiempo, una de los cambios más profundos y evidentes se dio en 1950, este periodo se denominó como la etapa de la expansión no regulada de la educación superior, periodo que se caracteriza por la conformación de un sistema de educación superior más complejo y diversificado (Ibarra, 2009).

Ibarra (2009), observa que en tan sólo diez años, la matrícula estudiantil se triplicó y las plazas académicas siguieron la misma dinámica. Para 1960 había 50 instituciones de educación superior en todo el país, a las que asistían 78 mil jóvenes, lo cual implicaba que sólo 2.7 de cada 100 mexicanos en edad de estudios superiores de 20 a 24 años estuviesen inscritos en este nivel educativo.

Esta serie de transformaciones del sistema de educación superior surgieron en el marco de cambios importantes para el país, como la urbanización, la ampliación de las oportunidades educativas en niveles previos, la política de industrialización y sustitución de importaciones y sus consecuencias en el empleo y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo (Ibarra, 2009) .

Los cambios más evidentes se caracterizaron principalmente por un crecimiento desigual de ciudades y regiones y sin las condiciones adecuadas para su desarrollo equilibrado; la racionalidad gubernamental de la época se fundamentó en las presiones políticas propias de un sistema autoritario que fomentaba el corporativismo clientelar, por tal motivo el fuerte centralismo que imperaba en el país, se manifestó en el fortalecimiento de las instituciones

de educación superior de las ciudades importantes a costa del impulso de instituciones en ciudades de desarrollo medio o en zonas de amplio rezago social.

Bajo este contexto, el origen de la Universidad Autónoma de Baja California responde a situaciones de carácter político, académico e histórico, que se relacionan con la consolidación del territorio de Baja California como una entidad federativa, debido a que hacia la segunda mitad del siglo XX Baja California era considerado un territorio escasamente poblado, de incierto desarrollo económico, y sin capacidad de acceder por lo mismo a la categoría de estado.

El periodo de 1910-1940 da inicio al desarrollo económico de la región debido al reparto a campesinos de tierras destinadas al cultivo del algodón, la creación del desarrollo de riego del río Colorado y de una zona libre de intercambio económico con Estados Unidos, además de la construcción del ferrocarril Sonora-Baja California, estos factores impulsaron el desarrollo agrícola, turístico, comercial y de servicios en el territorio. Finalmente los requisitos demográficos y económicos le permitieron cumplir con los compromisos gubernamentales para consolidarse como estado. La ley fue votada y aprobada unánimemente por diputados y senadores el 31 de diciembre de 1951 y publicada por el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1952.

La conversión de territorio a estado fue indispensable para el desarrollo económico de la entidad, pero también para el surgimiento y desarrollo de las instituciones educativas. Actualmente el estado de Baja California se ha consolidado como un espacio estratégico en la relación entre México y Estados Unidos, y es considerado un estado de suma importancia por la cantidad de migrantes que recibe del país y de América latina, formando una población con una diversidad cultural, idiosincrasias e intereses múltiples (Filio, 2010).

Durante esta etapa la conducción del Estado era de forma reactiva y coyuntural, permeada por la lógica de una política de régimen autoritario, populista y clientelar. El gasto educativo simbolizaba los compromisos del régimen con el bienestar de la sociedad, pero sin traducirse en programas efectivos orientados a propiciar un crecimiento ordenado del sistema y mucho menos que garantizará, no sólo la expansión de la cobertura, sino la calidad de la enseñanza (Ibarra, 2009:9).

Después de fundarse el estado de Baja California, en 1953 se redacta la constitución y se elige el primer gobernador del estado, el licenciado Braulio Maldonado Sandez. La nueva conformación política del estado y la preocupación por brindar servicios educativos de nivel superior a sus habitantes se constituyeron como algunos propósitos de la nueva entidad, ya que en el territorio solo se contaba con una secundaria agrícola, un plantel de enseñanza normal en Mexicali, una Escuela Preparatoria en Tijuana, y un Instituto de Ciencias y Artes del Estado; una oferta mínima para una población cuya tasa de crecimiento anual era de 10.86% (Piñeira, 2002).

A nivel nacional, bajo la gestión alemanista en 1950 se crea la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de la República Mexicana (ANUIES), como una institución de carácter no gubernamental y de carácter plural que tiene como objetivo reunir a las principales instituciones de educación superior del país, para promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación, la extensión de la cultura y los servicios , donde participa en programas, planes y políticas nacionales, así como en la creación de organismos orientados al desarrollo de la educación superior mexicana En esta época también se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), y se construye la Ciudad Universitaria para la UNAM (ANUIES, 2011).

La creación de la universidad se vio alentada por el gobierno federal y la relación de la ANUIES con el gobernador del estado de Baja California. El gobierno federal por su parte, promovió el establecimiento de universidades en diferentes estados de la república, siendo Baja California uno de las entidades con circunstancias favorables para la creación de la universidad.

Bajo este contexto, surge en la Ciudad de México el Club Universitario Tijuaneño (CUT) el 22 de junio de 1952, el cual estaba integrado por jóvenes que promovían la iniciativa de crear la Universidad de Baja California. La participación del CUT se constituyó como elemento clave en la creación de la UABC, ya que el movimiento colocó en el debate de la sociedad bajacaliforniana la necesidad de que la entidad contará con su propia universidad para evitar que los jóvenes siguieran emigrando a otras ciudades. Posteriormente en febrero de 1956 el CUT dio paso a la constitución del Comité Pro Universidad. Desde su creación el CUT se conformó con miembros de la sociedad bajacaliforniana y miembros de diversas organizaciones, como el Club Rotario, el Colegio de Abogados, el Colegio de Médicos, la Cámara de Industria y la Transformación, más tarde se integraron diputados por Tijuana del Congreso de la entidad (Piñeira, 2002).

Las acciones del CUT y el Comité Pro Universidad tuvieron efectos favorables y en octubre de 1956, el gobernador del estado remitió al Congreso estatal un anteproyecto de Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California, basado en la Ley Orgánica de la UNAM, donde se establecían puntos como: la sede de la institución, la autonomía universitaria y la integración del Patronato Universitario (Piñeira, 2002). Finalmente, mediante decreto de fecha 28 de febrero de 1957, se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California y se crea la Junta de Gobierno, órgano que hoy en día se encarga de designar al rector, a los directores de las unidades académicas, de las facultades, de los institutos y escuelas (Filio, 2010:27).

Durante esta etapa, la universidad presenta una serie de adversidades, entre ellas, el escaso subsidio estatal que no permitía un desarrollo en cuanto a infraestructura, por lo que algunos terrenos fueron donados y se ocuparon en sus inicios instalaciones de primarias y secundarias para el funcionamiento de la universidad.

Ante las diversas tareas que tenía la UABC en esta etapa, en octubre de 1957, especialistas en planeación universitaria de la UNAM visitaron la institución, conocieron las actividades ahí realizadas, y recomendaron designar a un rector provisional que diera curso a las tareas

que iban a iniciar, se aconsejó también dispersar las unidades en los cuatro municipios acorde a las necesidades de cada uno de ellos.

Para entonces, se designa a como rector de la UABC a Santos Silva Cota quien estuvo a cargo de la universidad de 1959 a 1966. Durante esta etapa, la institución debe de sobrevivir con una limitación de recursos financieros, pero finalmente, a través de la ANUIES, se obtiene el respaldo del gobierno federal, y gracias a estos fondos se construyen los primeros edificios de las preparatorias, ya que en sus inicios la matrícula de alumnos de preparatoria era mayor que la de licenciatura (Filio, 2010).

Las primeras acciones de Silva Cota como rector de la UABC están marcadas por la relación establecida con la ANUIES así como las gestiones realizadas para la obtención de ingresos federales y estatales. La relación establecida con la ANUIES se formalizo cuando Silva Cota acudió a la V Asamblea Nacional Ordinaria celebrada en la Ciudad de México y la UABC se incorpora a la Asociación, durante esta asamblea se tocaron temas como el financiamiento de las universidades, además que se acordó solicitar al presidente en turno Adolfo López Mateos, incrementar los subsidios existentes. Ante esta solicitud, se obtuvo una respuesta favorable por parte del poder ejecutivo, es decir, hubo un incremento al financiamiento y al finalizar la gestión de López Mateos, en 1964, este porcentaje alcanzaba el 14.46%. Asimismo, el financiamiento estatal para las universidades se incrementó en más de 400%, al pasar de \$17mdp a 95.4 mdp (Castro, 2005).

El incremento del financiamiento represento para la universidad una oportunidad favorable y para 1961, la UABC recibió el primer subsidio económico del gobierno federal para apoyar en la construcción de los edificios de las preparatorias de Mexicali y Tijuana (Castro, 2005).

A continuación, se representa en la siguiente tabla los programas creados en el periodo de 1960 y 1964.

**Tabla 5.** Programas creados en el arranque de la universidad

Año	Carrera	Lugar
-----	---------	-------

1960	Escuela Superior de Ciencias Marinas	Ensenada
1960	Escuela de Pedagogía	Mexicali
1961	Escuela Preparatoria de Tecate	Tecate
1961	Instituto de Investigaciones Oceanológicas	Ensenada
1961	Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas	Tijuana
1962	Escuela de Contabilidad y Administración	Tijuana
1962	Escuela de Economía	Tijuana
1963	Instituto de Investigaciones Industriales y de Ingeniería	Tijuana
1964	Escuela de Ciencias Sociales y Políticas	Mexicali
1964	Escuela Preparatoria Guadalupe Victoria	Mexicali
1966	Escuela Preparatoria del Ejido de Nuevo León	

Fuente: Elaboración propia<sup>17</sup>

Las carreras que fueron creadas en la universidad responden a una serie de recomendaciones por parte de la ANUIES y a condiciones geográficas y económicas de la entidad.

Después de que Silva Cota estuviera al mando de la rectoría, la junta de gobierno consideró pertinente nombrar al nuevo rector. Así, en 1966, la junta de gobierno designó como rector al biólogo Pedro Mercado Sánchez, quien tomó protesta el 29 de junio de 1966, durante su periodo rectoral, se logró elaborar y autorizar por el Consejo Universitario los reglamentos relativos a la incorporación de escuelas particulares, tesis profesionales, servicios social, y el de prestaciones al personal administrativo.

Durante la gestión de Pedro Mercado Sánchez, se dio continuidad a las actividades de despegue de la institución, ejemplo de ello es la creación en octubre de 1966, de la Escuela Preparatoria del Ejido Nuevo León. Asimismo, Sánchez Mercado gestionó una mayor cantidad de ingresos para la institución, que permitió incrementar los subsidios a la UABC en un 45% (Castro, 2005).

---

<sup>17</sup> Con Base a Castro (2005).

## *Segundo momento, conflicto y ruptura del pacto universidad-gobierno: el movimiento de 1968 y su impacto en la UABC*

El crecimiento y desarrollo de la universidad se dio paralelamente al margen de un conflicto nacional que dejó huella en la historia del país y de la comunidad universitaria, el movimiento de 1968 marcó una nueva reorientación de la política pública hacia las universidades. Para 1964 Gustavo Díaz Ordaz asume la presidencia de la república, y manifiesta en su discurso el poco deseo de apoyar a la educación superior en el país. En la UABC a pesar de este escenario, Mercado Sánchez logró incrementar el subsidio a \$1,1840,00.00, un monto menor al que le proporcionaba el gobierno estatal.

Dentro de la universidad se presentaron algunos conflictos relacionados con prestaciones laborales, cambios de directores en las diversas escuelas, huelgas, requerimiento de recursos materiales como material didáctico, aulas, laboratorios y una biblioteca. Otro tipo de conflictos que se presentaron dentro de la universidad, fue en relación con el gobierno universitario, la organización estudiantil, profesores y directores.

Surgieron también organizaciones estudiantiles cuya participación estaba relacionada con críticas hacia el gobierno universitario. Algunas organizaciones que participaron en este movimiento fueron: la Federación de Estudiantes Universitarios de Baja California (FEUBC), la Federación Estatal de Estudiantes Bajacalifornianos (FEEB), el Bloque Revolucionario de Estudiantes Universitarios de la Baja California (BREUBC). Cabe destacar que algunas de éstas estaban relacionadas con el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Comunista. En mayo de 1967, con Sánchez Mercado en la rectoría, se llevó a cabo el congreso constituyente de la Federación de Estudiantes Universitarios de Baja California (FEUB).

Para 1967, Sánchez Mercado deja la rectoría y le sucede Rafael Soto Gil, la junta de gobierno lo designa rector para el periodo 1967-1971. Para el año siguiente de su nombramiento, en la línea nacional, el 2 de octubre de 1968, se llevaría a cabo uno de los sucesos más oscuros en la historia del país; como respuesta a las movilizaciones

estudiantiles que se habían desarrollado desde septiembre de ese año, el gobierno federal en turno, atentó contra la vida de miles de estudiantes y ciudadanos que se encontraban congregados en la plaza de las tres culturas en Tlatelolco.

El impacto que tuvo el movimiento de 1968 en las universidades mexicanas fue de suma importancia e impactó en el financiamiento universitario que ya había sido tema presente en las reuniones anteriores con la ANUIES, después del movimiento, éste debate cobró mayor fuerza y en la UABC no fue la excepción. Para diciembre de 1968, ante la constante lucha por los recursos económicos en la institución, el rector Soto Gil logró que el gobierno estatal estableciera un impuesto adicional de 10% para la educación media y superior, de éste, el 75% se destinaría a la educación superior.

Este momento se convirtió en un punto clave para el desarrollo de la UABC, a partir de entonces la institución tendría un ingreso económico seguro. Durante la gestión de Soto Gil, se dio paso a la creación de diversas escuelas, tal fue el caso de la Escuela de Ingeniería que aglutinó la Ingeniería en Topógrafo y Geodesta; la Escuela de Contabilidad en Mexicali, como extensión de la de Tijuana; el Instituto de Geografía e Historia, en 1968.

El incremento en la matrícula de estudiantil jugó un papel importante en el nacimiento de las nuevas escuelas, sin embargo, la creación de éstas se dio en medio de manifestaciones y conflictos, como sucedió con la creación de la Escuela de Ciencias Biológicas en Ensenada (Castro, 2005).

Durante esta etapa de política pública, López et. al. (2009: 11), observa que en la etapa de 1968-1970 se dio una ruptura entre las relaciones del estado y de las universidades. Hasta antes de la década de los 70 el papel que jugaba la educación superior era el de ser un promotor modernizador del desarrollo social y cultural del país, y en menor grado económico. Los conflictos de 1968 a 1971, provocaron una nueva relación entre el estado y las universidades. La política democratizadora populista, que pretendía dejar atrás los conflictos universidad-gobierno, llevó a la ausencia de políticas regulatorias y a una expansión inédita del sector. Ese crecimiento no planeado, en algunas situaciones

anárquico, se pretendió reordenar en la década de los ochentas a través de una serie de planes y programas.

***Tercer momento, hacia la conformación de una concepción sistémica y formalista de la planeación en la educación superior: la planeación toca la puerta en la UABC***

En 1971, Luis López Moctezuma tomó el cargo de rector de la universidad, durante su periodo se dio impulso a diversas actividades de extensión y divulgación universitaria. Para esas fechas, la UABC había adquirido importancia significativa en el desarrollo educativo.

Los centros de investigación de la UABC estaban conformados por el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Escuela de Economía, en Tijuana; el Instituto de Investigaciones Oceanológicas de la Escuela Superior de Ciencias Marinas, en Ensenada; el Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, en Tijuana y el Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios, de Mexicali. Asimismo, se desarrolló una significativa relación con intelectuales de la capital del país que no sólo generaron frutos para la universidad, sino también para el estado.

En el contexto nacional, Luis Echeverría fue nombrado presidente de la república, y durante su toma de protesta dejó en claro que proporcionaría el apoyo y los medios necesarios para el desarrollo de las universidades e institutos de investigación. Para López et. al. (2009), la política democratizadora y populista para la reconstrucción del pacto entre el estado y las universidades era clara, era el anuncio de una reivindicación y Echeverría tenía claridad de que la apuesta de su gobierno tendría que ser la educación superior. Al margen de la política se acordaron sustanciales incrementos a los subsidios que se le destinaban a las universidades mexicanas<sup>18</sup>.

Durante el sexenio de Luis Echeverría se dio la conformación de grupos políticos al interior de las universidades, muchos de ellos cercanos a las organizaciones políticas de izquierda,

---

<sup>18</sup> Fuente consultada en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>

que hicieron que “la mayoría de las universidades fueran consideradas centros de agitación y difusión de las ideas comunistas”.

En la época de los setenta, grandes sindicatos se consolidaron como grupos fuertes de poder dentro de la universidad, tales como el sindicato de trabajadores y empleados de la UNAM (STEUNAM) en 1971. En la UABC, en 1973, se crea el Sindicato de Trabajadores de la Escuela de Pedagogía; al año siguiente, se fundó el Sindicato de Trabajadores al Servicio de la UABC (STSUABC), y en noviembre de 1976 estalla la primera huelga laboral en la universidad.

En este periodo el Lic. Rigoberto Cárdenas Valdez tomo protesta como rector para el periodo 1975-1979, durante su rectorado el escenario de la universidad no era nada halagador y múltiples conflictos de tipo laboral sucedían uno tras otro. En la UABC, el activismo político se había incrementado a altísimos niveles; el sindicalismo universitario se incrementaba a grandes pasos, sin obtener una respuesta favorable para sustentar la toma de decisiones en la vida universitaria (Castro, 2005).

Grandes conflictos con el sindicato se hicieron presentes en este periodo rectoral, las demandas principales giraban en torno a la firma del Contrato Colectivo de Trabajo, lo que conllevó a una huelga. En febrero de 1978 el SUTU obtuvo su registro legal, y un mes más tarde presentó el primer emplazamiento a huelga para el mes de mayo; en el emplazamiento se demandaba la firma de un contrato colectivo de trabajo y un 23% de incremento salarial.

Hacia principios de junio de 1979, la rectoría se reunió con el STSUABC y el SUTU para llegar a un acuerdo, a las negociaciones también asistió STAUABC, el resultado fue favorable en las negociaciones y el 24 de julio el STSUABC firmó el Contrato Colectivo de Trabajo.

Piñeira (2002), identifica este conflicto sindical, como los conflictos políticos más representativos dentro de la universidad, marcado por inconformidades de los trabajadores

e inconsistencias de las autoridades universitarias, que pusieron a prueba la gobernabilidad universitaria y se caracterizaron por mítines, toma de edificios y huelgas laborales.

El cambio de gobierno federal quedó en manos de López Portillo y durante su sexenio se observan dos puntos clave para la educación superior en el país: 1) Un intento para “despolitizar” a las universidades en cuanto a la influencia que habían ejercido las organizaciones políticas de izquierda así como los sindicatos en las decisiones de éstas y, 2) Se sentaron las bases para el establecimiento de esquemas formales de planeación para la educación superior.

La influencia de la ANUIES se vio reflejada al obtener un logro trascendental en la ES al promulgarse la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (CONPES), que buscaba normar aspectos básicos para la coordinación y crecimiento de ese sector educativo (López et. al., 2009).

Durante este periodo, se aprueba el documento "La Planeación de la Educación Superior", logrando el establecimiento de una serie de mecanismos para la promoción de la planeación institucional, y su coordinación a nivel nacional y regional; acciones que darían lugar, en la década de los 80, al Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).

Paralelamente se crea el Plan Nacional de Educación Superior (1979), donde se establece que una planeación eficaz de la educación superior, descansa en la identificación de los problemas fundamentales de la realidad nacional y en el establecimiento de las prioridades para atenderlos mediante la búsqueda de soluciones que escapen a la improvisación (ANUIES, 1981). Posteriormente en la década siguiente se generaron otros programas como el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) 1984-1985, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) 1986, y el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989. De esta forma se comienza un periodo de auge en la planeación, mismo que se vio reflejado en la difusión de métodos y técnicas de origen empresarial para racionalizar la conducción de las instituciones considerando su proyección a futuro (Zambrano, 2013).

Lo esfuerzos por fortalecer el desarrollo de la planeación de la educación superior, estuvieron caracterizados por la rigidez y por el empleo de indicadores que atendían más la necesidad de legitimar compromisos financieros adquiridos, que no necesariamente atendían los problemas institucionales más urgentes. Las metas establecidas eran muy generales y amplias, por lo que era sencillo justificar su cumplimiento refiriendo sólo a diversas acciones aisladas (Díaz-Barriga et. al., 2008).

Además de los primeros esfuerzos nacionales por conformar un sistema de planeación de la educación superior, surge por disposición del Congreso de la Unión a finales de 1970, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal integrante del Sector Educativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de crear las políticas pertinentes de ciencia y tecnología en México. A partir de este momento la investigación científica en las instituciones educativas tomo una nueva orientación (Zambrano, 2013).

En la UABC la política pública no se hizo esperar, la llegada de Castro Bojórquez después de un periodo de diversos conflictos de tipo político y académico, marcaron un periodo de estabilidad para los próximos años. La UABC inicia este periodo con cambios significativos, estos cambios se vieron caracterizados por un aumento significativo de los recursos de la institución, pero principalmente por una nueva forma de gestión que definió las líneas a seguir en términos administrativos, de relaciones al interior de la institución, y de relaciones de la universidad con el Estado, esto implicó el reordenamiento de funciones de carácter jerárquico, y el establecimiento de un orden y control en cuanto a las funciones administrativas de la institución, esto dio origen a la creación de algunos departamentos y su conversión a direcciones (Castro, 2005).

#### ***Cuarto momento, crisis y reordenamiento institucional (1980-1989): el auge de la planeación y su desarrollo en la UABC***

La década de los años ochenta marco un punto de inflexión debido a la profunda crisis económica que enfrentaba el país y que dio lugar a la llamada década perdida para la

educación. La crisis financiera se hizo evidente en la precariedad de recursos y salarios que facilitarían un poco más adelante el diseño y operación de políticas y programas tendientes a reordenar un sistema que había crecido de manera no regulada y bajo las presiones de la demanda de acceso de una población cada vez mayor (Ibarra, 2009).

Ibarra (2009) identifica este período como los primeros intentos de un reordenamiento institucional bajo la coordinación gubernamental, a partir de ejercicios de planeación y evaluación centralmente coordinados. Se trata de una década que registró una reducción sin precedentes en el gasto público destinado a la educación superior y la ciencia y en una muy drástica política de contención salarial y desarticulación de la organización del sindicalismo universitario que ubicó a los salarios del sector en sus niveles históricos más bajos.

En la UABC, la llegada de Castro Bojórquez marco una etapa trascendental para la universidad; durante el periodo rectoral se llevaron a cabo diversas reformas a la normatividad que destacaron por la creación de los siguientes Reglamentos: Reconocimiento al Mérito Universitario, Inscripciones, Exámenes, Exámenes Profesionales, Servicio Social, Incorporación y Revalidación de Estudios, y el Estatuto del Personal Académico (Castro, 2005:168).

En ese período la matrícula estudiantil sumaba un total de 21 462 estudiantes, de los cuales 15 242 eran de nivel licenciatura y 6 420 de bachillerato, la universidad atendía el 12% de la población en la edad de cursar un nivel de licenciatura. La oferta educativa en nivel superior contaba con 31 programas académicos de licenciatura en todo el estado, lo que conllevó a una disminución de la migración de los jóvenes para estudiar fuera del mismo (Castro, 2005).

El periodo rectoral de Castro Bojórquez, se enfocó en abordar todo tipo de transformaciones institucionales que se concibieron necesarias. Estas transformaciones se hicieron a través de un cumulo de innovaciones en una reforma administrativa, que proporcionó a la universidad una madurez institucional. La primer transformación se vio reflejada en una nueva estructura administrativa originada a partir de los requerimientos

institucionales evidentes, para afrontarlos con coherencia, eficacia y eficiencia, se elevaron a rango de dirección algunos departamentos que hasta ese periodo funcionaban ineficientemente, tal es el caso de la Dirección de extensión universitaria, Dirección de servicios escolares, Dirección del personal y Dirección de organización (Castro, 2005).

Otra reforma durante este periodo fue en el mejoramiento y modificación de las normas y disposiciones generales para el mejoramiento del funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad. En relación con el desarrollo académico, este se tradujo en la contratación de docentes de tiempo completo y medio tiempo, a través de la implementación de un programa básico de actualización docente, lo cual incrementó los profesores con grado de nivel de licenciatura y con grados superiores (Castro, 2005).

En el contexto nacional, durante esta etapa se hacía notable la ausencia de políticas públicas para intentar modificar el comportamiento del sistema, la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 fue un intento por reordenar el sistema, sin embargo no había un marco legal para regular la educación superior.

Durante este periodo se aprueba por unanimidad, en la XX Reunión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, los Lineamientos Generales para el periodo 1981-1991, basándose en el análisis sobre el aumento de la demanda educativa (ANUIES, 1981). El documento se dividía en cuatro apartados. En el primer apartado se tocaba el tema de la planeación de la ES en México; en la segunda parte se analizaban aspectos de la realidad nacional para destacar sus repercusiones en la ES; en la tercera se hacía un diagnóstico y se proponían horizontes para definir un futuro deseado para el sistema. Finalmente en la cuarta parte del documento se tocaban los lineamientos generales requeridos para el desarrollo del sistema de 1981-1991 (Zambrano, 2013).

Pese a los esfuerzos de planeación de la ANUIES, esta etapa se identificó por el freno al crecimiento sostenido del sistema educativo superior, y por el abandono de la reforma educativa implementada desde 1972. La ES se convirtió en un terreno problemático, donde se agudizaron tensiones que cambiaron las relaciones entre el gobierno y las universidades

públicas, llevando incluso a la parálisis institucional o a múltiples reformas por parte de algunas instituciones de educación superior (IES) públicas, como el caso de la UABC.

A la salida de Castro Bojórquez, el 29 de agosto de 1983, el Lic. Héctor Manuel Gallego García se posiciona como nuevo rector para el periodo de 1983-1987. Durante su periodo, hubo un incremento en el desarrollo universitario, principalmente en:

1. El crecimiento de la oferta educativa: se crearon tres escuelas profesionales y catorce nuevas carreras en nivel licenciatura.
2. Desarrollo en la investigación y el posgrado: de seis programas que existían, se amplió la oferta a 21 programas de posgrado, entre ellos 9 de maestría y 12 de especialización.
3. Programa de obras: el programa comprendió obras como la biblioteca de la Escuela de Medicina de Mexicali y el edificio de la Escuela de contabilidad y administración, un bioterio de la facultad de Ciencias Químicas y el edificio de la Escuela de turismo.
4. logros importantes en el quehacer cultural de la universidad: se adquirió el Museo regional de Historia de Baja California; dentro de las publicaciones editadas sobresalen tres volúmenes de *Visión histórica de la Frontera Norte de México* y dos nuevas revistas llamadas *Travesías* y *ser ahí en el mundo*, se obtuvo una concesión para un programa de radio y la creación del Centro de Diagnóstico y Banco de Sangre (Castro, 2005).

Durante esta etapa, se dio seguimiento a las reformas y al fortalecimiento institucional que años atrás se habían emprendido. En el marco de los primeros esfuerzos por conformar un sistema de planeación, la UABC desde los años setenta comenzó sus primeros esbozos de planeación, pero no fue hasta el periodo de 1981 cuando se crea la Dirección de Desarrollo Institucional, y posteriormente la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional, lo que dio origen a que las actividades de planeación se formalizaran en la UABC. Desde entonces a la fecha, cada administración rectoral ha formulado un plan de desarrollo institucional y promovido las acciones de planeación en los diversos niveles del ámbito institucional, como son las Unidades Académicas y las diversas dependencias de la administración. Así, durante los ochenta se utilizó el modelo de planeación prospectiva como el marco de

referencia para realizar las actividades implicadas para el desarrollo institucional (Galaz y arcos, 2007).

Sin embargo, en la línea nacional los esfuerzos iniciales de planeación se caracterizaron por su rigidez. En esta etapa surge el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES 1984-1985) y el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES 1986). La formulación de ambos programas se apoyaban en los diversos diagnósticos oficiales sobre la problemática en la Educación Superior, y se destacaban los problemas más agudos, el crecimiento acelerado, el financiamiento escaso y su ejercicio irracional, así como el deterioro de las funciones básicas de docencia e investigación (Zambrano, 2013).

La estrategia que buscaba el PRONAES dio direccionalidad al gasto destinado a las IES, controlando más eficazmente su ejercicio. Se trata de un programa que otorga fondos financieros extraordinarios a aquellos proyectos que, presentados por las instituciones, se ajusten al esquema de políticas y objetivos fijados por el gobierno. Este programa instrumenta la planeación por proyectos, con lo que se inicia una apertura hacia propuestas de las comunidades académicas orientadas a la investigación y/o difusión.

En la UABC, la llegada del Lic. Alfredo Félix Buenrostro Ceballos para ocupar la rectoría en el periodo de 1987-1991 fijó el desarrollo y despegue de la universidad, y se caracterizó por el avance significativo en el posgrado y la investigación; ya que para 1991 ya existían 160 investigaciones en proceso, realizadas por 240 investigadores, de los cuales 39 pertenecían al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Este programa que surgió a mediados de los ochenta y estaba orientado a la evaluación de la productividad del investigador y la valoración de la relevancia de los proyectos del personal académico, específicamente de los investigadores, con la finalidad de contener la fuga de cerebros y restituir la drástica pérdida del poder adquisitivo de los investigadores (Ibarra, 2009).

Durante el periodo rectoral de Buenrostro Ceballos, se dio el inicio del programa de becas al desempeño académico, también se renovaron a miembros de la Junta de Gobierno y a nivel nacional, comenzaba una nueva etapa para las universidades en donde la evaluación

de las mismas sería a través de entidades externas. A través de estas entidades, la UABC fue catalogada entre las cinco mejores universidades del país (Castro, 2005).

El inicio de una nueva etapa en la educación superior había llegado, y en ella se incluían nuevos términos que inauguraron una nueva retórica que fomentó una nueva modalidad de financiamiento de la educación superior, donde además del presupuesto ordinario, se incluirían asignaciones extraordinarias articuladas a los procesos de planeación y evaluación, es decir, se promueve una nueva forma de hacer planeación institucional y se amplía la capacidad gubernamental para intervenir en la conducción institucional. Esta nueva forma de planeación se apoyó en el uso de herramientas técnicas propias de la gestión empresarial (Ibarra, 1998).

### *Quinto momento, políticas de modernización y el auge de la evaluación: hacia la conformación de una nueva modalidad de financiamiento en el Sistema de Educación Superior*

#### *1. Primera fase, el modelo de evaluación toca las puertas: las políticas de evaluación y su impacto en la UABC*

Al inicio de esta etapa, el gobierno federal mexicano comenzó a implantar políticas para modificar el funcionamiento de la educación superior, intentando responder a los patrones internacionales y a la dinámica de la economía. Esta etapa se caracteriza por los esfuerzos gubernamentales para propiciar la transformación de las universidades bajo una nueva racionalidad que desplazaba la negociación política de décadas anteriores por la evaluación del desempeño.

La etapa modernizadora de los noventa, comienza con el surgimiento de un nuevo programa: El Programa para la Modernización Educativa (1989-1994), continuado en sus términos fundamentales por el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) (SEP 1996), que se caracterizó por redefinir las relaciones entre las agencias gubernamentales, las instituciones universitarias y la sociedad (Ibarra, 2009).

Las políticas de modernización que el estado promovía, se basaron en la premisa de que el impulso de procesos de evaluación implicaría un mejoramiento en la calidad educativa. La transformación más significativa, en estos años, fue un nuevo dispositivo de regulación gubernamental que incluía los siguientes instrumentos básicos: la articulación de procedimientos de evaluación, los programas de financiamiento extraordinario asociados con proyectos específicos en el caso de las instituciones y de la evaluación, el otorgamiento de remuneraciones de tipo extraordinario en forma de becas al personal académico y finalmente a las exigencias específicas de cambio a las instituciones (López et. al., 2009). Esto se llevó a cabo a través de un desplazamiento de la planeación hacia la evaluación, y con ello del control del proceso a la verificación de los productos. El nuevo papel del Estado era claro: un Estado evaluador que retomaba la aplicación de tecnologías liberales de regulación basadas en criterios de mercado que contrastan con las prácticas de orientación política que predominaron hasta finales de la década de 1970 (Ibarra, 2010).

Bajo esta nueva forma de conducción, se desprenden varios instrumentos de evaluación, acreditación y certificación que se han venido diseñando desde finales de los años ochenta y que abarcan a las diversas instancias y actores que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas y proyectos académicos, profesores, investigadores, estudiantes y profesionistas, de esta forma surge la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) (Ibarra, 2008).

Al margen de las políticas educativas que el Estado implementaba, en la UABC para el periodo de 1991, el Dr. Luis Llorens Báez, tomaba la rectoría para el periodo 1991-1994, cargo que desempeñó por solo tres años, y ofreció su renuncia para aceptar un puesto en el gabinete de Ernesto Zedillo Ponce de León. Llorens Báez inicio su gestión cuando el estado de Baja California rebasaba un millón setecientos mil habitantes y Tijuana se había lanzado como la ciudad con mayor población superando a Mexicali (Castro, 2005).

Hasta ese momento, la universidad atendía 17 318 alumnos en 1990, 74 % del total de estudiantes de licenciatura que se atendieron en todo el estado de Baja California. El

escenario universitario a nivel nacional cambiaba y los programas de calidad y excelencia merecían especial atención, de igual manera se iniciaban las acciones de evaluación institucional y becas al desempeño académico dentro de la UABC, que estaban encaminadas a responder a las políticas implantadas a través de los ejes estratégicos del Fomes (Castro, 2005).

Para 1994, 90% de los planes de estudio ofrecidos por la UABC habían sido reestructurados. En lo referente a la investigación y el posgrado, de los 29 programas de posgrado, cuatro fueron aceptados en el padrón Conacyt. En 1993, con apoyo del Conacyt y de Nacional Financiera, se establecieron las bases para la creación del Sistema Incubador de Empresas de Base Tecnológica, Agropecuaria e Industrial. De igual forma, con el apoyo del Fomes se desarrollaron más de 25 proyectos dentro de los cuales sobresalen el de preservación del medio ambiente, la conexión de internet y bitnet, los programas de flexibilidad curricular y de excelencia universitaria (Castro, 2005).

A la salida de Llorens Báez, el Lic. Luis Garavito Elías tomaba posesión para el periodo rectoral de 1994-1998. Durante su gestión, se crearon siete carreras nuevas de licenciatura: negocios internacionales, relaciones internacionales, licenciatura en enfermería, licenciatura en traducción y docencia de la lengua inglesa. Además de la creación de nuevas carreras, la universidad conservó su permanencia el padrón de excelencia de Conacyt los siguientes programas de posgrado: maestría y doctorado en ciencias en oceanografía costera, maestría en ciencias en sistemas de producción animal, maestría en ciencias sociales aplicadas, maestría en ciencias en ingeniería de sistemas, maestría en ciencias en manejo de ecosistemas de zonas áridas y maestría en arquitectura.

Ambos periodos rectorales marcaron un punto de inflexión para la planeación institucional de la universidad. Galaz y Arcos (2007:8) observan que a partir de 1995-1998 se comenzó a utilizar la planeación estratégica, aunque manteniéndose un marco prospectivo, al formularse una visión institucional de mediano plazo. En el periodo 1999-2002 se intensificó la planeación estratégica y prospectiva, intentando con ello interactuar más productivamente con el entorno inmediato y, al mismo tiempo, mantener un rumbo de largo

plazo. Este ejercicio, además, se enriqueció con una amplia participación de la comunidad universitaria y de la población en el estado en general.

Hacia finales de los 90, para el periodo rectoral 1998-2002, El C.P. Víctor Everardo Beltrán Corona, asumía el cargo como rector de la universidad. Su periodo se caracterizó por el desarrollo continuo de los fines sustantivos de la universidad. Se implantaron las bases necesarias para el establecimiento del PIFI y del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP). La evaluación de programas realizada por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y las acciones del Programa para el mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y del SNI, fueron recibidas por los académicos de la UABC como medios para mejorar el trabajo y recibir recursos extraordinarios.

Durante el periodo de Beltrán Corona, se fortaleció la profesionalización del académico universitario de tiempo completo y la formación y actualización contantes del personal académico de asignatura, a través de cursos y diplomados en las diferentes áreas de conocimiento. Se incrementaron los montos de recursos propios asignados para el impulso de la investigación y se inició el proceso de acreditación, el que fue conseguido para 13 programas de licenciatura y la certificación de procesos de construcción y de laboratorios (Castro, 2005).

La política modernizadora implementada en los noventa, dio pauta a la segmentación entre las universidades consolidadas y con recursos y las universidades débiles y con condiciones desventajosas. Aprovechando la crisis de la educación superior, el gobierno federal pudo intervenir y orientar los procesos de reforma y crear las condiciones para redefinir el marco de sus relaciones con las instituciones públicas.

## ***2. Segunda fase, sin planeación no hay remuneración: la llegada del PIFI y su impacto en la UABC***

Al inicio del nuevo siglo, cambios políticos marcarían el rumbo del país, la alternancia política en el gobierno federal se hizo presente cuando Vicente Fox Quesada fue elegido como presidente de México por el partido del PAN, a partir de ese momento, el camino de la educación superior tomaría otro sentido. Con la llegada del nuevo gobierno, con relación a la educación, se elaboró el Programa Nacional de Educación (PRONAE 2001-2006) donde se reafirmaba el interés por continuar con el esquema de aseguramiento de calidad planteado en las políticas de modernización una década atrás.

Por su parte, cambios significativos en la educación superior se hicieron evidentes en relación con la distribución de la matrícula por tipo de institución, por áreas de conocimiento y por género. Ibarra (2009) observa que en este periodo se destacan dos hechos: 1) el crecimiento acelerado de las universidades privadas, lo cual modificó la distribución de la cobertura ampliando la matrícula atendida por este subsector. Sin embargo, este fenómeno ha sido extremadamente heterogéneo, abarcando desde los grandes establecimientos y corporaciones de elite hasta el universo de instituciones pequeñas de dudosa calidad que ofrecen unas cuantas carreras de corta duración y bajos niveles de exigencia académica, y 2) el impulso a las universidades e institutos tecnológicos.

Como se ha podido apreciar, a lo largo de la década de 1990 se crearon una gran variedad de programas de evaluación de la educación superior que se apoyaban de los conocimientos y técnicas de la gestión empresarial, de esta forma operaban bajo el mismo principio, la medición del desempeño. A partir del 2001 se da inicio a un nuevo ciclo de políticas que tenían la finalidad de integrar un sistema de control a través del eje planeación-evaluación. Con la intención de lograr el objetivo y llevar a cabo la nueva modalidad, en primer lugar se tenía que resolver algunos aspectos de coordinación y operatividad que se habían manifestado a finales de la década.

El primer aspecto a resolver era que para la implementación de los programas establecidos (FOMES, PROMEP, PRONAD), dentro de las universidades se elegía un representante para cada tipo de programa, lo que generaba problemas de coordinación y comunicación entre ellos. Esto provocó duplicidad de acciones y el diseño de proyectos totalmente

desarticulados entre sí, lo que significó un obstáculo para “lograr un efectivo fortalecimiento integral de la universidad” (Rubio, 2006a:12).

En un intento por reordenar esta modalidad, se realizó un diagnóstico y se diseñó una política para el desarrollo de la educación superior que fomentó que las IES formularan los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), a fin de lograr niveles superiores de desarrollo y consolidación. Los programas serían diseñados a partir de un proceso participativo de planeación estratégica, con base en el perfil tipológico de las universidades y su misión (Rubio, 2006).

El PIFI como instrumento de política pública, se convirtió en el eje estratégico del gobierno federal, ya que facilitó la articulación de los programas y fondos existentes (y sus instancias de conducción) que habían operado hasta ese momento de manera independiente. La articulación de los programas se apoyó en un gran número de indicadores de desempeño procesados a través de sistemas automatizados de información. Así, el PIFI se configuró desde ese momento como el mecanismo institucional para controlar y distribuir el financiamiento extraordinario a concurso para las universidades a través de una racionalidad operativa.

En el contexto de los cambios en las políticas educativas, la UABC comenzaba una nueva etapa rectoral; el Dr. Alejandro Mungaray Lagarda tomó posesión como rector para el periodo 2002-2006 y al inicio de su gestión, la UABC contaba con una población estudiantil total de 25 307 alumnos, los cuales 102 eran de nivel técnico, 24 408 de licenciatura y 797 de posgrado. Dicha población se encontraba distribuida: 12 422 alumnos en Mexicali; 9377 en Tijuana; 3 292 en Ensenada; y 216 en Tecate (Castro, 2005).

En el marco del proceso de la nueva planeación de las universidades, se observa que para la UABC no representó una actividad ajena a la forma en que se habían desarrollado las actividades de planeación, hasta ese momento los PDI incluían los objetivos y funciones sustantivas de la universidad, y eran formulados mediante una planeación prospectiva con una visión a mediano plazo. Sin embargo, con la llegada del PIFI, la planeación

institucional de la universidad tomó otro rumbo y se convirtió más en un proceso participativo. En el periodo de Mungaray, se llevó a cabo el PDI 2003- 2006 y fue formulado bajo un proceso de participación de la comunidad académica y bajo un enfoque de planeación participativa. A través de este enfoque se incluyó un análisis contextual externo e interno a la institución, promoviendo la flexibilidad y disposición al cambio no sólo en los medios, sino incluso en la misión y estructura misma de la organización (Galaz y Arcos, 2007).

Bajo este supuesto, la elaboración del PDI 2003-2006 y el PIFI 3.0, hicieron muy evidente la necesidad de que ambos esfuerzos se articularan y fueran congruentes entre sí, buscando en particular que el PIFI fuera un complemento del primero. De esta manera, la institución se reservaría su capacidad autónoma de definir los grandes rubros para su desarrollo y, al mismo tiempo, de construir un sentido global para sus actividades. Por lo tanto el PDI resultante, gracias al nivel de generalidad con que se formuló, “cobijó” al PIFI y permitió que el PIFI apoyara la planeación de la universidad en su nivel de gestión y que no se presentara una situación en la que el PDI fuera irrelevante frente a las necesidades de formular un PIFI que está asociado, al menos potencialmente, con los recursos para realizar las actividades planeadas (Galaz y Arcos, 2007).

Galaz y Arcos (2007) destacan que la llegada del PIFI y el uso de la planeación estratégica para la elaboración de los PDI, ha contribuido a generar ventajas en la institución y una mayor capacidad de respuesta y, al mismo tiempo, una mayor potencialidad de innovación para la universidad. A partir de llegada del PIFI la planeación en la UABC se comenzó a realizar en dos niveles: en el institucional, centrado en lo contextual y estratégico, y en el nivel de gestión en los distintos ámbitos de la universidad, centrado en lo táctico y operativo, proceso que se ha mantenido en los últimos años (Galaz y Arcos, 2007).

La llegada de Mungaray trajo cambios importantes en la planeación institucional, pero también cambios en relación con la estructura formal de la universidad, donde se destaca la descentralización, al crearse dos vicerrectorías nuevas (Mexicali y Ensenada) que se sumaron a la ya existente en Tijuana y delegando en ellas todos los procesos

administrativos. Se otorgaron mayores atribuciones a las unidades académicas, para lo cual desaparecieron las direcciones generales, transformándose en coordinaciones de apoyo académico y de apoyo administrativo (Castro, 2005:290).

En relación a la cobertura académica, para el 2005, la universidad atendía a 32 680 alumnos y en lo referente a la cobertura de primer ingreso a nivel licenciatura para el ciclo escolar 2005-2006, de una demanda total de 18 351 alumnos que solicitaron el examen, la UABC acepto a 9 147. El posgrado se vio fortalecido con la creación de nuevos programas, donde destacan cuatro programas de doctorado: doctorado en ciencias en ingeniería, doctorado en estudios del desarrollo global, doctorado en ciencias educativas y doctorado en medio ambiente (Castro, 2005).

El periodo rectoral siguiente, corresponde al Dr. Gabriel Estrella Valenzuela, para el periodo 2006-2010. Durante su gestión, se puede observar que a seis años de la llegada del PIFI, la universidad fortaleció la planeación participativa promovida por el PIFI; proceso que quedó plasmado en el Plan de Desarrollo Institucional 2007-2010. En el PDI se incluían 12 políticas institucionales con sus respectivos ejes estratégicos; y en él se resaltaban temas como la cobertura académica, movilidad estudiantil, deserción escolar, entre otras, destacando que la universidad crecía a paso acelerado, motivo por el cual a partir del año 2006 se habían creado 4 nuevas unidades académicas: Ciencias de la Salud, y Enología y Gastronomía, en Ensenada; Ingeniería y Negocios, en San Quintín, Ensenada; e Ingeniería y Negocios, en Ciudad Guadalupe Victoria, Mexicali (UABC, 2007).

Respecto a los indicadores institucionales de retención de los estudiantes del primero al segundo año, se observa que en buena parte de los programas educativos de licenciatura (85.4%) se había logrado tasas de retención superiores a 70%, lo cual contribuyo a la implementación de los troncos comunes que se cursan en el primer año, y durante los cuales los estudiantes aún no son ubicados en un programa educativo específico o carrera profesional.

Por lo que se refiere a la movilidad estudiantil intrainstitucional, ésta se vio beneficiada gracias a la posibilidad de cursar asignaturas en unidades académicas diferentes a las del programa educativo que eligieron, con lo que se ha intensificado entre los estudiantes el aprovechamiento de esta opción de movilidad. En lo que respecta a la movilidad estudiantil internacional, en el periodo 2007-2010 se apoyó a 212 alumnos que realizaron estancias en el extranjero, principalmente en España y Chile, debido, sobre todo, a la dificultad en el manejo de un idioma distinto al propio (UABC, 2007).

A diez años de la llegada del PIFI, la UABC recibe como rector al Dr. Felipe Cuamea Valenzuela para el periodo 2011-2015. Su gestión representa un periodo de madurez en relación a la planeación institucional. Galaz y Arcos (2007), observan que en términos de planeación institucional, es pertinente enfatizar que para hacer posible los resultados, se han aplicado una diversidad de estrategias en vinculación con el PIFI, y ha generado una planeación institucional en la UABC productiva. En particular, mencionan que la apertura con la cual se han trabajado las propuestas para el PIFI, así como su posterior difusión, ha fortalecido la política de transparencia y rendición de cuentas, mejorado la identidad institucional y, finalmente, ha proporcionado un apoyo fundamental a la implementación de los PDI.

En relación con las políticas públicas implementadas en esta etapa, es preciso señalar que los intentos por constituir un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior ha presentado avances significados a lo largo de las últimas dos décadas. Un nuevo diseño institucional de conducción y regulación de la educación superior se ha llevado a cabo, y por varios años operará bajo estas nuevas reglas.

A partir de las acciones promovidas por el gobierno federal, el Sistema de Educación Superior alcanzó un mayor grado de integración en su funcionamiento, y mejoró la coordinación entre los procesos de planeación estratégica en las universidades, los procedimientos de evaluación y acreditación y los mecanismos de subsidio y financiamiento extraordinario a concurso. En otros términos, Ibarra (1998) menciona que el modelo del Estado evaluador llegó para quedarse, y bajo este supuesto tendrán que

operar las universidades al menos hasta que se produzca una nueva crisis que, por sus dimensiones, implique la inauguración de una nueva época.

Por tal motivo la llegada del PIFI en este contexto como programa fundamental de la estrategia de evaluación y conducción de la educación superior, consolida la rendición de cuentas en el marco de los programas de asignación de recursos extraordinarios basados en el desempeño. La integración de las instancias y programas iniciada en 2000 ha comenzado a consolidarse y, aunque no se puede hablar de un proceso concluido, ya se aprecian los rasgos más significativos de lo que sería ese Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Zambrano, 2013).

## Capítulo 6. Interpretación y resultado

### 6.1 El deber ser de la universidad: legislación y normatividad en la UABC

En este apartado se muestran los cambios directos e indirectos a la variable normatividad realizados en el periodo de estudio 2001-2012 en relación a el PIFI. Para ello, se ha utilizado como referente teórico para explicar la parte normativa en una organización a Richard Scott (1999) y los dos pilares de las instituciones que el autor explica propone: regulativo y pilar normativo.<sup>19</sup>

Scott (1999) expone que las instituciones se configuran en tres pilares: regulativo, normativo y cultural cognitivo. En la parte regulativa, el autor hace referencia a que las instituciones regulan e imponen cierto comportamiento a través de la capacidad de establecer normas, es decir, reglas formales e informales, y como consecuencia de ello, se fomenta la instauración de prácticas a fin de influir en ellas a futuro; estas prácticas se regulan mediante recompensas y sanciones y representan además autoridad en el sentido coercitivo que se legitima por un marco normativo.

En relación con el pilar normativo, éste hace hincapié en valores y normas que se dan al interior de la organización. El primer elemento son las normas y códigos que aparecen como la parte deseable, en segundo lugar, representan cómo se deben hacer las cosas; finalmente el tercer elemento es el rol, este se refiere a que no todos los valores y normas son aplicables por igual, esto depende de la posición de cada actor dentro de la organización (Scott, 1999).

Bajo el supuesto de Scott (1999), la UABC como organización universitaria, posee ciertas normas y códigos que le sirven para operar sus principales funciones, de la misma forma, la

---

<sup>19</sup> Scott propone también propone el pilar cultural cognitivo, pero en esta investigación no se propuso como categoría de análisis.

universidad sigue reglas y códigos que vienen del contexto, ambas partes regulan y norman a los actores involucrados.

La legislación universitaria, es la máxima representación de las normas y códigos que rigen a los actores de una universidad; en ella se hace referencia al ámbito jurídico en el que un conjunto de normas jurídicas regulan la creación, estructura y funcionamiento de las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley les otorga la autonomía, y sus relaciones con el Estado, a través de una confianza mutua para poder realizar entre ambos, la importante tarea de dar a la nación la educación superior que es parte fundamental del desarrollo del mismo (Azuela,1986). En el cuadro siguiente se muestra la relación entre las instituciones regulativas y normativas que conviven en la UABC.

**Tabla 6.** Instituciones regulativas y normativas en la UABC

	Tipo de orden	Mecanismos	Lógica	Indicadores	Bases de cumplimiento	Relación con la UABC	Documentos normativos y regulativos
Regulativa	Normas regulativas	Coercitivo	Instrumental	Reglas, leyes, sanciones	Convivencia	Relación Estado-Universidad	Constitución Mexicana
Normativa	Expectativas obligatorias	Normativo	Adecuación	Certificación y acreditación	Obligación social	Relación Universidad-Sociedad	Ley Orgánica, Estatuto General, Reglamentos, lineamientos y manuales

Fuente: Elaboración propia <sup>20</sup>

La Universidad es un organismo que ejemplifica la descentralización del Estado. Su autonomía le da la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar sus actividades académicas y disponer de sus fondos con plena libertad. Una de las características más importantes que supone la autonomía es la capacidad de gobierno, es decir, las universidades autónomas tienen la facultad de nombrar y remover sus propias autoridades, sus atribuciones y los mecanismos de designación; también poseen autonomía

<sup>20</sup> Cuadro elaborado con base a los supuestos teóricos de Scott (1999).

administrativa, que es la atribución de adoptar sistemas de gestión que considere adecuados; y finalmente la autonomía financiera que implica la libre disposición de su patrimonio (Azuela, 1986: 7)

Azuela (1986:3) observa cinco puntos que asientan los principios de la legislación universitaria:

- 1) Garantizar la autonomía de la Universidad, la integridad de su patrimonio y la vigencia de su estructura eminentemente académica.
- 2) Conciliar, mediante fórmulas idóneas, los legítimos intereses de los miembros de la comunidad con los objetivos, los derechos y la responsabilidad social de la institución;
- 3) Resolver los conflictos que se susciten, mediante instrumentos novedosos, pero siempre acordes con los principios de la legislación universitaria;
- 4) Involucrar a la comunidad en el proceso legislativo, sometiéndole con toda oportunidad cada proyecto y escuchando sin cortapisas los puntos de vista que en cada caso sean formulados.
- 5) Vigorizar el espíritu de legalidad entre los universitarios, modernizando disposiciones normativas existentes, integrando lagunas legales y previniendo las necesidades y posibilidades futuras de la institución.

Por otra parte, la legislación universitaria se puede clasificar en dos aspectos: 1) la legislación universitaria externa y 2) la legislación universitaria interna. En la legislación universitaria externa, se pueden expedir los ordenamientos respectivos, y queda a disposición constitucional federal o estatal, y al Congreso, por lo tanto, la legislación universitaria externa, conforme al sistema jurídico mexicano, está reservada al Poder Legislativo Federal o de los estados.

En segundo lugar, una vez que se ha expedido la norma que crea una universidad, y que a través de la misma se le dota de autonomía, la propia universidad, expide las normas que regirán el funcionamiento y la actividad de la institución en cumplimiento de sus fines, tal es el caso de las leyes orgánicas, estatutos generales, reglamentos y lineamientos, a través

de normas expedidas que se constituyen como la fuente formal de la legislación universitaria interna (Azuela, 1986).

La legislación universitaria de la UABC, queda expuesta en seis secciones que muestran el ordenamiento jurídico y la estructura del marco legal de la universidad. Las secciones son las siguientes: leyes, estatutos, reglamentos institucionales, reglamentos internos de las unidades académicas, normas y acuerdos.

La ley orgánica de la UABC fue promulgada el 28 de febrero de 1957 y es la máxima representación normativa que tiene la universidad, en ella se describen las funciones sustantivas y las obligaciones de su personal académico y administrativo, así como las modificaciones a la normatividad de la universidad. Al ser una institución educativa autónoma, su constitución como universidad queda expuesta en el siguiente apartado de la ley orgánica:

#### **CAPÍTULO I DE SU CONSTITUCIÓN Y FINES**

ARTÍCULO 1. Se crea la Universidad Autónoma del Estado de Baja California, como una institución de servicio público, descentralizada de la administración del estado, con plena capacidad jurídica, y con los siguientes fines: dar enseñanza preparatoria y superior para formar profesionales; fomentar y llevar a cabo investigaciones científicas, dando preferencia a las que tienden a resolver los problemas estatales y nacionales; y extender los beneficios de la cultura (LO, UABC, 2016).

ARTÍCULO 2. Para realizar sus fines, la Universidad se inspirará en los principios de libertad de cátedra y de libre investigación y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, pero sin tomar parte en las actividades de grupos políticos militantes, aun cuando tales actividades, se apoyen en aquellas corrientes y tendencias (LO, UABC, 2016).

Para efectos de la investigación que se pretende realizar, se ha elaborado la operacionalización de la categoría de análisis normatividad que corresponde a la legislación universitaria, con la finalidad de hacer una guía para la revisión documental del trabajo de campo. Por lo tanto se han seleccionado dos apartados del marco legal para mostrar los cambios normativos directos e indirectos que se derivaron a partir de la llegada del PIFI en relación con los procesos de planeación dentro de la universidad.

A continuación, se muestra la tabla que corresponde a la operacionalización de la categoría normatividad y en la tabla consecutiva se muestran las normas y leyes que se relacionan con los procesos de planeación de la universidad.

**Tabla 7.** Operacionalización de la variable legislación universitaria

Categoría	VARIABLES	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legislación universitaria</li> </ul>	Estatuto General	Actualizaciones y cambios a la normatividad del estatuto orgánico con respecto a los proceso de planeación a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al 2012
		Reglamento de planeación	Actualizaciones y cambios a la normatividad del reglamento de planeación a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al 2012
		Ley orgánica	Actualizaciones y cambios a la ley orgánica a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al 2012

Fuente: Elaboración propia<sup>21</sup>

**Tabla 8.** Legislación de la universidad y su relación con los procesos de planeación

Normatividad Universitaria Vigente	Documentos legales	Capítulos, artículos, sección, títulos y fracciones implicadas en los procesos de planeación
Estatutos	Estatuto General de la Universidad Autónoma de Baja California	Art. 10-13, art, 72, fracción XXII, art. 74, fracción I-XII, secc. C, art. 82, art. 95I, fracción I-VII. Art. 95M, fracción I-III, art.122, art. 146, fracción VIII, 133, fracción X, art. 150 C y D, fracción I-V, título 8, art., 214.
Reglamentos	Reglamento de Planeación de la Universidad Autónoma de Baja California	cap. I, art. 1-4, cap. II, art. 5-21, cap. III, art. 22-27, cap. IV, art. 28-32

<sup>21</sup> Con base a Scott (1999).

Leyes	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California	cap. I, II, III
-------	--	-----------------

Fuente: Elaboración propia<sup>22</sup>

## 6.2 Cambios en la legislación universitaria: un recorrido histórico a través de los periodos rectorales

Para mostrar los cambios importantes en la variable legislación, es indispensable un recorrido histórico en la literatura institucional de la UABC, donde se expresa directamente la planeación universitaria y sus resultados. Por lo tanto, se han analizado los informes de los periodos rectorales que corresponden al periodo de investigación para mostrar los cambios al Estatuto General y el Reglamento de Planeación que se dieron en estos periodos.

La revisión documental de los informes se realizó de la siguiente manera:

- I. Se eligieron cuatro etapas que abarcan los periodos rectorales del periodo de estudio del proyecto: el primer periodo corresponde a Everardo Beltrán Corona (1998-2002), el segundo periodo corresponde a Alejandro Mungaray Lagarda (2002-2006), el tercer periodo corresponde a Gabriel Estrella Valenzuela (2006-2010) y el cuarto periodo a Felipe Cuamea Velázquez (2011-2015).
- II. Se revisaron los PDI correspondientes a los periodos rectorales para identificar los procesos de planeación de la universidad de acuerdo con las políticas institucionales que se marcan en el PDI.
- III. Los informes que se revisaron, siguieron el siguiente criterio: al inicio del periodo, en medio del periodo y al final del periodo, por cada periodo rectoral.
- IV. Se destacan los cambios directos e indirectos en la legislación de la universidad por la llegada del PIFI en los procesos de planeación. Por cambio directo se refiere a que existe un vínculo fuerte en la relación del proceso de planeación y el PIFI, por cambio indirecto se refiere a que no necesariamente se relaciona con los procesos de planeación, pero que contribuye a mejorarlos o incide en algún momento en el proceso.

<sup>22</sup> Con base a EG y Reglamento de planeación, UABC (2016).

A continuación se muestra esquemáticamente los criterios para la revisión documental.

**Tabla 9.** Criterios para la revisión documental

Etapa	Rector	Periodo rectoral	PDI revisados	Informes revisados
Primera	Everardo Beltrán Corona	1998-2002	PDI 1998-2002	-Informe rectoral 1999 -Informe rectoral 2001 -Informe rectoral 2002
Segunda	Alejandro Mungaray Lagarda	2002-2006	PDI 2002-2006	-Informe rectoral 2003 -Informe rectoral 2006
Tercera	Gabriel Estrella Valenzuela	2006-2010	-PDI 2006-2010	-Informe rectoral 2007 -Informe rectoral 2008 -Informe rectoral 2010
Cuarta	Felipe Cuamea	2011-2015	-PDI 2011-2015	-Informe rectoral 2011 -Informe rectoral 2012

Fuente: Elaboración propia<sup>23</sup>

### 6.3 Gestión rectoral (1998-2000): la llegada del PIFI a la UABC

Durante el periodo rectoral de Everardo Beltrán Corona, se llevó a cabo el desarrollo del PDI 1999-2002, en el cual se plasman ocho políticas institucionales. La política ocho corresponde al apartado de Planeación y evaluación permanente, en el que se estipula lo siguiente:

“Se establece esta política como una línea de acción esencial para llevar a cabo un proceso de reorientación integral, cuidando que este resulte pertinente a las necesidades internas y externas, ya que estas indican hacia donde orientar las acciones necesarias para guiar los procesos de transformación en todos los espacios académicos y administrativos de la UABC. La planeación y la evaluación guardan una estrecha relación, puesto que ambas intercambian elementos; así como los resultados de la segunda apoyan a la primera en la toma de decisiones que posibilitan reencauzar y mejorar los programas, proyectos y acciones en función de las nuevas circunstancias institucionales y del contexto.” (PDI, 1999-2002:14)

La línea de acción que se estipuló en el PDI para la política ocho, fue la siguiente:

1. Programa de planeación institucional

Objetivo del programa:

<sup>23</sup> Con base a los criterios mencionados para la revisión documental

“Contar con un sistema de planeación institucional que atienda las necesidades de transformación y desarrollo de la UABC para que contemple en su quehacer, tanto las políticas institucionales como los lineamientos y acciones de instancias normativas responsables de esta actividad.” (PDI, 1999-2002:77)

Galaz y Arcos (2007), mencionan que la planeación de la universidad hasta ese momento se hacía de una manera prospectiva, con una visión a mediano plazo y el ejercicio de planeación quedaba plasmado en el PDI de la universidad.

En el informe de gobierno correspondiente a dos años de la gestión de Beltrán Corona, se incluyen políticas y estrategias de operación que se habían desarrollado para el cumplimiento de las metas y objetivos plasmados en el PDI y se menciona lo siguiente con respecto al ejercicio de planeación:

“Para ello, se llevó a cabo un ejercicio de planeación que tuvo como propósito orientar las acciones universitarias hacia la creación de espacios académicos que enfaticen en la realización del ser, el desarrollo de la inteligencia, el cultivo de la imaginación y la creatividad, así como la formación cívica para construir la democracia, además de la promoción de la iniciativa y la disposición para aprender, crear, investigar, comunicar y emprender. Dicho ejercicio, realizado en el marco de la participación de todos los universitarios y de la comunidad, se concretó en el Plan de desarrollo institucional 1999-2002, en el que se establecen las políticas y programas institucionales que constituyen el marco de referencia para las acciones desarrolladas durante el periodo que abarca este informe, mismas que tienen como fundamentos para la calidad, los criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, trascendencia, colaboración y equidad.”(Informe UABC, 1999).

Los actores de la universidad, reconocen que es con Beltrán Corona que los ejercicios de planeación estratégica llegan a la universidad:

"Hay un cambio de rectoría y entra el contador Beltrán Corona, y él lo que trata de implementar dentro de la universidad, que creo que es el otro momento clave, es concentrarse en lo que era la planeación estratégica, metió a toda la universidad en la condición de que se debía hacer planeación estratégica, hay que decir donde estamos, que somos, y que vamos a lograr y en cuanto tiempo". [Entrevista Exsubdirectora, 2016]

En el informe también se estipula que la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional, será un órgano colegiado y formal que estará integrado por algunos funcionarios de la universidad, y se menciona lo siguiente:

“La Universidad hace de la planeación una práctica permanente, sistemática y participativa, y una actividad estratégica básica mediante la cual se establecen las líneas prioritarias para su desarrollo, con el firme propósito de apoyar el cumplimiento de objetivos y de esta forma racionalizar las acciones Institucionales. Dicha actividad se realiza en la UABC a través de la Comisión de

Planeación y Desarrollo Institucional, órgano colegiado presidido por el rector e integrado por el secretario general, el vicerrector, el coordinador general de la referida comisión y los directores generales de las funciones sustantivas.”(Informe UABC, 1999)

La estrategia que se siguió fue la siguiente:

En concordancia con la política institucional de planeación y evaluación permanente, la planeación institucional en el desarrollo de las actividades universitarias se ubica dentro de ella como una parte fundamental, razón por la que se constituyó un Programa de planeación estratégica emprendido por las unidades académicas y dependencias administrativas, con el propósito de que cada una propusiera sus programas estratégicos de desarrollo en congruencia con las políticas institucionales establecidas en el Plan de desarrollo institucional 1999-2002. Este plan y su coordinación de actividades fueron elaborados por esta Comisión, e incluyen la formulación del proyecto, la preparación logística, el diseño de los instrumentos de la encuesta interna y externa, la supervisión del encuestamiento en las diversas unidades académicas, la organización de la información de la encuesta, la elaboración de estadísticas con resultados, el diagnóstico de los sectores en los que se aplicó la encuesta y, por último, el análisis de la información y la redacción final del documento (Informe UABC, 1999).

Para el informe del año 2001, se reitera que la Comisión de Desarrollo y Planeación Institucional, es el órgano responsable de fortalecer las prácticas de planeación de la universidad. Sin embargo para ese año, el PIFI como programa de política pública se había puesto en marcha. Con respecto al programa se menciona en el informe 2001 lo siguiente:

“Como parte de sus trabajos y en un esfuerzo de prospectiva que permita dar respuesta a los retos que se esperan en los próximos seis años, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Académicos y las unidades académicas, se formuló el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de la UABC 2000-2006, que responde a los lineamientos de la política establecida en el Programa nacional de educación 2001-2006 (Informe UABC, 2001).

Al respecto con el informe, los entrevistados mencionan lo siguiente:

"En las escuelas ya Beltrán había dejado la planeación estratégica y existen los PIFIS y los PIFIS van abordar dos ejes claves, calidad educativa, programas acreditados y mejoramiento de la capacidad académica, es decir, mejoramiento y capacitación de los profesores de tiempo completo". [Entrevista a Ex subdirectora, 2016]

En el último informe del periodo rectoral que corresponde al año 2002, se llevaron a cabo dos estrategias importantes:

- i. A fin de cumplir con los lineamientos establecidos en el PIFI, la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional, promovió y tuvo a su cargo la capacitación de la totalidad del cuerpo directivo de las unidades académicas y administrativas, en materia de planeación estratégica y gestión del aseguramiento de la calidad; y en apoyo a las direcciones generales de asuntos académicos y de Investigación y Posgrado, se participó

en los ejercicios de reestructuración de los cuerpos académicos y en el establecimiento de estrategias para su desarrollo y consolidación (Informe 2002, UABC).

- ii. Dentro de la política de Reorganización institucional, se estableció los fundamentos para el ejercicio prospectivo y el escenario al año 2025 dentro del programa Reforma universitaria, para instaurar una nueva estructura administrativa (Informe 2002, UABC).

### **6.3 Cambios encontrados en el periodo rectoral**

Al realizar la revisión documental y resaltar las principales estrategias y políticas contenidas en el PDI y los informes de gobierno, se aprecia que no hay cambios significativos directos e indirectos a la legislación universitaria. Sin embargo se muestra que en el último informe del año 2002, la estrategia de Reorganización institucional, sienta las bases de una reforma administrativa que se emprendería en el año siguiente, y a partir de esa reforma se muestran los principales cambios a la legislación universitaria.

A continuación se ha elaborado una tabla para representar los cambios normativos encontrados en este periodo rectoral.

Tabla 10. Cambios normativos para el periodo rectoral (1998-2000): la llegada del PIFI a la UABC

Política 8. Planeación y evaluación permanente

Revisión documental		Cambios directos			Cambios indirectos		
Estrategia	Informe (año)	Art. Reformados al EG, LO y Reglamento de planeación	¿Cuáles?	¿Por qué se relacionan con el PIFI?	Art. Reformados al EG, LO y Reglamento de planeación	¿Cuáles?	¿Por qué se relacionan con el PIFI?
Programa de planeación estratégica	2001	No presentaron	No aplica	No aplica	No presentaron	No aplica	No aplica
Capacitación del cuerpo directivo de las unidades académicas y administrativas	2002	No presentaron	No aplica	No aplica	No presentaron	No aplica	No aplica
Reorganización institucional	2002	No presentaron	No aplica	No aplica	No presentaron	No aplica	No aplica

Fuente. Elaboración propia<sup>24</sup>

<sup>24</sup>El cuadro elaborado, es una síntesis de la revisión documental que corresponde a ese periodo rectoral, y se basa en el PDI y los informes revisados.

## 6.4 Gestión rectoral 2002-2006: la adaptación de la política pública

El siguiente periodo corresponde al periodo rectoral de Alejandro Mungaray Lagarda (2002-2006). Durante su gestión cambios importantes se emprendieron al interior de la universidad:

"Pasado el periodo de Everardo, viene el cambio después de cuatro años de Mungaray, donde se incorpora el Doctor Alejandro Mungaray Lagarda como rector y digamos que es el que le da la gran sacudida a la universidad, porque internamente hace una reforma que mueve todas las estructuras de la universidad, e incorpora de manera muy enfática a que la universidad se oriente al cumplimiento de las políticas nacionales, de tal forma que entonces era, si bien era que Beltrán Corona nos mete la planeación estratégica, empiezan a tocarse los temas del PIFI, del PROMEP, vamos haciendo los PIFIS, que fue prácticamente los que caracterizó el periodo de Beltrán Corona, ya con Mungaray eran PIFIS pero ahora hay dos ejes claves: la calidad y el mejoramiento de los académicos"[Entrevista Exsubdirectora, 2016]

La elaboración del PDI plasma un ejercicio de planeación más formal a través de una serie de premisas que inspiran la labor de planeación institucional en la UABC. Las premisas incluyen un discurso que se relaciona con la propia metodología del proceso de planeación que promueve el PIFI, el cual sienta sus bases en la planeación estratégica y participativa, mediante una cultura de transparencia y cooperación. En la metodología que sigue el PDI se resaltan las siguientes premisas:

- Los planificadores son facilitadores de las actividades de planeación: Como tales, su tarea es colaborar en el desarrollo y fortalecimiento de una estructura de planeación y apoyar las actividades de quienes son expertos en sus respectivas áreas disciplinarias y profesionales.
- La planeación es un ejercicio de participación: Se considera que la planeación participativa es apropiada, ya que se enriquece gracias al carácter profesional del personal universitario. Además, la participación tiene un valor estratégico para que un plan se implemente con entusiasmo y de una manera comprometida. En particular, se determinó que era necesario que los diferentes sectores universitarios desempeñaran no solamente una función informativa respecto al PDI 2003-2006, sino que un cierto número de sus integrantes fuera, en función de un reconocido rol de liderazgo, copartícipe en la construcción del mismo. Por otro lado, debido a que es importante favorecer una participación que permita la emergencia de liderazgos, la metodología de trabajo estuvo centrada en la actividad de grupos de trabajo, aunque se dio oportunidad para

participaciones individuales que enriquecieran el proceso en aspectos muy específicos (PDI, 2002).

A partir de las premisas mencionadas, el PDI (2002-2006) desarrolla 9 políticas institucionales para el fortalecimiento institucional. En relación con los procesos de planeación, la política 9 corresponde la política de Planeación y evaluación permanente y se menciona lo siguiente:

“Con esta política se reconocen la necesidad y conveniencia de que los procesos de reorientación integral tengan como punto de partida las acciones de planeación y evaluación, en tanto que permiten tomar decisiones sobre el destino institucional. Asimismo, se establece la necesidad de que la planeación y evaluación se constituyen como procesos continuos y pertinentes a las necesidades internas y externas. La planeación y la evaluación guardan una estrecha interrelación, puesto que ambas intercambian elementos; los resultados de la segunda apoyan a la primera en la toma de decisiones que posibilitan reencauzar y mejorar los programas, proyectos y acciones en función de las nuevas circunstancias institucionales y del contexto.

De manera paralela a la definición de las políticas institucionales, el diagnóstico fue la base para establecer los posibles caminos por los cuales transitar desde la situación actual de la UABC a una circunstancia futura que se expresa en su visión institucional. “(PDI, 2002)

Para conocer los principales cambios normativos en el periodo rectoral, es indispensable conocer las iniciativas y las estrategias que se promovieron en el PDI, y posteriormente revisar los informes para destacar los resultados.

En el PDI 2002-2006, dentro de la política de planeación, se establecen tres iniciativas principales: 1) Reforma administrativa, 2) Adecuación de la reglamentación universitaria a la reorganización administrativa y 3) Planeación, seguimiento y evaluación institucional.

En la iniciativa 1) Reforma administrativa, se establece lo siguiente:

- Esta iniciativa hace referencia a la necesidad de realizar acciones encaminadas a desconcentrar y descentralizar las actividades administrativas de la UABC. El propósito fundamental de esta iniciativa es promover la implementación de una estructura administrativa que facilite la desconcentración y descentralización de las actividades administrativas de la universidad, así como actualizar la normatividad, todo ello con el fin último de fortalecer las actividades sustantivas de la UABC (PDI, 2002: 145).

Los objetivos principales en esta iniciativa son los siguientes:

- i. Generar una nueva estructura administrativa que permita un apoyo efectivo más directo a las actividades sustantivas.
- ii. Promover la primacía de las actividades académicas sobre las administrativas, e incrementar la eficiencia de la administración.

A partir de los objetivos que se plasman en el PDI, una serie de estrategias fueron implementadas para guiar la acción. Las estrategias promovidas son las siguientes:

- iii. Diagnóstico de las funciones sustantivas, diseño de propuesta, implementación y socialización de la misma.
- iv. Compactación de la administración central (limitar actividades a las normativas y de evaluación).
- v. Desconcentración de funciones (trasladar actividades de operación a unidades académicas y al ámbito de competencia de las vicerrectorías).
- vi. Descentralización de actividades.
- vii. Formación y capacitación de personal administrativo para desempeñarse adecuadamente en el contexto de las nuevas estructuras administrativas de apoyo.
- viii. Actualizar la normatividad institucional para adecuarse a las nuevas estructuras organizativas.

Con respecto a la iniciativa 2) Adecuación de la reglamentación universitaria a la reorganización administrativa, se establece lo siguiente:

- Dada la complejidad de la universidad en nuestros días, la sola reestructuración administrativa resulta insuficiente para propiciar un adecuado desarrollo de sus actividades, y por tal motivo, dicha reestructuración debe ser acompañada de una actualización de la normatividad universitaria pertinente (PDI, 2002: 146).

"Lo primero que se instrumentó en el consejo universitario, fueron los cambios normativos, se aprobaron y después de los cambios normativos ya se hicieron los ajustes estructurales". [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

El objetivo principal que guía esta iniciativa es el siguiente:

- i. Adecuar la normatividad universitaria a los nuevos procesos para su operación eficiente.

Las estrategias promovidas para el cumplimiento del objetivo son:

- ii. Formular e implementar una reforma estatutaria.
- iii. Actualización de reglamentos y normatividad complementaria.
- iv. Evaluación y diseño de procesos.

La iniciativa 3) Planeación, seguimiento y evaluación institucional, menciona lo siguiente:

- Esta iniciativa se refiere a la necesidad de promover y fortalecer, en toda la universidad, una cultura de la planeación, así como del seguimiento y evaluación institucionales.

Los objetivos plasmados en esta iniciativa son los siguientes:

- i. Llevar a cabo la planeación sistemática y continua de los programas y acciones que se implementan dentro de la institución, incluyendo de manera particular al PIFI.
- ii. Realizar el seguimiento y evaluación permanente de las acciones que se implementan dentro de la institución.

Las estrategias que se implementaron para el cumplimiento de los objetivos fueron las siguientes:

- iii. Consolidar el sistema de información institucional que incluya indicadores y estándares.
- iv. Promover la investigación institucional.
- v. Llevar a cabo el seguimiento presupuestal y programático de las acciones en revisión.
- vi. Aplicar los principios de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.
- vii. Promover el uso de la información generada como retroalimentación para la toma de decisiones.
- viii. Formular la normatividad pertinente a un sistema de seguimiento y evaluación institucional.

A partir de la revisión de las estrategias e iniciativas estipuladas en el PDI 2002-2006, se realizó la revisión documental de los informes correspondientes al periodo, de esta forma se destacan los cambios a la legislación.

Para el informe 2003, con respecto a la reforma administrativa planteada en el PDI, se informa lo siguiente:

“Como vía para avanzar en la desconcentración y descentralización de las actividades administrativas de la Universidad, esta iniciativa institucional contempla las iniciativas específicas de: 1) adecuación de la estructura organizativa a los propósitos institucionales sustantivos; 2) adecuación de la reglamentación universitaria a la reorganización administrativa; y 3) promoción de la cultura de transparencia de los procesos institucionales”. (Informe UABC, 2003)

Las bases normativas que se observan en la legislación de la universidad para cualquier reforma o modificación de las funciones sustantivas de la universidad, quedan asentadas en el Estatuto General en el siguiente apartado:

#### **TÍTULO OCTAVO DE LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ESTATUTO GENERAL**

ARTÍCULO 214. Para reformar o adicionar el presente Estatuto general se requiere:

- I. Que se convoque al Consejo Universitario exclusivamente para ese objeto;
- II. Que el texto de la reforma o adición proyectada, se ponga en conocimiento de los consejeros cuando menos con quince días de anticipación a la fecha en que deba reunirse el Consejo Universitario, y
- III. Que la reforma o adición sea aprobada, cuando menos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros que integran el Consejo Universitario (EG,UABC, 2016).

A partir de lo mencionado en el apartado, se establecieron las líneas de acción que se utilizaron para la adecuación de una nueva estructura organizacional, apoyándose del Abogado general para la revisión de acuerdos y las propuestas al cambio de estructura.

"se expidió en el año 2003 un nuevo estatuto escolar, es el que esta vigente actualmente, que ya establece el modelo de competencias, hubo reformas importantes al estatuto general, mucha normatividad universitaria se modificó, se creó por ejemplo un tribunal universitario, y se establecieron un montón de disposiciones que no llegan al nivel de reglamento, si no más abajo"[Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

En el informe 2003, se menciona lo siguiente:

#### **Apartado I**

“Una acción de singular trascendencia que marcó el inicio de las acciones en materia de reforma administrativa de la UABC, fue la aprobación por parte del Consejo Universitario, de las reformas al Estatuto General de la Universidad Autónoma de Baja California, el 29 de mayo de 2003. Con base en ellas se reorganizaron las funciones y dimensiones de las dependencias de la administración central y del Patronato Universitario, de manera que en lugar de las anteriores direcciones generales, se cuenta ahora con una estructura basada en coordinaciones. A su vez, por medio del acuerdo de fecha 4 de agosto, se crearon los campus y vicerrectorías de Ensenada, Mexicali y Tijuana”. (Informe UABC, 2003: 165)

## **Apartado II**

“Asimismo, se reorganizó la estructura administrativa de las unidades académicas para hacerla congruente con la nueva estructura institucional, de modo que se tiene en ellas, además del director, a un subdirector, un administrador y los coordinadores de Formación Básica, de Formación Profesional y Vinculación, y de Posgrado e Investigación”.(Informe UABC, 2003: 166)

## **Apartado III**

“La reforma al Estatuto General incluye la adición de un título relativo a las entidades universitarias auxiliares, para las cuales se definieron los alcances y objetivos, uno de los cuales es obtener recursos complementarios para promover los fines de la Universidad”. (Informe UABC, 2003: 166)

En el informe se mencionan las nuevas unidades organizativas, en relación con los procesos de planeación, la antes llamada Comisión de planeación y desarrollo institucional paso a ser una coordinación. En el informe se destaca lo siguiente:

“Por su parte, la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional, además de las funciones que venía desempeñando bajo la figura de comisión, suma las relativas a organización, que eran parte de la Dirección General de Organización, Programación y Presupuesto, en tanto que las actividades de programación y presupuesto fueron transferidas a la Unidad de Presupuesto y Finanzas, dependiente del Patronato Universitario.” (Informe UABC, 2003: 165)

Para la segunda iniciativa que corresponde a la adecuación de la reglamentación universitaria a la reorganización administrativa, se estipula lo siguiente:

“En cada uno de los procesos derivados de la reforma universitaria, la actividad de la Oficina del Abogado General ha sido un apoyo invaluable, pues cada acuerdo, propuesta de reglamento o de reforma a la normatividad institucional, ha sido revisado a fin de guardar, en todo momento, no sólo la debida forma, sino ante todo, el obligado respeto a la propia legislación universitaria. Por otra parte, el 7 de febrero de 2003 se expidió el “Acuerdo que fija las bases para la transparencia a la información relacionada con la administración de los recursos económicos y los indicadores de calidad institucional, unidades académicas y programas educativos de la UABC”, por el cual se puso a disposición pública por medios electrónicos, la información relativa a la administración de los recursos económicos y los indicadores de calidad institucional, tanto de las unidades académicas como de los programas educativos de esta Universidad.” (Informe UABC, 2003: 179)

Las modificaciones pertinentes al Estatuto General de la universidad que corresponden a las dos primeras iniciativas, quedaron estipuladas en el Título Segundo, de la Estructura Académica, y posteriormente se muestran los cambios a nivel normativo de las unidades

organizativas implicadas en los procesos de planeación y las funciones que desarrollarán a partir de la reforma. Las modificaciones a la legislación quedaron de la siguiente forma:

**Tabla 11.** Modificaciones a los artículos

<b>Artículo</b>	<b>Antes de la reforma</b>	<b>Después de la reforma</b>
artículo 9	ARTÍCULO 9. (Adicionado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 5 de marzo de 1991, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 9. Para su organización, las unidades académicas constituirán las coordinaciones de áreas académicas, conforme a los planes de estudio, programas y proyectos específicos que cada una de ellas atienda. Asimismo, se constituirán las coordinaciones de los programas específicos que sean necesarios.
Artículo 10	ARTÍCULO 10. (Adicionado y reformado en las sesiones del H. Consejo Universitario del 5 de marzo de 1991 y 29 de mayo de 2003, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 10. En las Coordinaciones de Áreas Académicas se impulsará y promoverá la calidad, y la responsabilidad de su coordinación deberá recaer preferentemente en el personal de carrera que tenga mayores méritos, reconocimiento y capacidad de trabajo. Los coordinadores de área serán designados por el director de la unidad académica que corresponda, a propuesta del subdirector, previa consulta que éste realice con el personal del área.
Artículo 11	ARTÍCULO 11. (Reformado en las sesiones del H. Consejo Universitario del 5 de marzo de 1991 y 5 de octubre de 2006, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 11. Las escuelas se transformarán en facultades cuando se les autorice a impartir estudios de maestría o doctorado. Los programas de maestría y doctorado se regularán por el Estatuto Escolar y demás disposiciones aplicables.
Artículo 12	ARTÍCULO 12. (Adicionado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 5 de marzo de 1991, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 12. Los institutos son las unidades académicas en donde la investigación y el desarrollo tecnológico son sus actividades fundamentales.
Artículo 13	ARTÍCULO 13. (Adicionado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 5 de marzo de 1991, para	ARTÍCULO 13. Las escuelas y facultades se transformarán en institutos cuando las actividades establecidas en el artículo anterior adquieran un carácter predominante.

	quedar como sigue):	
Artículo 82	ARTÍCULO 82. (Reformado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2003, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 82. Las Coordinaciones son las dependencias encargadas de organizar, supervisar y evaluar todas las actividades dentro del ámbito de sus funciones. Al frente de cada coordinación habrá un coordinador designado por el rector, ante quien será responsable del buen desempeño de las funciones que tenga encomendadas.
Artículo 95 I	ARTÍCULO 95 I. (Adicionado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2003, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 95 I. Son funciones del coordinador de Planeación y Desarrollo Institucional: I. Elaborar el Plan de Desarrollo Institucional y supervisar su desarrollo y evaluación; II. Formular los informes parciales, periódicos y de gestión rectoral, así como generar la información estadística de la Universidad y administrar el portal electrónico institucional; III. Promover que la elaboración de los planes de desarrollo, programas y proyectos de cada unidad académica y los recursos presupuestales que se le asignen, sean congruentes con el Plan de Desarrollo Institucional; IV. Diseñar y operar el sistema de estándares de calidad del servicio e indicadores del desempeño institucional en concordancia con el Plan de Desarrollo Institucional y las políticas estatales y nacionales, relacionadas con la educación superior; V. Estudiar y analizar el funcionamiento y la estructura académica y administrativa de la Universidad y su modo de operación, para proponer al rector las modificaciones pertinentes; VI. Elaborar los manuales de organización y procedimientos de acuerdo con la normatividad existente y el propio desarrollo organizacional, y evaluarlos permanentemente para determinar su funcionalidad, y VII. Coordinar y realizar los estudios y proyectos necesarios para la planeación del desarrollo de la infraestructura educativa.
Artículo 95 M	ARTÍCULO 95 M.	ARTÍCULO 95 M. Son funciones comunes a todos los

	(Adicionado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2003, para quedar como sigue):	coordinadores y al abogado general: I. Proponer y administrar el presupuesto de egresos asignado; II. Supervisar el funcionamiento de los departamentos centralizados a su cargo, y III. Realizar todas aquellas actividades que se deriven de la naturaleza de su cargo, le confieran los ordenamientos universitarios o les sean encomendadas expresamente por el rector.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia <sup>25</sup>

Para la tercera iniciativa que corresponde a la de Planeación, seguimiento y evaluación institucional, en el informe se estipula lo siguiente:

### **Apartado I**

En la Universidad Autónoma de Baja California, la aplicación de la planeación tanto para orientar el desarrollo como para la gestión de los recursos, se refleja en los resultados obtenidos a través del desarrollo de sus funciones sustantivas y adjetiva, pues el aprovechamiento de la planeación ha contribuido en la orientación del cambio institucional, lo que ha requerido un gran sentido de conciencia y voluntad. Además de estar basada en criterios de calidad, pertinencia y transparencia institucional, la planeación en la UABC ha sido participativa e integradora, como se refleja en el Plan de Desarrollo Institucional, elaborado con la participación activa y responsable de los universitarios y de sectores externos (Informe UABC, 2003).

### **Apartado II**

A la planeación participativa se sumaron la planeación contextual y la estratégica, con el propósito no solamente de construir el PDI 2003-2006, sino también de proporcionar el punto de partida para la implementación de las iniciativas que se generaron en el contexto universitario y, por último, para sentar las bases de un sistema de seguimiento y evaluación de las iniciativas propuestas. De ahí que el Plan de Desarrollo Institucional hubiese sido difundido no sólo en formato electrónico o volumen impreso, sino además en una versión de bolsillo de amplia distribución, que al contener los elementos centrales del PDI, se convierte en un instrumento de apoyo para el seguimiento del mismo.

Para la conformación del PDI, la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional actuó como responsable operativa de los trabajos inherentes a ese proceso, y además, durante este año coordinó y asesoró las actividades de elaboración del PIFI 3.0 de la UABC, que también fue producto de un proceso participativo en cada una de sus etapas (Informe UABC, 2003).

### **Apartado III**

---

<sup>25</sup> Con base al Estatuto General de la universidad.

En el PIFI 3.0 se recoge la experiencia obtenida en los dos anteriores ejercicios (PIFI 1.0 y PIFI 2.0), y se consideran los aportes del Programa de Gestión Institucional (Proges) y de los Programas de Fortalecimiento de las Dependencias de Educación Superior (Prodes), así como otras iniciativas institucionales (Informe UABC, 2003).

El cambio a la legislación más importante que se relaciona con la iniciativa de Planeación, seguimiento y evaluación permanente, son las obligaciones que tienen los Consejos Técnicos implicados en los procesos de planeación, por lo que la modificación al art. 146 queda de la siguiente forma:

**Tabla 12.** Modificaciones al artículo 146

Artículo	Antes de la reforma	Después de la reforma
Artículo 146	ARTÍCULO 146. (Reformado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2003, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 146. Los Consejos Técnicos de las facultades, escuelas e institutos tendrán las siguientes atribuciones: I. Formular los proyectos de reglamentos internos de su facultad, escuela o instituto y someterlos, por conducto del rector, a la aprobación del Consejo Universitario; II. Estudiar y opinar sobre los proyectos e iniciativas de carácter académico que les presente el rector, el director, los miembros del personal académico y los alumnos, o los que surjan de su seno; III. Estudiar y opinar sobre los planes y programas de estudio de la facultad o escuela respectiva, para someterlos por conducto del rector, a la consideración y aprobación del Consejo Universitario; IV. Estudiar y opinar sobre los proyectos de investigación que se propongan al instituto y sobre los que se realicen; V. Aprobar o impugnar las ternas que para director de la facultad, escuela o instituto le sean enviadas por el rector; VI. Hacer observaciones a las resoluciones del Consejo Universitario o del rector que tengan carácter técnico o legislativo y afecten a la facultad, escuela o instituto. Dichas observaciones deberán hacerse por mayoría de

		<p>dos tercios de los votos computables del Consejo Técnico y no producirán otro efecto que el de someter el asunto a la decisión o reconsideración del Consejo Universitario;</p> <p>VII. Dictaminar sobre el nombramiento de profesores e investigadores extraordinarios y eméritos;</p> <p>VIII. Conocer del plan de desarrollo de su facultad, escuela o instituto</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia<sup>26</sup>

Para el último informe del periodo rectoral del año 2006, la política implicada en los procesos de planeación institucional, estuvo guiada por la iniciativa once Fortalecimiento de los procesos y mecanismos de seguimiento y evaluación, y en tal iniciativa se menciona lo siguiente:

“En el actual nivel de desarrollo, el SIIA de la UABC permite generar la información al nivel de detalle que alimenta al Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), en los siguientes rubros: ingresos, egresos, matrícula, personal académico, programas educativos, procesos educativos, resultados educativos, generación y aplicación del conocimiento, infraestructura y gestión.

Con el propósito de implementar la iniciativa específica de seguimiento y evaluación de las iniciativas del Plan de desarrollo institucional 2003-2006, los Grupos Técnicos de Planeación y Seguimiento (GTPS) fueron creados desde los inicios del proceso de Planeación institucional de la actual gestión. Los GTPS constituyen grupos de trabajo colegiado, conformados por académicos de carrera destacados por su quehacer educativo, y con una trayectoria universitaria comprometida con la misión institucional. Para este ejercicio de seguimiento de 2006, se conformaron mayoritariamente de personal académico de esta Universidad, por la trascendencia que la función docente y de investigación representan para la institución. Participaron en conjunto con los académicos, los coordinadores de las funciones universitarias que tienen una relación directa con el desarrollo académico de la institución.”(Informe UABC, 2006:97)

## 6.5 Cambios en el periodo rectoral 2002-2006

Los cambios más evidentes en el periodo rectoral se hicieron en el 2003, una reforma administrativa que conllevó a una nueva estructura organizacional, la cual generó la fusión

---

<sup>26</sup> Con base al EG, art. 146

y aparición de unidades organizativas, así como nuevas funciones implicadas en los procesos de planeación.

La reforma administrativa como un proceso planeado modificó la legislación universitaria, específicamente al Estatuto General, así como los artículos implicados en los procesos de planeación: art. 10-13, art, 72, fracción XXII, art. 74, fracción I-XII, secc. C, art. 82, art. 95I, fracción I-VII. Art. 95M, fracción I-III, art.122, art. 146, fracción VIII, 133, fracción X, art. 150 C y D, fracción I-V, título 8, art., 214.

Para el final del periodo rectoral, pocos cambios se llevaron a cabo, entre los que destacan son la aparición de los Grupos Técnicos de Planeación y Seguimiento.

De la misma forma, se modificó el artículo 146, con la finalidad de especificar y ampliar las funciones de los Consejos de planeación y el surgimiento de los mismos en las nuevas unidades académicas.

A pesar de las reformas a los artículos mencionados, se observa que para la LO no hubo ninguna modificación.

A continuación se presentan los cambios a la legislación universitaria de la UABC.

**Tabla 12.** Cambios normativos para el periodo rectoral (2002-2006): la adaptación de la política

Tabla 11. Cambios normativos para el periodo rectoral (2002-2006): la adaptación de la política							
Política 3. Planeación, seguimiento y evaluación institucional.							
Revisión documental		Cambios directos			Cambios indirectos		
Estrategia	Informe (año)	Art. Reformados al EG, LO y Reglamento de planeación	¿Cuáles?	¿Por qué se relacionan con el PIFI?	Art. Reformados al EG, LO y Reglamento de planeación	¿Cuáles?	¿Por qué se relacionan con el PIFI?
Adecuación de la reglamentación universitaria a la reorganización administrativa	2003	No presentaron	No aplica	No aplica	Si presentaron	art. 10-13, art, 72, fracción XXII, art. 74, fracción I-XII, secc. C, art. 82, art. 95I, fracción I-VII. Art. 95M, fracción I-III, art.122, art. 146, fracción VIII, 133, fracción X, art. 150 C y D,	La reforma administrativa, no habría podido llevarse a cabo sin una previa revisión y propuesta ante el Consejo Universitario, por lo que los cambios a la normatividad en las demás iniciativas, parten de esta adecuación.

						fracción I-V, título 8, art., 214.	
Reforma administrativa	2003	No presentaron	No aplica	No aplica	Si presentaron	art. 10-13, art, 72, fracción XXII, art. 74, fracción I-XII, secc. C, art. 82, art. 95I, fracción I-VII. Art. 95M, fracción I-III, art.122, art. 146, fracción VIII, 133, fracción X, art. 150 C y D, fracción I-V, título 8, art., 214.	La nueva estructura organizacional, buscó desconcentrar y descentralizar las actividades administrativas, con el fin de responder mejor al entorno de la universidad, esta reforma contribuyó a que los procesos de planeación se afinaran y fueran más específicos para la integración del PIFI.

Planeación, seguimiento y evaluación institucional	2006	Si presento	Art. 146	Cambios en las actividades del Consejo Técnico de Planeación se hicieron más específicos y el surgimiento de los GTPS en unidades académicas. Estos cambios permitieron un seguimiento al cumplimiento de los indicadores en beneficio del PIFI.	No presento	No aplica	No aplica
--	------	-------------	----------	--	-------------	-----------	-----------

Fuente: Elaboración propia<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Cuadro elaborado a partir del PDI 2002-2006, informes UABC 2003, 2006.

## 6.6 Gestión rectoral 2007-2010: la apropiación de la política pública

El siguiente periodo rectoral corresponde al de Gabriel Estrella Valenzuela (2007-2010), durante su gestión un cambio normativo trascendental se llevó a cabo en su gestión; la creación del Reglamento de Planeación de la UABC cambió el rumbo de los procesos de planeación dentro de la universidad.

En el periodo de Estrella Valenzuela, se formuló el PDI 2007-2010 y en él se establecieron 12 políticas con sus respectivas líneas de acción. La política 11 que corresponde a: Transparencia, rendición de cuentas y normatividad establece lo siguiente:

“Esta política tiene como fin arraigar la cultura de la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas que se ha desarrollado en nuestra institución. Dicha cultura permite que las actividades sustantivas y las de apoyo administrativo avancen en los procesos de aseguramiento de la calidad y de mejora continua de las funciones sustantivas y adjetivas, a la vez que es un medio a través del cual, por un lado, la institución informa a la sociedad acerca del destino de los recursos que le ha otorgado y, por el otro, le manifiesta la reciprocidad universitaria por el reconocimiento que le ha otorgado.”  
(PDI, 2007)

Dentro de esta política, se estableció la iniciativa 11.5 Actualización de la normatividad universitaria, la cual tenía como objetivo:

*Objetivo:*

- Mantener el marco normativo de la institución acorde con las actividades que en ella se realizan.

Las estrategias que se formularon para el cumplimiento de la iniciativa fueron las siguientes:

- i. Revisar y actualizar la normatividad universitaria y, cuando así corresponda, someter al Consejo Universitario las modificaciones pertinentes a fin de que responda adecuadamente a las actividades que se realizan en la Universidad (por ejemplo, reglamentos de las unidades académicas, de posgrado, de adquisiciones, de obras, organización y funcionamiento de cuerpos académicos, entre otros).
- ii. Otorgar plena certeza jurídica a la propiedad intelectual que corresponde por desarrollos tecnológicos, patentes y obras impresas y audiovisuales (PDI, 2007).

De acuerdo al informe de gobierno 2007 se hace mención a las modificaciones de la normatividad de la universidad, mismas que marcaron una pauta en los procesos de planeación. La creación del Reglamento de Planeación se llevó a cabo mediante una propuesta ante el Consejo Universitario, ante este hecho, en el informe 2007 se establece lo siguiente:

“La Oficina del Abogado General y la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional elaboraron el proyecto de Reglamento de Planeación de la UABC, que se presentó a la consideración del Consejo Universitario en la sesión ordinaria del mes de octubre de 2007. El citado proyecto, primero que se emite en esta materia, tiene por objeto normar los instrumentos de la planeación universitaria, establecer las bases de organización y el funcionamiento del Consejo de Planeación, así como regular el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas. Dicha propuesta fue discutida, analizada y enriquecida en el seno del Consejo de Planeación y Desarrollo Institucional, y se someterá a discusión y aprobación por parte del Consejo Universitario en la sesión de noviembre.” (Informe, 2007)

Para la construcción del Reglamento de planeación se realizó un análisis acerca de las tareas de planeación que acontecen en la UABC, y se llegó a la conclusión de que dichas tareas de planeación habían pasado a ser actividades no sólo de la institución, sino que cada vez se hacían más necesarias en las unidades académicas y en las dependencias administrativas. Por ello, a partir de la reforma universitaria de 2003, la anterior Comisión de Planeación que dentro de la estructura universitaria era una instancia de apoyo sólo del rector se convirtió en la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional, cuyas funciones actualmente se orientan a brindar asesoría a las unidades académicas en materia de organización, planeación, seguimiento y evaluación (RP, 2007:1).

Para la construcción del Reglamento de Planeación, se hicieron las propuestas correspondientes que se llevaron a cabo en la sesión de instalación del Consejo de Planeación, efectuada el 21 de enero de 2004, en dicha reunión, se presentó una primera propuesta de Reglamento de Planeación. Sin embargo, los integrantes del Consejo recomendaron posponer su discusión y posterior envío al Consejo Universitario para su aprobación, debido al poco tiempo que había transcurrido desde la reforma universitaria del 2003 (RP, 2007).

Posterior a la reunión, la propuesta se sometió a consideración con el Consejo Universitario a fin de establecer las bases y lineamientos que servirían de guía en los procesos de planeación de la universidad, considerando los siguientes puntos:

1. **A nivel institucional.** En la normatividad universitaria, específicamente en el *Estatuto General*, la Planeación es una labor explícita a nivel institucional y de las vicerrectorías (RG, 2007:2).

- Entre las facultades y obligaciones del rector señala la de: “Coordinar los estudios tendientes a la formulación y actualización de los planes de desarrollo institucional” (artículo 72, fracción XXII); mientras que establece que es función del coordinador de Planeación y Desarrollo Institucional elaborar el Plan de Desarrollo Institucional y supervisar su desarrollo y evaluación (artículo 95 I, fracción I) (RG, 2007:2).

2. **A nivel de las vicerrectorías**

- Estipula que cada vicerrector deberá proyectar y, previa aprobación del rector, implementar y llevar a cabo un programa de desarrollo del campus en armonía con el Plan de Desarrollo Institucional (artículo 150D) (RG, 2007:2).

En la reforma del 2003, los artículos reformados que favorecieron los procesos de planeación a nivel institucional, fueron los siguientes:

**Tabla 13.** Modificaciones a los artículos

Artículo	Antes de la reforma	Después de la reforma
Artículo 72	ARTÍCULO 72. (Reformado en las sesiones del H. Consejo Universitario del 29 de mayo de 2003 y 5 de octubre de 2006, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 72, Fracción XXII. Son facultades y obligaciones del rector: Coordinar los estudios tendientes a la formulación y actualización de los planes de desarrollo institucional
Artículo 95 I	ARTÍCULO 95 I. (Adicionado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2003, para quedar como sigue):	ARTÍCULO 95 I. Son funciones del coordinador de Planeación y Desarrollo Institucional: I. Elaborar el Plan de Desarrollo Institucional y supervisar su desarrollo y evaluación; II. Formular los informes parciales, periódicos y de gestión rectoral, así como generar la información estadística de la Universidad y administrar el portal electrónico

		<p>institucional;</p> <p>III. Promover que la elaboración de los planes de desarrollo, programas y proyectos de cada unidad académica y los recursos presupuestales que se le asignen, sean congruentes con el Plan de Desarrollo Institucional;</p> <p>IV. Diseñar y operar el sistema de estándares de calidad del servicio e indicadores del desempeño institucional en concordancia con el Plan de Desarrollo Institucional y las políticas estatales y nacionales, relacionadas con la educación superior;</p> <p>V. Estudiar y analizar el funcionamiento y la estructura académica y administrativa de la Universidad y su modo de operación, para proponer al rector las modificaciones pertinentes;</p> <p>VI. Elaborar los manuales de organización y procedimientos de acuerdo con la normatividad existente y el propio desarrollo organizacional, y evaluarlos permanentemente para determinar su funcionalidad, y</p> <p>VII. Coordinar y realizar los estudios y proyectos necesarios para la planeación del desarrollo de la infraestructura educativa.</p>
Artículo 150 D	<p>ARTÍCULO 150 D. (Adicionado por acuerdo expedido por el H. Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2003, para quedar como sigue):</p>	<p>ARTÍCULO 150 D. Atendiendo a las peculiaridades de su entorno ambiental, social y económico, cada vicerrector deberá proyectar y, previa aprobación del rector, implementar y llevar a cabo un programa de desarrollo del campus, que en armonía con el Plan de Desarrollo Institucional, le permita lograr los siguientes objetivos particulares:</p> <p>I. Elevar la calidad y cantidad, tanto de los servicios administrativos como de las labores académicas, realizados en las dependencias y unidades ubicadas en el campus a su cargo;</p> <p>II. Recomendar al rector la creación, reestructuración o supresión de dependencias administrativas y unidades académicas en el área, conforme a las necesidades reales;</p> <p>III. Dar a conocer a la comunidad la utilidad, beneficio y trascendencia de las actividades realizadas por la</p>

		Universidad en la zona; IV. Vincular la labor de sus profesores, investigadores y alumnos, con el entorno social y productivo, y V. Gestionar recursos materiales y financieros extraordinarios, en beneficio de las dependencias y unidades ubicadas en el campus.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia<sup>28</sup>

A partir de los artículos reformados e implicados en los procesos de planeación de la universidad, se aprecia que la nueva estructura organizacional implementada con la reforma administrativa del 2003, generó y descentralizó nuevas unidades organizativas, entre ellas las unidades académicas de Ensenada y Tijuana. Por lo tanto la delimitación de nuevas funciones de planeación quedarían sujetas a estas unidades.

Bajo esta premisa, se observa que a nivel de las unidades académicas la planeación era una actividad que se deducía mediante varios ordenamientos, y en el *Estatuto General* la planeación no se hacía explícita como una función de los directores. Por lo tanto se resalta que de acuerdo a los artículos reformados, los procesos de planeación quedaron de la siguiente forma:

- Entre las funciones del coordinador de Planeación y Desarrollo Institucional, está la de “Promover que la elaboración de los planes de desarrollo, programas y proyectos de cada unidad académica y los recursos presupuestales que se le asignen, sean congruentes con el Plan de Desarrollo Institucional” (artículo 95I, fracción III) (RG, 2007:2).
- El artículo 146, fracción VIII, señala que es atribución de los Consejos Técnicos de las unidades académicas “conocer del plan de desarrollo de su facultad, escuela o instituto”. No obstante, entre las obligaciones de los directores no figura la de elaborar el plan de desarrollo de la unidad (RG, 2007:2).
- La única referencia indirecta se encuentra en el artículo 133 fracción X, que obliga a los directores de las unidades académicas a rendir un informe anual de sus actividades al rector y al Consejo Técnico de la propia unidad académica. Sin embargo, no estipula que dicho informe deba estar apegado a un plan de desarrollo de la unidad académica (RG, 2007:2).

---

<sup>28</sup> Con base al Estatuto General

A partir de las nuevas unidades académicas y de la aparición de la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional, se sentaron las bases para justificar ante el Consejo Universitario la propuesta del Reglamento de Planeación (RP, 2007:2). A través de este análisis se establecieron los objetivos para el desarrollo del reglamento:

- Propiciar una mayor participación de los universitarios en los distintos niveles de la planeación institucional, al proponer que ésta sea una actividad a realizarse periódicamente, tanto en las unidades académicas como en las dependencias administrativas, en la que se expresen las aportaciones y compromisos de los universitarios a ellas adscritos.
- Proporcionar un marco general que guíe la realización de las actividades de planeación, así como las de seguimiento y evaluación.
- Establecer los compromisos que correspondan a las diferentes instancias universitarias en torno a la planeación, al seguimiento y a la evaluación de las actividades que se llevan a cabo en la Universidad.

De acuerdo al Reglamento de Planeación (2007:3), el material jurídico está organizado como se indica en la siguiente tabla:

**Tabla 14.** Contenido del Reglamento de Planeación

Capítulos	Nombre del capítulo	Artículos
I	Disposiciones Generales	1 al 4
II	Instrumentos de la planeación universitaria	5 al 21
III	Órganos de la planeación universitaria	22 al 27
IV	Seguimiento y evaluación	28 al 32
Transitorios (cinco artículos)		

Fuente: Elaboración propia<sup>29</sup>

El Reglamento de Planeación de la UABC entro en vigor el día 1º de diciembre de 2007, y fue publicado en la Gaceta Universitaria de la UABC. A partir de ese momento los procesos de planeación quedarían formalizados en este nuevo ordenamiento jurídico.

<sup>29</sup> Con base al Reglamento de Planeación de la UABC (2007:3)

En la revisión documental de los informes de gobierno que corresponden a los años 2008 y 2010, no se observan cambios a la normatividad en relación con los procesos de planeación.

### **6.7 Cambios en el periodo rectoral 2007-2010**

Durante la revisión documental que corresponde al periodo 2007-2010, se observa que el cambio más relevante en este periodo fue en el año 2007, la creación del Reglamento de Planeación fue un cambio formal y trascendental que ayudo a promover la cultura de la planeación dentro de la universidad, y así facilitar el seguimiento y cumplimiento a los indicadores institucionales que favorecen la integración, seguimiento y evaluación de los resultados de las diversas versiones del PIFI. No hubo modificaciones al EG y LO; para los años siguientes no se mostraron cambios a la normatividad en relación con los procesos de planeación de la universidad.

A continuación, se representa de manera esquemática los cambios encontrados a la legislación de la universidad en el periodo 2007-2010.

Tabla 15. Cambios normativos para el periodo rectoral (2007-2010): la apropiación de la política

Política 11. Transparencia, rendición de cuentas y normatividad

Revisión documental		Cambios directos			Cambios indirectos		
Estrategia	Informe (año)	Art. Reformados al EG, LO y Reglamento de planeación	¿Cuáles?	¿Por qué se relacionan con el PIFI?	Art. Reformados al EG, LO y Reglamento de planeación	¿Cuáles?	¿Por qué se relacionan con el PIFI?
Actualización de la normatividad universitaria	2007	Si presento	Creación del Reglamento de planeación	Se formaliza los procesos de planeación a través del marco legal de la universidad. Se promueve la cultura de la planeación mediante lineamientos definidos que facilitan la evaluación y seguimiento de los indicadores, por lo tanto facilita la integración de las diversas versiones del PIFI.	No presento	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia <sup>30</sup>

<sup>30</sup> Con base al Reglamento de planeación (2007) e informes (2007, 2008)

## 6.8 Gestión rectoral 2011-2015: la estabilización de la política pública

El último periodo de estudio corresponde a Felipe Cuamea Velázquez 2011-2015. El análisis de la revisión documental se cierra hasta el 2012. Los informes que se revisaron corresponden a los dos primeros años del periodo rectoral.

Al inicio del periodo, se llevó a cabo el PDI 2011-2015 a través de 8 políticas institucionales y 4 ejes transversales para fortalecer y propiciar el crecimiento institucional (PDI, 2011).

En el eje transversal 4. Seguimiento y evaluación de las actividades universitarias, se establece que la planeación de las acciones institucionales han sido parte de la UABC desde hace décadas, y como resultado de ello, el objetivo de este eje es fomentar la cultura del seguimiento y la evaluación en la realización de todas las actividades universitarias; en particular, se busca que las instancias encargadas de implementar el *PDI* den cabal seguimiento a las tareas emprendidas. Por otro lado, este eje se orienta a dar seguimiento y a evaluar los avances y resultados de la implementación del *PDI* por instancias diferentes a las ejecutoras, a fin de, en caso necesario, replantear con oportunidad ya sean actividades o estrategias diferentes.

La estrategia que se estipula para el cumplimiento de este eje, es la siguiente:

- Dar seguimiento integral a la realización de actividades derivadas de la implementación del *PDI* y evaluar sus resultados.

Para el cumplimiento de la estrategia, la participación de los Grupos Técnicos de Planeación y Seguimiento (GTPS) fue fundamental, debido a que al estar conformados por personal académico y administrativo, directivos y funcionarios aunque mayoritariamente por los primeros, manifiestan de manera clara la diversidad de actores y perfiles de que integran la UABC; por lo tanto, su participación ha tenido un efecto positivo en la planeación institucional, debido a que sus diferentes perspectivas y opiniones enriquecen el proceso de planeación.

La participación de los GTPS, queda estipulada en el informe de gobierno del año 2011, y se especifica de la siguiente manera:

“Una de las primeras acciones llevadas a cabo para este eje, fue la integración de los Grupos Técnicos de Planeación y Seguimiento (GTPS) que, convocados por la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional, se conformaron por académicos, alumnos, directivos y trabajadores de la UABC según el ámbito de acción que corresponde a cada una de las políticas institucionales y ejes transversales establecidos en el PDI. Como parte de los GTPS, un total de 119 universitarios tuvieron a su cargo la propuesta de estrategias que se habrían de poner en práctica como parte del Plan de Desarrollo Institucional 2011-2015, y además tendrán a partir de este informe un papel destacado al evaluar los avances que se hayan logrado en cada una de las políticas y ejes transversales del PDI y su seguimiento en los años subsecuentes de esta administración.”(Informe, 2011)

En la revisión de los informes 2011 y 2012, no se presentan cambios normativos a la LO, EG y Reglamento de planeación que respondan a la estrategia planteada en el PDI.

## **6.9 Cambios en variable normatividad: el recuento del deber ser**

Para mostrar los cambios en la variable normatividad, se eligió el análisis documental a través de la revisión a profundidad de la normatividad; se revisaron la ley orgánica, el estatuto general, el reglamento de planeación, los PDI y los informes por año. Para efectos de la investigación que se pretende llevar a cabo, se eligió darle soporte de forma cualitativa a la revisión documental que se fundamenta con el trabajo de campo realizado en la universidad.

El análisis cualitativo se llevó a cabo a través de entrevistas semiestructuradas a actores clave inmiscuidos en los procesos de planeación de la universidad con el uso del programa MAXQDA versión 12.

A través de las entrevistas se plantearon las siguientes preguntas para mostrar los posibles cambios normativos:

1. ¿Qué cambios a nivel a nivel normativo y estructura puede observar en la universidad a partir del 2001 a la fecha? si es que se realizaron modificaciones ¿Tuvieron algo que ver con el PIFI?

Las respuestas fueron las siguientes:

**Tabla 16.** Entrevistados

Entrevistados	Cambio en la normatividad
José Luis Arcos Vega	<p>Lo primero que se instrumentó en el consejo universitario, fueron los cambios normativos, se aprobaron y después de los cambios normativos ya se hicieron los ajustes estructurales</p> <p>¡no!, los reglamentos institucionales, yo te voy a decir algo: nunca forces un financiamiento, porque es un programa temporal, es una política institucional. Las políticas institucionales en la cual se actualiza la normativa, tiene que ver con las necesidades de la propia institución pero más de carácter de funcionamiento, es decir, no en tendencia de un programa, porque hay universidades como la de Guanajuato que hace su propia normativa y la Veracruzana que tiene que ver con cuerpos académicos y fuerza a que los cuerpos académicos tengan esos requerimientos, pero eso ya está definido, pero si la política termina mañana, te quedas con un problema enorme institucionalmente, porque además, ¿cómo vas a seguir fomentando esa política no existente?, entonces te metes en una bronca normativa</p> <p>“esta universidad, no tuvo cambios normativos por el caso del PIFI; el PIFI como repito, es un instrumento que se incorpora para mejora de cumplimientos institucionales que finalmente se han venido logrando a través de los tiempos”</p>
Daniel Solorio	<p>“se expidió en el año 2003 un nuevo estatuto escolar, es el que está vigente actualmente, que ya establece el modelo de competencias, hubo reformas importantes al estatuto general, mucha normatividad universitaria se modificó, se creó por ejemplo un tribunal universitario, y se establecieron un montón de disposiciones que no llegan al nivel de reglamento, si no más abajo”</p> <p>“si, de inmediato, bajo la idea de que cualquier manera le va hacer caso o no les va hacer caso según les convenga, pero va a simular que lo hace, siempre hay maneras de simularlo”</p>
Ramón Lerma	<p>no, por el PIFI no, todo se ha mantenido constante, nada ha cambiado</p>
Entrevista a Ex subdirectora	<p>“Todo cambia a partir de que llega Mungaray, que es en el 2002, en ese año cambia la normatividad, cambia los reglamentos, cambia la estructura administrativa y a partir de ahí ha habido innovaciones secundarias a las normatividades, otras siguen intactas y que están a la luz de todas estas políticas, de todas estas exigencias hacia la actividad académica y hacia los académicos, las visualizas y las visualizas rebasadas, como por ejemplo: el estatuto del personal académico, es algo que no se ha modificado a reserva desde hace 15 año de la reforma y la modificación y políticas estas líneas de formarte, o sea eso no se ha modificado, todavía sigue diciendo, tiempos completos con el mínimo de grado de licenciatura y años de experiencia en tu formación, cuando en la práctica, la política dice que de referencia grado doctoral, aunque en el estatuto diga lo contrario y eso sigue intacto, pero el reglamento de escolares, el contrato colectivo, el estatuto general, todos esos ya se modificaron, pero ese todavía no”</p>

Fuente: Elaboración propia

2. En relación con la legislación (ley orgánica, estatutos, reglamentos, lineamientos) de la universidad ¿Qué modificaciones se le han hecho y a que se debieron?

**Tabla 17.** Entrevistados

Entrevistados	Modificaciones a la normatividad de orden mayor	Modificaciones a la normatividad de orden menor
Daniel Solorio	<p>se expidió en el año 2003 un nuevo estatuto escolar, es el que está vigente actualmente, que ya establece el modelo de competencias, hubo reformas importantes al estatuto general, mucha normatividad universitaria se modificó, se creó por ejemplo un tribunal universitario, y se establecieron un montón de disposiciones que no llegan al nivel de reglamento, si no más abajo</p> <p>Alejandro creo en el nuevo estatuto, hizo expedir otro estatuto y ahí se creó la vicerrectoría de Ensenada y Mexicali, pero si tu revisas cuales son las facultades de los vicerrectores en cuanto a las leyes, dices, ¡guau!, está bien , y los vicerrectores se encargan de su gobierno en sus zonas, no se encargan de nada, son meros personeros del rector, no tienen ninguna autoridad, y entonces son tres cargos que se tienen para poner a gente de su confianza,</p>	<p>y se establecieron un montón de disposiciones que no llegan al nivel de reglamento, si no más abajo</p> <p>si, esos lineamientos, está la ley orgánica, más abajo está el estatuto general, el estatuto escolar y luego abajo están los circulares, lineamiento que se pueden modificar de un día para otro con facilidad, pero hay una gran cantidad de nuevos reordenamientos que tienen menos de quince años</p>
Ramón Lerma		no, todo se ha mantenido constante, nada ha cambiado
Entrevista a Ex subdirectora	entre el 2002-2006, en el periodo de Mungaray, el estatuto general fue el primero que se modificó y debió haber estado listo, pero no tengo la fecha exacta, pero debió estar listo en un consejo universitario del 2003 o el primero del 2004	

Fuente: Elaboración propia

Para analizar los cambios en la variable, el análisis del discurso quedó sujeto a los siguientes códigos:

- Cambio en la normatividad: se refiere a todos los cambios normativos que se relacionan con el PIFI y que el actor percibe en relación con el periodo de estudio.

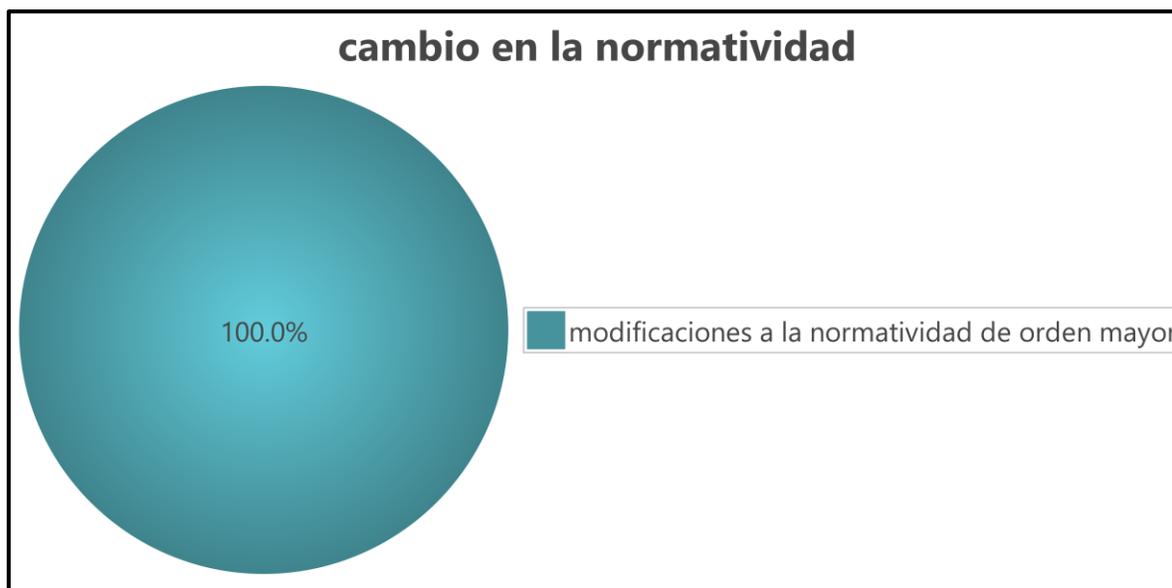
Al realizar el análisis de este código, se desprendieron otros dos:

- Modificaciones a la normatividad de orden mayor: por normatividad de orden mayor se refiere a todas las modificaciones a la LO, EG y Reglamentos.
- Modificaciones a la normatividad de orden menor: por normatividad de orden menor se refiere a lineamientos, manuales y disposiciones que se encuentran abajo de la LO y EG.

Al codificar las entrevistas, el resultado fue el siguiente:

Nombre	Frecuencia	% porcentaje	% porcentaje (válido)
modificaciones a la normatividad de orden mayor	3	50.00	100.00
Total	3	50.00	100.00
Faltante	3	50.00	-
Total	6	100.00	-

**Grafico 1.** Cambio en la normatividad de orden mayor



Fuente: Elaboración propia

Se concluye que los cambios más relevantes a la normatividad de hicieron a la categoría de normatividad de orden mayor, que incluye EG y RP durante el periodo de estudio. Es importante mencionar que la mayoría de los cambios a la normatividad de orden mayor no se dieron por el PIFI, pero en párrafos anteriores se clasificaron como un cambio indirecto que si bien no fueron cambios directos por el programa en algún momento incidió en los procesos de planeación. Sin embargo el único cambio directo a la normatividad de orden mayor fue la creación del Reglamento de Planeación.

## **7 Financiamiento universitario: Sin planeación no hay remuneración...hacia la consolidación de un nuevo modelo de financiamiento en las UPES**

### **7.1 El financiamiento universitario y la distribución de los recursos en la universidad**

El financiamiento en la educación superior, es un tema que desde el origen de las universidades ha llamado la atención de forma individual y colectiva; y se ha constituido a lo largo de los años como un tema central en las agendas institucionales y de política pública. Desde tiempo atrás, existen una serie de ordenamientos institucionales que conforman la materia, estos son de carácter federal, estatal y para el caso de las universidades que son autónomas, de tipo institucional. Por lo tanto, es preciso describir la forma en que el financiamiento de la educación superior está compuesto.

En primer lugar, se resalta que el gasto nacional en educación superior se compone por gasto público y gasto privado, en el primer caso, el gasto se divide en gasto federal, estatal y municipal. El gasto federal a la vez está dividido por el gasto de la SEP y por otras secretarías (Mendoza, 2011).

El primer ordenamiento institucional se encuentra documentado en la Ley General de Educación, en la sección relativa al financiamiento de la educación, donde establece cuatro artículos. El artículo central es el art. 25 y se reformó en el año 2002. En el artículo se

establece la concurrencia al financiamiento a la educación pública de los tres órdenes de gobierno, y se determina un monto mínimo como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) (Mendoza, 2011:22 ):

“El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado Federación, entidades federativas y municipios, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado (sic) de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas [...]”.

A partir de este artículo, se establece que el financiamiento federal que se asigna a las instituciones de educación superior (IES), estará compuesto de la siguiente manera:

1. los subsidios, las transferencias y las asignaciones de carácter ordinario
2. los programas y fondos de financiamiento extraordinario
3. las asignaciones adicionales a las IES para atender necesidades extraordinarias

Es preciso señalar que, en el caso de las universidades autónomas su ley orgánica establece que ellas tienen la facultad para administrar su patrimonio. Generalmente, son los consejos universitarios los órganos de gobierno que tienen la máxima atribución de aprobar el presupuesto anual de la institución. Además, las universidades autónomas (federales y estatales) tienen órganos internos de control (contraloría o auditoría interna) con funciones de supervisión, vigilancia, control, fiscalización, así como de evaluación de la gestión y el uso de los recursos financieros. Las demás IES públicas tienen sus propios ordenamientos internos de acuerdo con su personalidad jurídica (Mendoza, 2011).

En periodos anteriores el tema sobre el financiamiento en la educación superior se abordaba de manera diferente, a partir del 2000 nuevos actores comenzaron a intervenir en un emergente campo de fuerzas políticas, derivado de la recomposición de los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel federal y la llegada de un nuevo partido político al poder federal (Mendoza, 2011). A partir de este periodo nuevas formas de asignar el financiamiento emergieron y generaron una ola de cambios significativos para las universidades públicas, tal es el caso de la UABC.

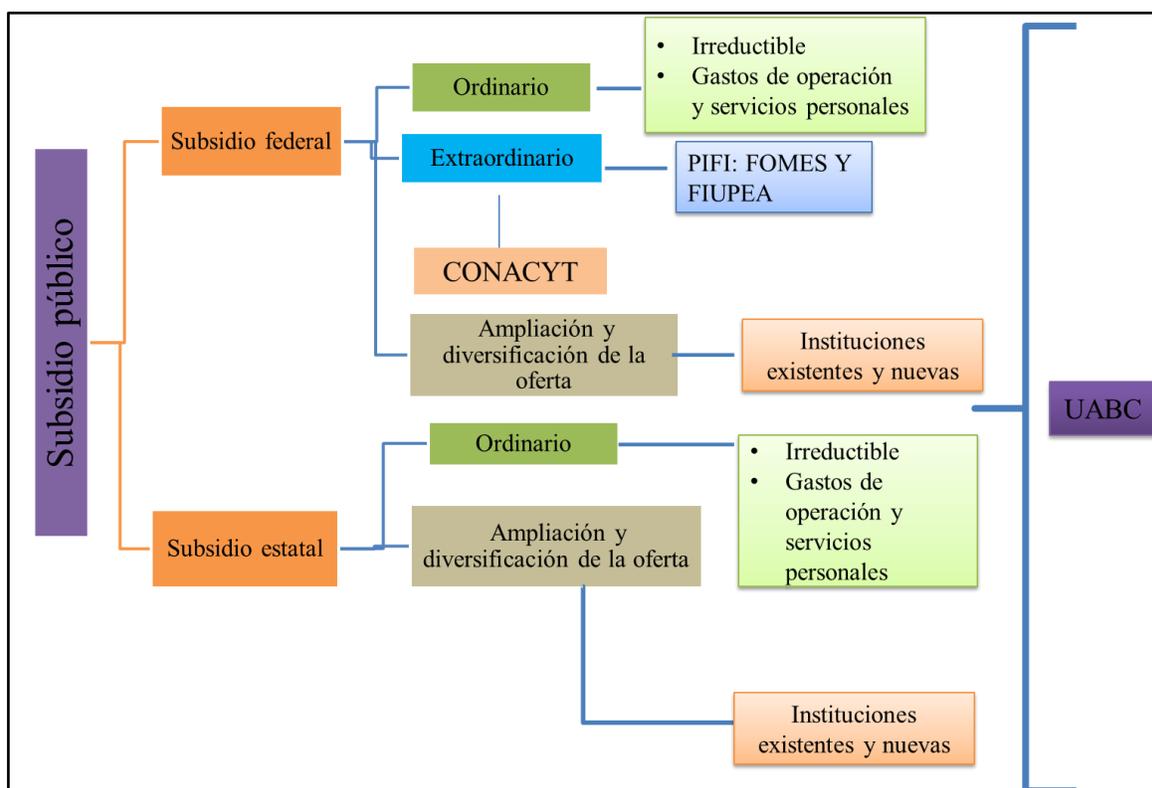
Bajo este supuesto, en México se ha edificado lo que la SEP denomina un “modelo de financiamiento de la educación superior”, dirigido con mayor énfasis al subsistema universitario; modelo que se ha conformado a partir de la introducción gradual de políticas y fondos de financiamiento sometidos a concurso, que operan con una lógica distinta al otorgamiento del financiamiento público de carácter ordinario, en esta caso, el PIFI se reconoce como la máxima representación de este nuevo modelo de asignación de recursos (Mendoza, 2011).

A través de la lógica que ha impulsado este nuevo modelo de financiamiento, se ha reconfigurado viejas modalidades para reordenar y asignar la distribución del presupuesto de la Federación con base a nuevos instrumentos que permitan operar con reglas y lineamientos precisos, dejando atrás el carácter inercial, inequitativo y sin criterios claros del otorgamiento del presupuesto, resultado de negociaciones de carácter político entre el gobierno y las universidades, y de esta forma contribuir hacia la asignación de recursos de una manera eficiente con fundamentos teóricos, racionales y críticos (Díaz-Barriga, 2008).

El modelo que se ha impulsado hasta la fecha centra sus bases en un subsidio regularizable anual, para cada institución (empleado de manera semejante a lo que se conoce como irreductible) de los primeros tres subsistemas, se asigna a partir del cálculo del costo de cada uno de los rubros que componen su presupuesto: costo de nóminas de personal autorizado, gastos de operación, e incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como gastos de operación. Para las instituciones de los tres restantes subsistemas, el gobierno federal asigna un apoyo solidario convenido cada año con la institución y el gobierno del estado respectivo (Mendoza, 2011:24).

A continuación se muestra un esquema con base en Mendoza (2011), para observar la forma en que se compone el financiamiento en las universidades públicas estatales, especialmente la UABC.

**Figura 9.** Fuentes de financiamiento en las IES



Fuente: Elaboración propia<sup>31</sup>

A partir del esquema y lo establecido en el art. 25 sobre la composición del financiamiento universitario, se desglosará cada rubro, a fin de comprender como se establece cada monto y financiamiento que recibe la UABC para el periodo de estudio de la investigación.

## 7.2 *Financiamiento ordinario*

El financiamiento de las universidades públicas estatales se compone del gasto federal y estatal, y de un subsidio ordinario y extraordinario para ambos casos. Por su parte, el subsidio ordinario queda compuesto por un conjunto de fondos de financiamiento que tienen diversos propósitos. En primer lugar, este subsidio está orientado a cubrir el gasto corriente para la operación regular de las instituciones, y se determina con base en el costo previamente homologado de la nómina autorizada y de los gastos de operación de la

<sup>31</sup> Modelo de financiamiento de las universidades públicas estatales, basado en Mendoza (2011:27) y Rubio (2006). Para el financiamiento extraordinario proveniente de CONACYT no se desarrolló en el tema ya que este financiamiento está categorizado por parte del Estado para el desarrollo de la ciencia y tecnología en la nación

universidad. Los incrementos salariales anuales de los trabajadores universitarios son autorizados por la SHCP, con base en la política salarial que cada año fija el gobierno federal.

Dentro de este subsidio, se contempla y autoriza un porcentaje determinado como aumento directo al salario, junto con porcentajes de incremento en prestaciones (aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, seguridad social, vivienda, etc.), cuyas repercusiones se calculan con las fórmulas que autoriza la propia SHCP, de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público (Mendoza, 2011).

### ***7.3 Financiamiento extraordinario***

A partir del 2008, las universidades públicas estatales reciben un subsidio estatal de carácter ordinario y un subsidio estatal extraordinario que corresponde a la participación estatal para el desarrollo de los proyectos de las universidades apoyados con fondos federales de financiamiento extraordinario.

El financiamiento extraordinario es el segundo componente del modelo de financiamiento de la educación superior. Se entiende por financiamiento extraordinario a todos aquellos recursos que originalmente estuvieron destinados a mejorar y asegurar la calidad de la educación, y posteriormente, al agregarse nuevos fondos, abarcaron otros propósitos, entre ellos el crecimiento de la matrícula y la atención a pasivos financieros de las IES (Mendoza, 2011).

Desde tiempo atrás, el financiamiento de este tipo ya se había posicionado como una fuente indispensable para el desarrollo de las IES, puesto que el financiamiento ordinario solo alcanzaba a cubrir los gastos de operación. El primer fondo extraordinario fue el FOMES, establecido a principios de la década de los noventa del siglo pasado; este programa tenía como finalidad de acuerdo con la SES, de “coadyuvar con el desarrollo de los programas integrales de fortalecimiento de las universidades públicas, tecnológicas y politécnicas mediante la asignación de recursos a sus proyectos asociados que tengan como objetivos

mejorar el perfil del profesorado y la calidad de los programas educativos, la incorporación de nuevos enfoques, la actualización de planes y programas de estudio.

Posteriormente, se crea un segundo fondo, destinado ayudar al PROMEP que se había establecido desde 1996, con la finalidad de mejorar el perfil del profesorado. El tercer fondo es el Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) constituido en 2001 (Mendoza, 2011).

A partir del 2001, el FOMES y el FIUPEA se fusionaron junto con otros programas, en un nuevo programa presupuestario denominado Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), debido a que desde 2001, ambos fondos se destinaron a apoyar estos programas formulados por las universidades.

En este programa las instituciones participan de manera voluntaria y dan por hecho las reglas de su funcionamiento, que están determinadas por la SES. La obtención del recurso extraordinario mediante el PIFI, se encuentra ligado a un buen ejercicio de planeación estratégica y a la evaluación externa. El proceso de integración y elaboración del programa se ha definido en otro apartado de la investigación.

A continuación se muestra en la tabla, la composición del financiamiento de la UABC a partir del año 1999 hasta el 2014.

**Tabla 18.** Presupuesto asignado

Financiamiento				
Año	Financiamiento total	Federal	Estatal	Ingresos propios
1999	\$857,227,000.00	\$352,952,000.00	\$281,963,000.00	\$222,312,000.00
2000	\$976,938,000.00	\$415,072,000.00	\$331,522,000.00	230,344,000.00
2001	\$1,099,207,000.00	465,762,000	393,778,000	\$239,667,000.00
2002	1,234,855,000	\$576,897,000.00	438,587,000	219,371,000
2003	1,205,205,000	530,290,000	445,925,000	228,989,000
2004	\$1,291,488,000.00	\$549,353,000.00	\$455,493,000.00	\$235,159,000.00
2005	\$1,466,500,000.00	\$658,100,000.00	\$495,700,000.00	\$312,700,000.00
2006	\$1,751,211,000.00	\$723,689,000.00	\$540,620,000.00	\$486,902,000.00
*2007	\$ 1 847 690 .00	\$ 747 013.00	\$ 600 039.00	\$ 500 638 .00
*2008	\$ 2 351 960.00	\$ 1 016 644.00	\$ 713 913.00	\$ 621 403.00
*2009	\$2,592,813.00	\$1,190,617.00	\$733,277.00	\$668,919.00
*2010	\$2,600,222.00	\$1,097,982.00	\$809,336.00	\$692,904.00
2011	\$2,893,522,000.00	\$1,208,067,000.00	\$869,813,000.00	\$815,642,000.00
2012	\$3,280,137,000.00	\$1,351,781,000.00	\$1,010,982,000.00	\$917,374,000.00
2013	\$3,620,091,000.00	\$1,578,366,000.00	\$973,916,000.00	\$1,067,809,000.00
2014	\$3,863,333,000.00	\$1,612,334,000.00	\$1,186,904,000.00	\$1,061,096,000.00

Fuente: Elaboración propia<sup>32</sup>

El PIFI ha generado cambios importantes en la distribución del financiamiento extraordinario; en primer lugar, se observa que la participación de las universidades no es obligatoria en este concurso, el programa se ha institucionalizado a tal grado que las universidades ubican al PIFI como el único medio para obtener el financiamiento; en segundo lugar, se ha puesto en tela de juicio la distribución del financiamiento, parece ilógico que un programa que fue destinado para fortalecer el desarrollo institucional quede en manos de las universidades que se encuentran relativamente estables económicamente y en zonas importantes con mayor ventaja socioeconómica, mientras que las universidades que se encuentran en las zonas más pobres y vulnerables del país, sean las que menos dinero se lleven; y finalmente en tercer lugar, la competencia entre las universidades que participan, ha fomentado un incremento en el individualismo, se ha creado un vínculo de poder entre las universidades que se llevan más recursos, debido a que se parte de la idea de “si nos llevamos más, es porque somos los mejores” (Díaz-Barriga, 2008).

Las universidades que se llevan menos recursos, cuestionan y lo atribuyen al proceso de evaluación y consideran que la formulación del programa no está bien sustentado, además

<sup>32</sup> \*Tomado del informe UABC, (2006:120), a través de la página oficial de la universidad, [www.uabc.com.mx](http://www.uabc.com.mx) y con base a Rubio (2006).

cuestionan los criterios de evaluación, y señalan que no son claros y que no responden a la lógica en la que opera la organización (Díaz-Barriga, 2008).

Por lo tanto, al no otorgar el financiamiento para los programas solicitados, se manifiesta un descontento y desilusión entre la comunidad universitaria, que finalmente genera brechas para el desarrollo de la universidad e influye en la siguiente participación de la convocatoria, ya que el tiempo que es invertido para los ejercicios de planeación dentro de la universidad no se ven materializados en el esfuerzo y dedicación que se invierte.

En la UABC, el PIFI generó cambios en la obtención de recursos extraordinarios. La UABC fue una de las primeras universidades que concursaron en la convocatoria del programa, y los recursos obtenidos en los primeros años fueron importantes. La UABC se posicionó como una de las grandes universidades que se llevaba buenos recursos como resultado de una coherencia y consistencia interna entre el PDI, los diversos programas de desarrollo y gestión y las recomendaciones que los organismos evaluadores externos le hacían, asumiendo que la universidad tenía una claridad de metas y proyectos institucionales (Rubio, 2006).

Para analizar el cambio en el financiamiento, a partir de la llegada del PIFI, se ha desarrollado un esquema para guiar los cambios en el presupuesto extraordinario.

**Tabla 19.** Operacionalización de la categoría financiamiento

<b>Categoría</b>	<b>Variables</b>	<b>Unidad de análisis</b>	<b>Operacionalización de las variables</b>
<b>Financiamiento</b>	Presupuesto	Presupuesto extraordinario	Variación del Presupuesto extraordinario a partir del 2001 al 2012
			Variación de proyectos asignados con recursos PIFI a partir del 2001-2012

Fuente: Elaboración propia<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Con base a Mendoza (2011). Para analizar el comportamiento del financiamiento extraordinario vía PIFI

## 7.4 Variación del presupuesto extraordinario: un análisis a través de series de tiempo

La llegada del PIFI a la UABC ha generado cambios en la distribución del presupuesto extraordinario y en los proyectos financiados a través del programa. Para representar el comportamiento del presupuesto en el periodo de estudio, se ha elaborado un análisis estadístico basado en el análisis y cambios estructurales en las series de tiempo.

## 7.5 Cambios en el presupuesto asignado vía PIFI

Para mostrar las variaciones al financiamiento, es necesario mostrar los montos asignados al presupuesto extraordinario de la universidad a partir del año 2001 para recurrir a los supuestos estadísticos sobre los cambios estructurales en series de tiempo (Sánchez, 2008). Los montos extraordinarios vía PIFI a partir del 2001 fueron los siguientes:

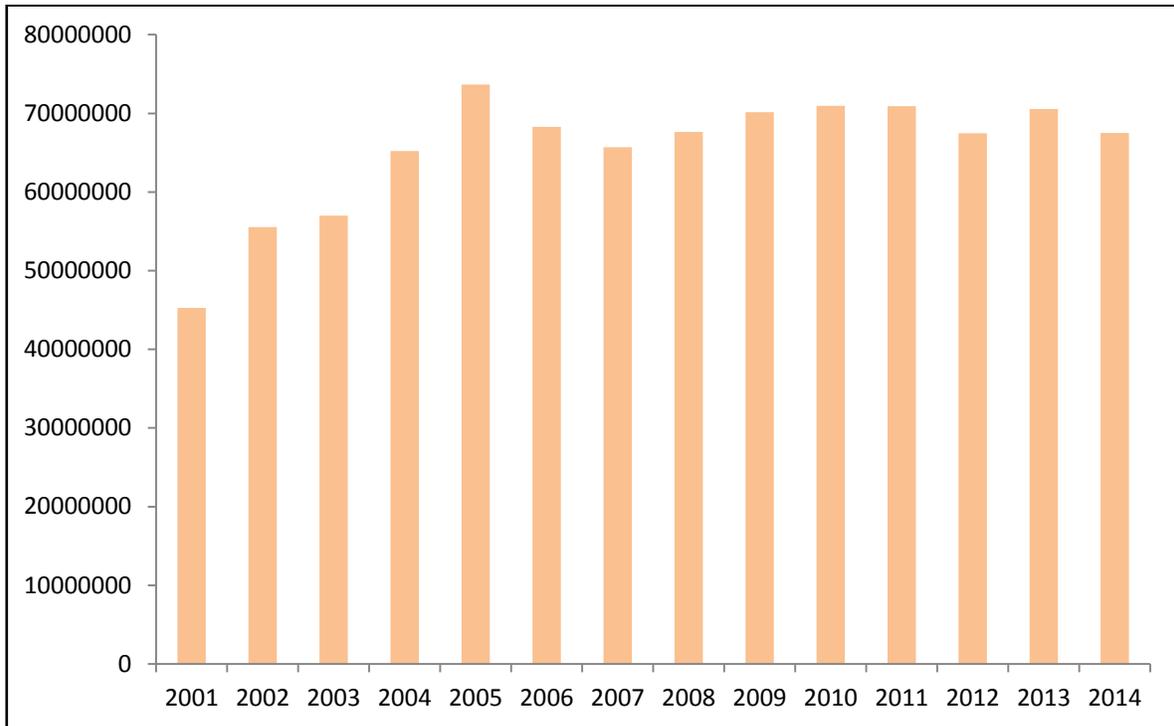
**Tabla 20.** Presupuesto asignado

Año	Monto otorgado vía PIFI	Versión del PIFI
2001	\$45,263,321.00	PIFI 1.0
2002	\$55,545,400.00	PIFI 2.0
2003	\$56,989,580.00	PIFI 3.0
2004	\$65,227,300.00	PIFI 3.1
2005	\$73,650,800.00	PIFI 3.2
2006	\$68,294,810.00	PIFI 3.3
2007	\$65,685,820.00	PIFI 2007
2008	\$67,629,804.00	PIFI 2008
2009	\$70,135,031.00	PIFI 2009
2010	\$70,955,255.00	PIFI 2010
2011	\$70,908,960.00	PIFI 2011
2012	\$67,479,974.00	PIFI 2012
2013	\$70,541,364.00	PIFI 2013
2014	\$67,518,486.00	PROFOCIE 2014

Fuente: Elaboración propia<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Con base a datos obtenidos a través de la página de la universidad [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx) en el apartado de transparencia

**Grafico 2.** Presupuesto asignado vía PIFI



Fuente: Elaboración propia<sup>35</sup>

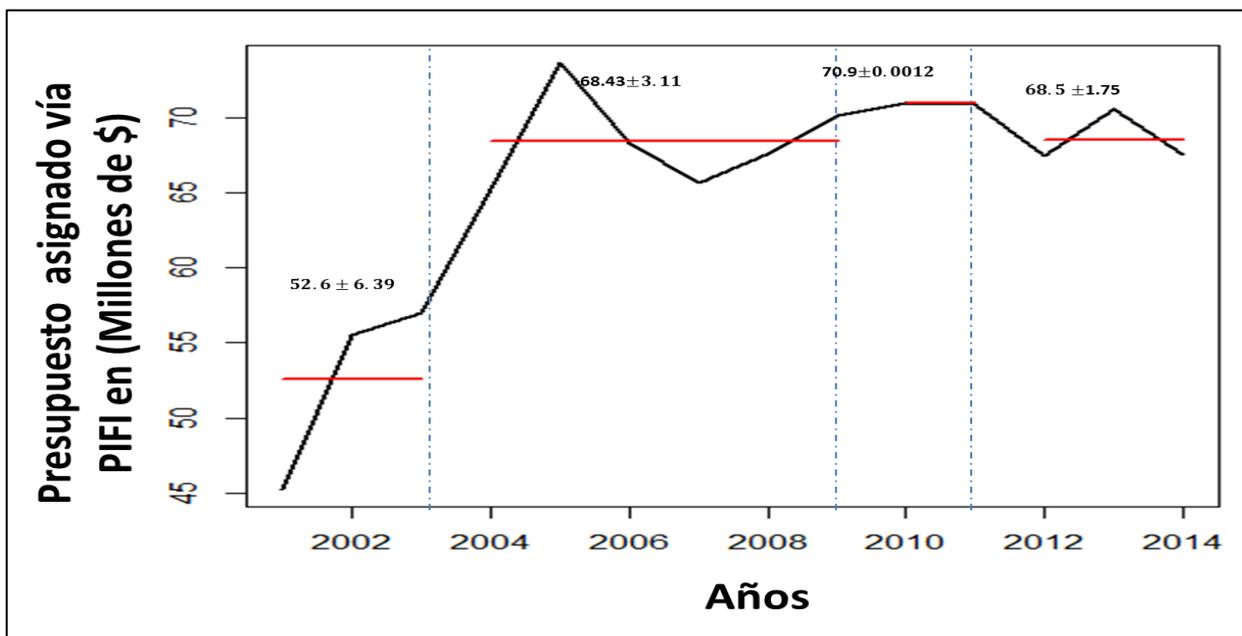
La gráfica uno representa el comportamiento del presupuesto en la universidad a partir de la llegada del programa. Se puede observar que la tendencia del presupuesto a partir del año 2001 hasta el año 2005 incrementó, posteriormente a partir del 2006 se observa una disminución de presupuesto, y a partir del 2006 en adelante se realizaron variaciones regulares al presupuesto.

Para mostrar a profundidad la variación del presupuesto, se elaboró una serie de tiempo con la finalidad de analizar los cambios arrojados en la serie y su relación con los acontecimientos importantes en la universidad, para explicar esta variación.

---

<sup>35</sup> Con base a datos obtenidos a través de la página de la universidad [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx) en el apartado de transparencia

**Grafico 3.** Serie Presupuesto



Fuente: Elaboración propia

Como primer paso se estimaron los puntos de cambio tanto en media como en varianza de la serie a través del uso del paquete R ChangePoint. El número de puntos de cambio encontrados en la serie Presupuesto fueron tres y corresponden a los años 2003, 2009 y 2011. En consecuencia, el número de segmentos son cuatro (2001-2003), (2004-2009), (2010-2014).

### ***Primer punto de cambio 2003: la adaptación de la política pública***

El primer punto de cambio corresponde al año 2003. Para el periodo de cambio 2001-2003 la universidad atravesó un momento importante en su historia. La reforma administrativa implementada en el periodo de Alejandro Mungaray Lagarda se llevó a cabo en el mismo año, dicha reforma tenía como objetivo responder a las condiciones del ambiente a través de: 1) la adecuación de la estructura organizativa a los propósitos institucionales sustantivos: bajo este supuesto, se creó una nueva estructura formal y emergieron nuevas unidades académicas; 2) la adecuación de la reglamentación universitaria a la reorganización administrativa: se reformó el Estatuto General para poner en marcha la

reforma y delimitar las nuevas funciones de las unidades académicas y de los nuevos actores; y 3) la promoción de la cultura de transparencia de los procesos institucionales: se creó el Sistema de Información Institucional para facilitar el cumplimiento y seguimiento a los indicadores institucionales (Informe, 2003).

A partir de los tres puntos mencionados, se dio una descentralización en las funciones y se crearon nuevas unidades organizativas, entre ellas la creación de la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional. Al crearse esta nueva coordinación y al descentralizarse las unidades académicas, los procesos de planeación se hicieron más relevantes y más participativos, la llegada de nuevos actores contribuyó a que la universidad respondiera con facilidad a la convocatoria del PIFI. Al realizarse las primeras tres versiones del PIFI, se fueron afinando los instrumentos de planeación e integración del programa, lo que origina que el presupuesto fuera en aumento, en palabras de Rubio (2006): el éxito del presupuesto asignado vía PIFI es una muestra clara entre la consistencia del PDI, los objetivos institucionales y del seguimiento a las recomendaciones.

A esta etapa se le ha denominado como la adaptación a la política pública, y el cambio más importante que favoreció el aumento al financiamiento fue la reforma administrativa; de esta forma el presupuesto de la universidad iría en aumento hasta alcanzar su punto más alto en el año 2005. En este periodo de cambio se invirtió en presupuesto a través del PIFI 52.6±6.39 en millones.

### ***Segundo punto de cambio: la apropiación de la política pública***

El segundo punto de cambio corresponde al año 2009. Durante el periodo 2004- 2009, se observa que la universidad alcanzó su punto más alto en asignación de presupuesto para el año 2005 con un monto total de \$73,650,800.00 en la versión PIFI 3.2.

A partir de ese año el presupuesto comienza a disminuir y se atribuye a que la descentralización de las unidades académicas trajo la participación de nuevos actores implicados en los procesos de planeación, es decir, las unidades académicas comenzaron a

elaborar planes de desarrollo por unidad con la finalidad de que estos planes fueran constantes con el plan institucional, pero la falta de experiencia de los actores implicados en los procesos, generó inconsistencias con los objetivos institucionales. A partir de la reforma administrativa las tareas de planeación pasaron a ser actividades no sólo de la institución, sino que cada vez se hacían más indispensables en las unidades académicas y en las dependencias administrativas.

En el Estatuto General las tareas de planeación se mencionaban de forma explícita pero para las unidades académicas la planeación era una actividad que se deducía de varios ordenamientos, ya que el Estatuto General no era claro con respecto a la función de los directores, directores de unidades y coordinadores.

Como respuesta a este fenómeno, la universidad realizó un cambio legislativo importante para facilitar los procesos de planeación; se emprendió la iniciativa del Reglamento de Planeación para el año 2007. El reglamento tenía como objetivo:

“Propiciar una mayor participación de los universitarios en los distintos niveles de la planeación institucional, al proponer que ésta sea una actividad a realizarse periódicamente, tanto en las unidades académicas como en las dependencias administrativas, en la que se expresen las aportaciones y compromisos de los universitarios a ellas adscritos. Proporcionar un marco general que guíe la realización de las actividades de planeación, así como las de seguimiento y evaluación (RP, 2007:2)”.

A dos años de la creación del Reglamento de Planeación, los procesos de planeación institucional comienzan a ser más específicos, lo que conllevó a que el proceso de integración del PIFI fuera más participativo y preciso, por lo tanto el presupuesto comienza a incrementarse como reflejo de un proceso de planeación participativo, consistente en objetivos y con especial atención al cumplimiento y evaluación de los indicadores. Durante este periodo de cambio se invirtió en presupuesto a través del PIFI 68.43±3.11 millones.

### ***Tercer punto de cambio: la estabilización de la política pública***

El último punto de cambio corresponde al año 2011. Durante el periodo 2011-2014, se observa pocas variaciones al presupuesto, esta etapa se ha denominado como la etapa de la estabilización de la política, ya que a diez años de la llegada del programa, no se observan cambios a la legislación universitaria ni variaciones importantes al presupuesto.

Esto se atribuye a que la reforma administrativa y la creación del Reglamento de Planeación generaron un periodo de estabilidad que se vio reflejado en el presupuesto, ya que las funciones sustantivas se habían descentralizado y los procesos de planeación se habían afinado en el periodo anterior. Este supuesto no implica que los procesos de planeación fueran menos importantes, pero se comenzó a dar más énfasis a la transparencia de la universidad y a pulir los sistemas de información dentro de la misma, como una respuesta a demostrar la visibilidad y el éxito de la política pública en la universidad.

Durante este periodo de cambio se invirtió en presupuesto a través del PIFI para los años 2010 y 2011  $70.93 \pm 0.0012$  millones y para 2011-2014  $68.5 \pm 1.75$ .

## **7.6 Cambios en los proyectos financiados vía PIFI**

El siguiente análisis corresponde al número de proyectos que se financiaron a través del PIFI. A partir del año 2001 el número de proyectos financiados en la universidad fueron los siguientes:

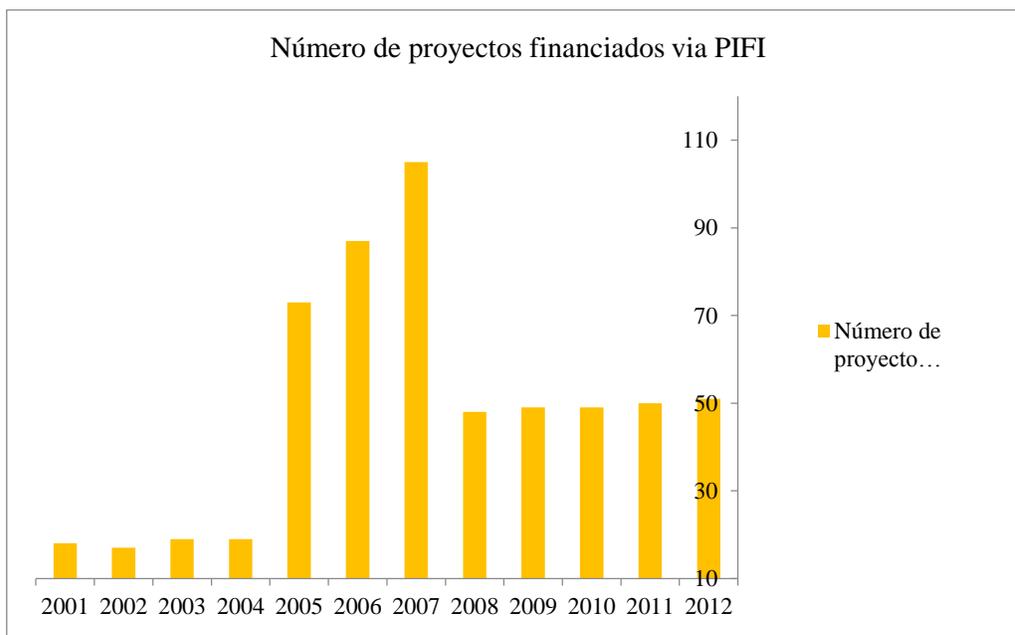
**Tabla 21.** Proyectos financiados

Año	Número de proyectos financiados vía PIFI	Versión del PIFI
2001	18	PIFI 1.0 (2001)
2002	17	PIFI 2.0 (2002)
2003	19	PIFI 3.0 (2003)
2004	19	PIFI 3.1 (2004)
2005	73	PIFI 3.2 (2005)

2006	87	PIFI 3.3 (2006)
2007	105	PIFI 2007
2008	48	PIFI 2008
2009	49	PIFI 2009
2010	49	PIFI 2010
2011	50	PIFI 2011
2012	51	PIFI 2012
2013	51	Profocie
2014	43	Profocie

Fuente: Elaboración propia<sup>36</sup>

**Grafica 4.** Proyectos financiados



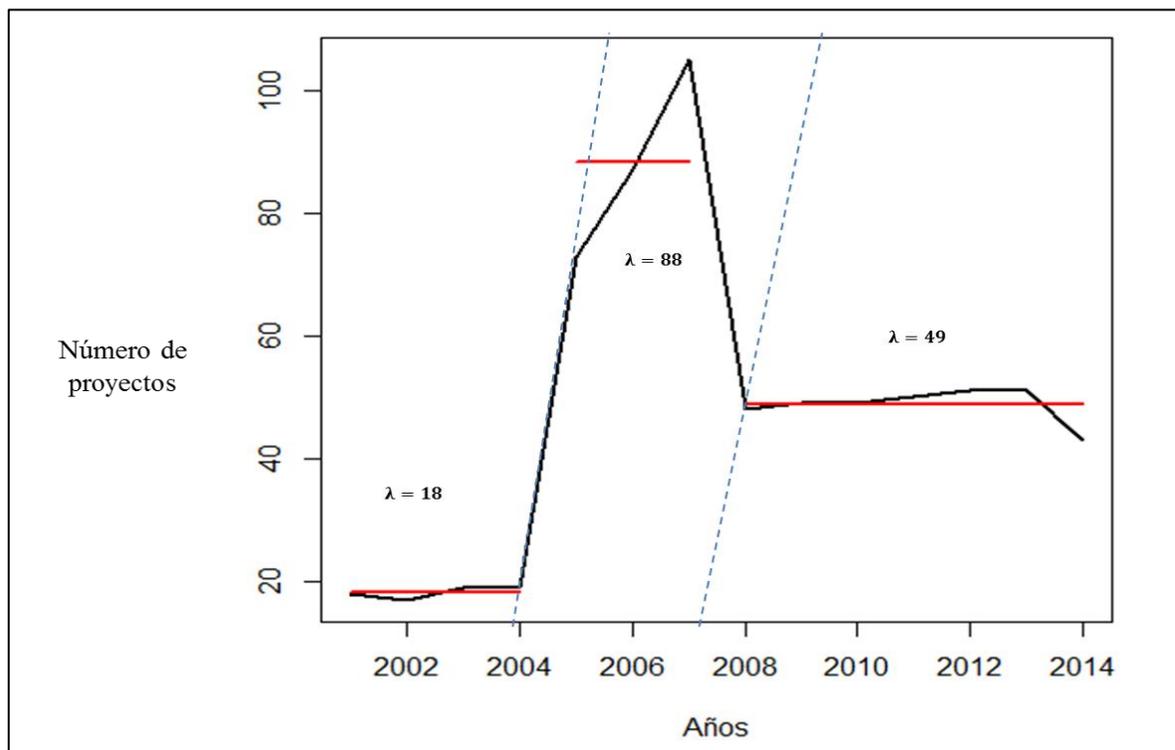
Fuente: Elaboración propia

La grafica dos, muestra la variación de los proyectos financiados desde la llegada del programa. Para el año 2005 comienza un incremento en proyectos financiados y en el año 2007 el número de proyectos alcanzó el punto más alto, mientras que a partir del año 2008 disminuyó y se ha mantenido estable. Para mostrar a profundidad la variación de los

<sup>36</sup> Con base a datos obtenidos a través de la página de la universidad [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx) en el apartado de transparencia

proyectos, se elaboró una serie de tiempo con la finalidad de analizar los cambios arrojados en la serie y su relación con los acontecimientos importantes en la universidad, para explicar esta variación.

**Grafico 5.** Serie proyectos



Fuente: Elaboración propia

Como primer paso se estimaron los puntos de cambio de la serie a través del uso de eventos de conteo mediante el método de Poisson en donde la media y la varianza representan lo mismo. El número de puntos de cambio encontrados en la serie Proyectos fueron dos y corresponden a los años 2004, y 2007. En consecuencia, el número de segmentos son tres (2001-2004), (2005-2007), (2008-2012).

El primer punto de cambio se da en el 2004. En el periodo 2001-2004 se financiaron en promedio 18 proyectos, mientras que para el segmento 2005-2008 se financiaron en promedio 88 proyectos, y finalmente para el segmento 2008-2012, se financiaron 49 proyectos en promedio.

Para explicar la variación de los proyectos financiados, se ha elaborado una tabla la cual muestra las etapas y los puntos de cambio encontrados en el presupuesto, así como la relación entre el presupuesto, los proyectos financiados y los acontecimientos en la universidad.

**Tabla 22.** Cambios al presupuesto y proyectos financiados en el periodo (2001-2014)

Puntos de cambio entre el presupuesto asignado y proyectos financiados y su relación con los eventos de la universidad					
Etapa de la política	Periodo que abarca	Rector en turno	Puntos de cambio de acuerdo a las series de tiempo presupuesto y proyectos	Eventos relevantes en la universidad	Implicaciones en la variación del presupuesto y proyectos
Adaptación de la política pública	2001-2006	Alejandro Mungaray Lagarda	2003, 2004	Reforma administrativa	Se asume a la reforma administrativa como un efecto indirecto e en el incremento del financiamiento, ya que se aumentó el presupuesto y el número de proyectos financiados debido a que descentralizaron las funciones y facilitó el proceso de planeación.
Apropiación de la política pública	2007-2010	Gabriel Estrella Valenzuela	2008, 2009	Creación del Reglamento de Planeación	La creación del reglamento de planeación es visto como un efecto directo del PIFI vino a orientar los procesos de planeación dando una claridad en las metas y el cumplimiento de los indicadores, por tal motivo, en este periodo tanto el presupuesto como los proyectos alcanzaron su punto más alto. Es una relación causa-efecto directa?
Estabilización de la política pública	2011-2014	Felipe Cuamea Velázquez	2011	Seguimiento y evaluación a los indicadores a través de la página de Transparencia	Etapa que no presentó cambios en la legislación ni eventos importantes, se considera como la estabilización de la política, dado que se mantuvieron regulares el presupuesto y los proyectos.

Fuente: Elaboración propia<sup>37</sup>

<sup>37</sup> La tabla muestra un resumen de los cambios encontrados para el presupuesto y para los proyectos financiados desde el año 2001 hasta el año 2014. Los cambios encontrados en ambas partes, se basan en el análisis de sus respectivas series de tiempo y la relación con la revisión documental.

## 8. El culto a los mitos racionalizados: la estructura organizacional de la UABC

En este apartado se muestran los cambios en la variable estructura formal de la universidad que se hicieron durante el periodo de estudio 2001-2012, el análisis se hará en dos apartados: antes (1989-2002) y después del PIFI (2003-2012). Los componentes de la estructura formal en una organización, de acuerdo con Hall (1996) y Pugh et. al (1968), son el tamaño, centralización y formalización. Para operacionalizar la estructura organizacional se definieron las unidades de análisis para cada componente (ver tabla no. 22).

**Tabla 23.** Operacionalización de la variable estructura formal

Categoría	VARIABLES	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables	Fuente de información
<b>Estructura</b>	Tamaño	Diferenciación organizacional: número de niveles, departamentos y nombre de puestos	Departamentos de planeación antes del 2001	Análisis de organigramas
			Departamentos de planeación creados para atender el PIFI en el 2001	Análisis de organigramas
			Departamentos de planeación para atender el PIFI en el 2006	Análisis de organigramas
			Departamentos de planeación para atender el PIFI en el 2012	Análisis de organigramas
		Personal disponible en la organización	Entrevistas semiestructuradas	

			actividades en el departamento de planeación, antes del 2001.	
			Cambios en el tipo de personal (contratación base o confianza) para atender las actividades en el departamento de planeación (2001 al 2012)	Entrevistas semiestructuradas
	Formalización	Procedimientos escritos (manual de procedimientos y descripción de puestos)	Cambios en los procedimientos formales en lineamientos relacionados con el PIFI (2001-2012)	Entrevistas semiestructuradas
	Centralización (toma de decisiones centralizada o descentralizada con respecto a los procesos la planeación de la universidad)	Estructura de gobierno (principales órganos de gobierno implicados en la planeación)	Descripción de la toma de decisiones antes de la llegada del PIFI y después de la llegada del PIFI	Análisis de organigramas y entrevistas semiestructuradas

Fuente: Elaboración propia

La estructura actual de la UABC responde a una estructura divisional. De acuerdo a Daft (1998), el término estructura divisional se usa como término genérico para lo que algunas veces se ha llamado estructura de producto o unidades de negocios estratégicos. Con esta estructura, las divisiones se pueden organizar de acuerdo con productos, servicios, grupos de productos, grandes proyectos o programas, divisiones, negocios o centros de utilidades.

La característica distintiva de una estructura divisional es que el agrupamiento se basa en los productos de la organización. Sin embargo, para Derray et. al (2006), la estructura

divisional es más descentralizada, cada división puede ser establecida como una unidad completa, casi autónoma. La mayor parte de la coordinación se produce dentro de las divisiones. Ellos tienen un amplio margen de maniobra de sus objetivos mismos que son establecidos por la alta dirección que son de beneficio general. El único control operado por la dirección ejecutiva es la de lograr estos objetivos.

Además que la estructura divisional promueve flexibilidad y cambio porque cada unidad es más pequeña y puede adaptarse a las necesidades de su ambiente. Aún más, la estructura divisional descentraliza la toma de decisiones, ya que las líneas de autoridad convergen en un nivel más bajo en la jerarquía. En contraste, la estructura funcional obliga a las decisiones a recorrer todo el camino hacia la cima, antes de que se pueda resolver un problema que afecta a diversas funciones.

Esta forma de estructura es excelente para lograr la coordinación entre los departamentos funcionales. La estructura divisional es apropiada cuando el ambiente es incierto, la tecnología es no rutinaria e interdependiente entre los departamentos y los objetivos son la efectividad interna y la adaptación.

En términos organizacionales, la estructura actual de la UABC es divisional con enlaces matriciales mixtos, porque se sustenta en la estructura académica básica donde se ejercen las funciones y actividades sustantivas de la universidad, que consta de unidades organizacionales que dependen del secretario general, quien por orden de jerarquía, depende a su vez del rector. Las unidades académicas han seguido el modelo de estructuración por escuelas y facultades, que se pueden apreciar como departamentos dentro de la estructura divisional.

Este tipo de estructura promueve la descentralización en la toma de decisiones, es decir es una estructura burocrática con alta división de trabajo pero tiende a ser descentralizada en la toma de decisiones, donde se depende de la formación y la normalización de las habilidades de sus individuos; en el caso de la universidad, son los académicos que dan el

sostén al principal objetivo que persigue la universidad en la transmisión y generación del conocimiento.

En la siguiente imagen se muestra el organigrama actual de la UABC.



## 8.1 Primer momento: La estructura formal de la planeación antes del PIFI

### 8.2 El tamaño

Esta etapa se caracteriza por la llegada del PIFI a la universidad, al realizar la revisión documental, se observa que los órganos implicados en los procesos de planeación de la se encontraban normados en el EG y LO y la planeación se hacía a nivel institucional, específicamente con la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional.

De acuerdo con los criterios mencionados en párrafos anteriores, en la siguiente tabla se muestran los principales órganos de gobierno implicados en los procesos de planeación de la UABC para este periodo.

**Tabla 24.** Estructura formal de los procesos de planeación en la UABC antes de la llegada del PIFI

Estructura formal		Normatividad	
Unidad organizativa	¿Se encuentra en el organigrama?	Legislación universitaria	Artículos, títulos, apartados y fracciones que los rigen
Rectoría	Si	LO , EG	Cap. III, Art. 19 (LO), Título tercero, Cap. IV, Art. 68- 74. (EG.
Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional	Si (es una unidad que no cuenta con un espacio físico pero se encuentra formalmente en la organización dentro de la unidad Secretaria General)	PDI 1999-2002 e Informe de Rectoría UABC 2000	Política Funciones de apoyo adjetivo, inciso e) Planeación y Evaluación

Fuente: Elaboración propia

Durante esta etapa, los principales órganos de gobierno responsables de la planeación de la universidad recaen en dos unidades organizativas: la Rectoría y la Comisión de Planeación

y Desarrollo Institucional. En el primer caso, la unidad organizativa rectoría está integrada por el rector; las funciones sustantivas del rector se encuentran normadas en la LO, específicamente en el Cap. III, Art. 19. En lo que refiere a los procesos de planeación, se encuentran en el EG, Título tercero, Cap. IV, art. 72., Frac. IX, X, XII, XIV, XV, XXII, XXIII, XXIV, XXIX.

ARTÍCULO 72. Son facultades y obligaciones del rector:

IX. Velar por el cumplimiento de los planes y programas de trabajo y en general de las disposiciones y acuerdos que normen la estructura y el funcionamiento de la Universidad, dictando las medidas conducentes;

X. Representar en forma permanente al Consejo Universitario ante la Junta de Gobierno, el Patronato y demás autoridades universitarias;

XII. Rendir un informe anual ante el Consejo Universitario, la Junta de Gobierno y el Patronato, sobre las actividades realizadas y el estado que guarda la Universidad;

XIV. Poner a la consideración del Consejo Universitario los planes y programas de estudio, la creación de nuevas carreras, facultades, escuelas, institutos, departamentos y unidades de enseñanza;

XV. Nombrar y remover al secretario general, vicerrectores, coordinadores, abogado general, jefes de departamento y demás funcionarios de dependencias administrativas;

XXII. Coordinar los estudios tendientes a la formulación y actualización de los planes de desarrollo institucional;

XXIII. Instrumentar políticas y programas para el mejoramiento académico y administrativo de la Universidad;

XXIV. Crear los órganos técnicos y administrativos necesarios para dirigir las labores generales de la Universidad;

XXIX. En general, cumplir las demás funciones y obligaciones que la Ley Orgánica, este estatuto y las demás normas universitarias establezcan a su cargo.

En cambio, las funciones de la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional no se describen en la LO en el EG, solo se mencionan en el PDI 1999-2002 en la Política Funciones de apoyo adjetivo, inciso e) Planeación y Evaluación; y en el Informe de rectoría 2000:

PDI, 1999-2002:

“A partir del mes de diciembre de 1998, la Comisión de Planeación de la UABC constituye una área más de trabajo de la Secretaría General, Cuyo objetivo es el de impulsar y fortalecer las actividades que en esta materia se realizan en la universidad, así como dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Institucional.” (PDI, 1999-2002)

Informe de rectoría 2000:

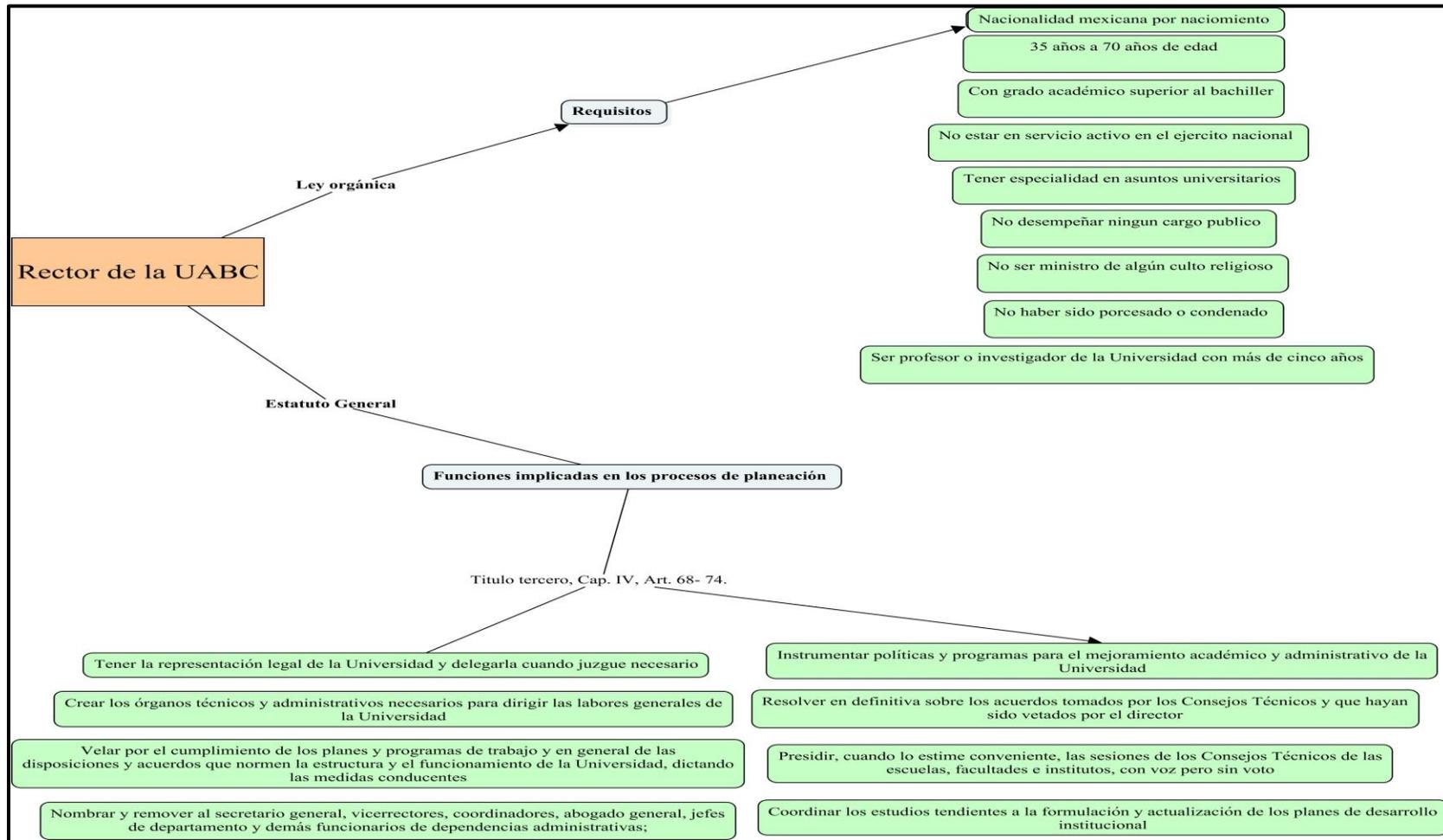
La Universidad hace de la planeación una práctica permanente, sistemática y participativa, y una actividad estratégica básica mediante la cual se establecen las líneas prioritarias para su desarrollo, con el firme propósito de apoyar el cumplimiento de objetivos y de esta forma racionalizar las acciones

Institucionales. Dicha actividad se realiza en la UABC a través de la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional, órgano colegiado presidido por el rector e integrado por el secretario general, el vicerrector, el coordinador general de la referida comisión y los directores generales de las funciones sustantivas.

Una de las funciones que lleva a cabo la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional consiste en realizar los estudios prospectivos y de factibilidad tendientes a la creación de nuevos programas o servicios universitarios, ya sea propuestos por las unidades académicas o por las dependencias administrativas, de acuerdo con una base científica y metodológica. Actualmente, también es responsable de operar, a través de la Secretaría Técnica, la sede del Consejo Regional Noroeste de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

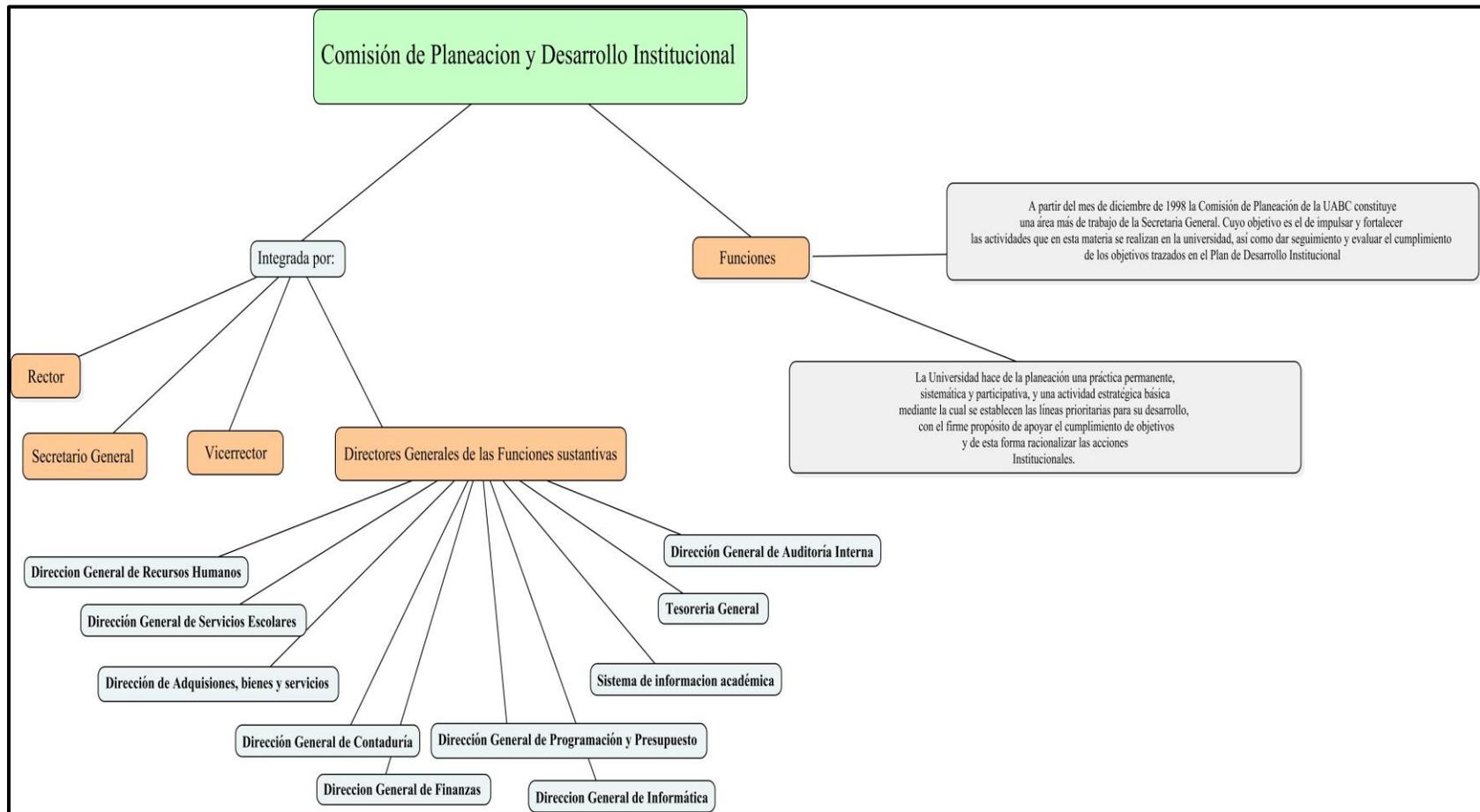
En el siguiente esquema se muestran las funciones de planeación del rector de la UABC para este periodo.

**Esquema 1.** Primer órgano de gobierno implicado en la planeación antes de la llegada del PIFI: el rector de la universidad



Fuente: Elaboración propia

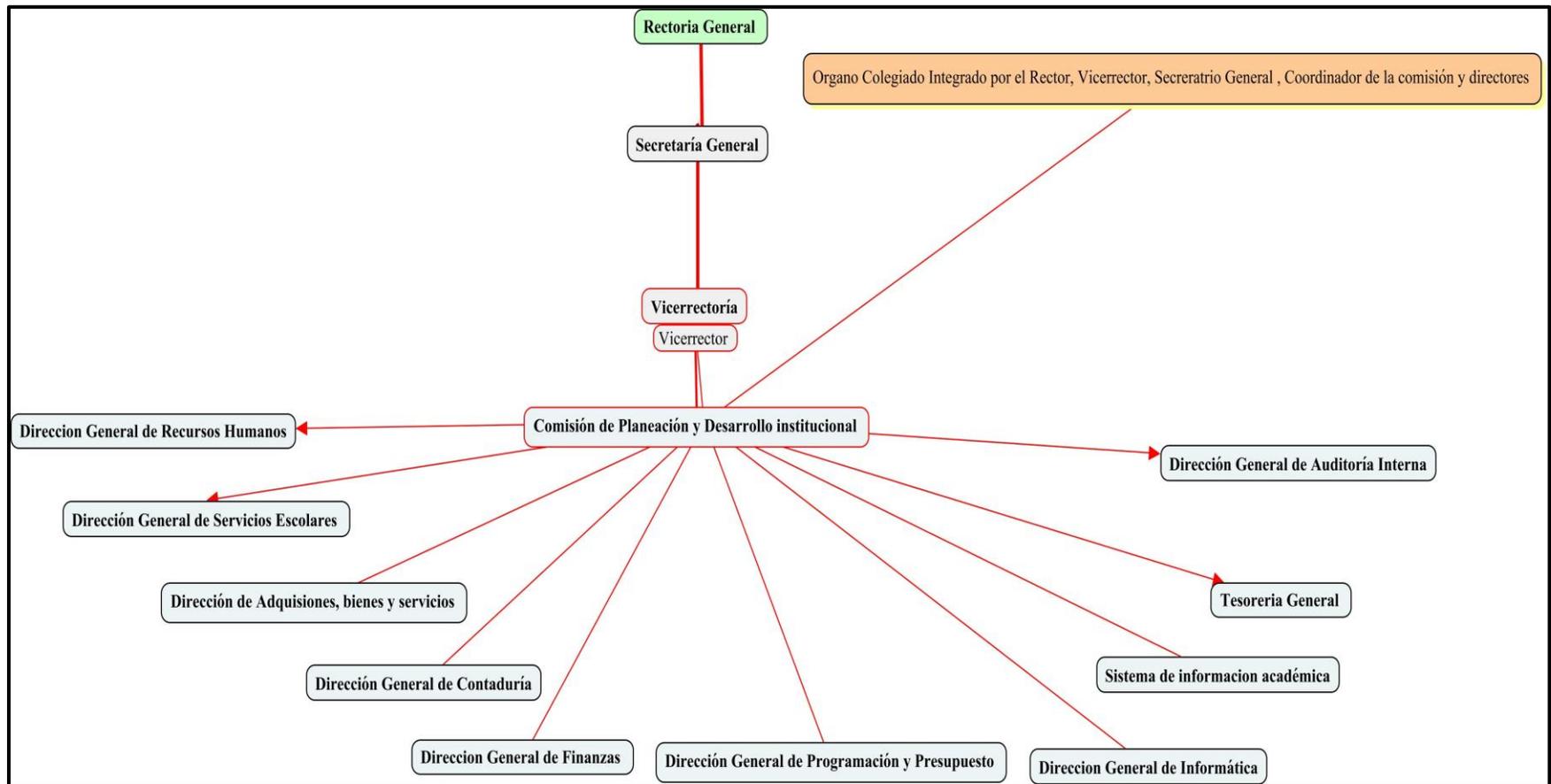
**Esquema 2.** Segundo órgano de gobierno implicado en la planeación antes de la llegada del PIFI: La Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional



Fuente: Elaboración propia

Con base a los informes de gobierno, y el PDI., el esbozo de la estructura formal de la planeación antes de la llegada del PIFI era de la siguiente forma:

**Esquema 3.** Estructura formal de la planeación



Fuente:

Elaboración

propia

En esta etapa no se mostraron cambios en el tamaño de la organización a dos años de la llegada del PIFI, lo que indica que la universidad continuo con las mismas unidades organizativas y el personal disponible. La tabla siguiente muestra el resumen del análisis en este periodo.

**Tabla 25.** Cambios en la unidad de análisis tamaño

Etapa 1. La llegada del PIFI a la UABC				
Cambios en la estructura formal: tamaño y personal disponible dentro de la organización				
Unidad organizativa implicada en los procesos de planeación	¿Se encuentra formalmente en el organigrama para ese periodo?	Creación, fusión, desaparición de unidades organizativas, después de la llegada del PIFI	Nombre actual	¿Se contrató personal de confianza para cada unidad organizativa creada?
Rectoría	Si se encuentra	No se crearon	No aplica	No aplica
Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional	Si se encuentra	No se crearon	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia

### 8.3 La formalización

Desde párrafos anteriores se destaca que la historia de la planeación en la UABC tiene un extenso recorrido histórico para la institución, ya que desde su origen la universidad se preocupó en orientar los objetivos de la misma. Por tal motivo, los ejercicios de planeación de la universidad se remontan al inicio de los setenta. Sin embargo, no es sino hasta 1981 en que se crea la Dirección de Desarrollo Institucional y, posteriormente en 1983, la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional, en ese momento las actividades de planeación plasmadas en el PDI se convirtieron en un proceso cotidiano por cada gestión rectoral (Galaz y Arcos, 2007).

Sin embargo una década después entre 1991 y 1993 en las guías de planeación se anexaron como referentes dos dimensiones: la inter disciplina, que facilitaba la intercomunicación en

lo académico; y la vinculación, como forma de comunicación con la comunidad, con las instituciones y las empresas. Los procesos de planeación de la universidad antes de la llegada del PIFI eran coordinados a través del Rector y la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional.

La llegada de Everardo Beltrán Corona para el periodo rectoral 1999-2002 intensificó el uso de la planeación estratégica y prospectiva aunque manteniéndose en un marco prospectivo al formularse una visión institucional de mediano plazo (Galaz y Arcos, 2007). Ante este hecho, la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional promovió y tuvo a su cargo la capacitación de la totalidad del cuerpo directivo de las unidades académicas y administrativas en materia de planeación estratégica y gestión del aseguramiento de la calidad, por lo tanto se menciona lo siguiente:

"Aunado a ello hay un cambio de rectoría y entra el contador Beltrán Corona, y él lo que trata de implementar dentro de la universidad, que creo que es el otro momento clave, es concentrarse en lo que era la planeación estratégica, metió a toda la universidad en la condición de que se debía hacer planeación estratégica, hay que decir donde estamos, que somos, y que vamos a lograr y en cuanto tiempo, y para ello institucionalmente yo recuerdo que en ese tiempo nos sumaron a todos a una serie de cursos, vino varia gente de México, y a directores, subdirectores, coordinadores y jefes de áreas, nos metieron a capacitarnos con esto de la planeación estratégica"[Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

En el PDI 1999-2002 se plantearon ocho políticas institucionales, entre ellas la de planeación y evaluación permanente, la cual tenía como referente los criterios que definían la calidad educativa en la UABC tales como la eficacia, eficiencia, equidad, trascendencia y pertinencia. Se reconoce que antes de la llegada del PIFI, en el PDI ya se incluían temas y estrategias para el cumplimiento de indicadores y alcanzar la calidad en la universidad. En el informe de rectoría 1999-2000, se establece como parte fundamental las tareas de planeación:

"En concordancia con la política institucional de Planeación y evaluación permanente, la planeación institucional en el desarrollo de las actividades universitarias se ubica dentro de ella como una parte fundamental, razón por la que se constituyó un Programa de planeación estratégica emprendido por las unidades académicas y dependencias administrativas, con el propósito de que cada una propusiera sus programas estratégicos de desarrollo en congruencia con las políticas institucionales establecidas en el Plan de desarrollo institucional 1999-2002. Este plan y su coordinación de actividades fueron elaborados por esta Comisión, e incluyen la formulación del proyecto, la preparación logística, el diseño de los instrumentos de la encuesta interna y externa, la supervisión del encuestamiento en las diversas unidades académicas, la organización de la información de la encuesta, la elaboración de estadísticas con resultados, el diagnóstico de los sectores en los que se

aplicó la encuesta y, por último, el análisis de la información y la redacción final del documento.”  
(Informe UABC, 1999-2000)

En la siguiente tabla se muestra el tipo de planeación que se llevaba a cabo en esta etapa

**Tabla 26.** Tipo de planeación para el periodo rectoral 1998-2002

Etapa		Tipo de planeación		
Rector	Periodo rectoral	Tipo de planeación antes de la llegada del PIFI	Fundamentos teóricos y metodológicos del tipo de planeación	Documento formal donde se encuentra plasmado
Everardo Beltrán Corona	1998-2002	Planeación estratégica y prospectiva	Desarrollo de misión, visión y objetivos, identificación de oportunidades y amenazas externas e internas, la generación de estrategias, la selección de estrategias y la evaluación de las mismas	PDI

Fuente: Elaboración propia

Para el año 2001, el rumbo de los procesos de planeación tendría un nuevo eje. A dos años del periodo rectoral de Beltrán Corona, en el 2001 el PIFI llega a la universidad; nuevos lineamientos establecidos en la guía del programa de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) marcaron un nuevo rumbo en los procesos de planeación de las universidades.

Las primeras versiones del PIFI 1.0 y 2.0 fueron llevados a cabo mediante el esquema de planeación estratégica que dos años atrás ya se había comenzado a implementar en la universidad. En el informe de gestión 2002, Beltrán Corona menciona lo siguiente:

“El uso de la planeación estratégica es un proceso permanente, sistemático y participativo, que permite definir las líneas prioritarias para el desarrollo de la institución; además que el uso de esta herramienta permite integrar todas las unidades administrativas y académicas para formular una visión institucional hasta el año 2010” (Informe UABC, 2002).

“En este periodo hicimos de la planeación una herramienta fundamental para la definición de estrategias y acciones tanto de las unidades académicas y administrativas como de la institución en su conjunto. Con la participación de las comunidades académicas y de diversas dependencias de la UABC, se realizaron las acciones para el establecimiento del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), y del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado, en los cuales los universitarios en cada unidad académica llevaron a cabo un profundo ejercicio de reflexión y autoevaluación que les permitió señalar las áreas prioritarias de atención...” (Informe UABC, 2002).

Al momento de llegar el PIFI, la universidad responde mediante una estrategia adelantada, la cual contribuyó a que los procesos de elaboración del PIFI no representaran un problema para la universidad:

"es decir, ya tenía sus propios planes de desarrollo, no como que el caso de Nuevo León que fue el primer ejercicio que se hace a partir de estas estrategias, sino que ... bueno lo que hace la universidad, nosotros nos preparamos como institución, es decir, lo que hicimos es que a partir de la evaluación de los programas de CIIES fomentamos dos estrategias importantes, una que tenía que ver con acreditar programas y evaluarlos en CIIES, es decir, su aseguramiento de la calidad, y otro que tenía que ver con certificación de procesos en el marco de la gestión institucional, estas dos estrategias, nosotros las veíamos venir, en términos después de lo que se criticaba fuertemente a las universidades que no se apegaban a cierto ordenamiento de planeación y lo que hace es que, toma un orden, ordeno un poco y no solo a la UABC, sino a las universidades en términos de sus gestiones en la planeación, lo que cambia es únicamente que ahora un directivo de esta universidad tenía que visualizar su gestión en el marco del desempeño, porque esa era la estrategia, había una...siempre ha permanecido una política de origen que tiene que ver con calidad" [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

En este periodo el cambio más evidente después de la llegada del PIFI fueron las bases de la formalización y uso de la planeación estratégica como una herramienta para orientar los procesos de planeación en la universidad. La tabla siguiente muestra de forma esquemática los cambios en este periodo.

**Tabla 27.** Cambios en la unidad de análisis formalización y procesos de planeación

Etapa 1. La llegada del PIFI a la UABC					
Cambios en la estructura formal: unidad de análisis formalización y procesos de planeación					
Etapa	Tipo de planeación antes de la llegada del PIFI	Fundamentos teóricos y metodológicos del tipo de planeación	Documento formal donde se encuentra plasmado	¿Se modificó algún manual de procedimientos, lineamientos, leyes o estatutos que normen los procesos de planeación?	¿Cuáles?
Antes del PIFI	Desarrollo de misión visión y objetivos, identificación de oportunidades y amenazas externas e internas, la generación de estrategias, la selección de estrategias y la evaluación de las mismas	Planeación estratégica y prospectiva	PDI	No presentó	No aplica
Después del PIFI	Desarrollo de misión visión y objetivos, identificación de oportunidades y amenazas externas e internas, la generación de estrategias, la selección de estrategias y la evaluación de las mismas	Planeación estratégica	PDI y Versión del PIFI 1.0, 2.0	Si presentó	Se agregó la guía del PIFI como un instrumento para guiar las acciones de planeación dentro de la universidad

Fuente: Elaboración propia

## **8.4 Centralización: La toma de decisiones y los procesos de planeación antes del PIFI**

Para analizar la variable centralización, se eligió el modelo de toma de decisiones proveniente de la aportación de la Teoría de la Organización y la Escuela del Comportamiento y el concepto de legitimidad vinculado al comportamiento administrativo con base en las aportaciones de Herbert Simón (1988) para mostrar el grado de participación y la toma de decisiones de los actores implicados en los procesos de planeación e integración del PIFI.

Simon (1988) observa a las organizaciones como estructuras decisorias; donde los miembros de la organización actúan bajo condiciones de racionalidad organizacional, es decir, miden su desempeño a través de un marco racional para asegurar que los objetivos y metas pueden orientarse a futuro de forma precisa y con un control determinado; se parte del supuesto de que es posible controlar el entorno mediante una estrategia precisa que maximice las ganancias y se cumplan los objetivos.

De acuerdo con Simon (1988) en su obra se analiza a las organizaciones en función de la toma de decisiones de sus miembros, las cuales a su vez influyen el comportamiento de los mismos, mediante un esquema de división de trabajo; esto hace que la toma de decisiones dentro de una organización implique una diversidad de diferentes tipos de comportamiento en los miembros de la organización.

En el esquema de toma de decisiones propuesto por Simon (1988) se identifican dos tipos de toma de decisiones que se encuentran ligadas a la división formal del trabajo. En primer lugar las decisiones no programadas (no operativas) que se toman en la cúspide (ápice estratégico) de una organización, es decir altos mandos; este tipo de decisiones tiene un mayor contenido ético con valores orientados hacia la organización; mientras que en segundo lugar se encuentran las decisiones programadas (operativas), este tipo de decisiones tiene un mayor contenido fáctico y se llevan a cabo de la línea intermedia

(mandos medios) para abajo (nivel operativo), este tipo de decisiones son las que más proliferan en la organización.

Por otro lado, el concepto de legitimidad en la toma de decisiones lleva inmiscuido la relación autoridad-subordinación, por lo tanto la relevancia de los procesos de legitimación estriba en reconocer la validez de las acciones en la función administrativa que permita el reconocimiento subjetivo de los actores (Cruz, 2008).

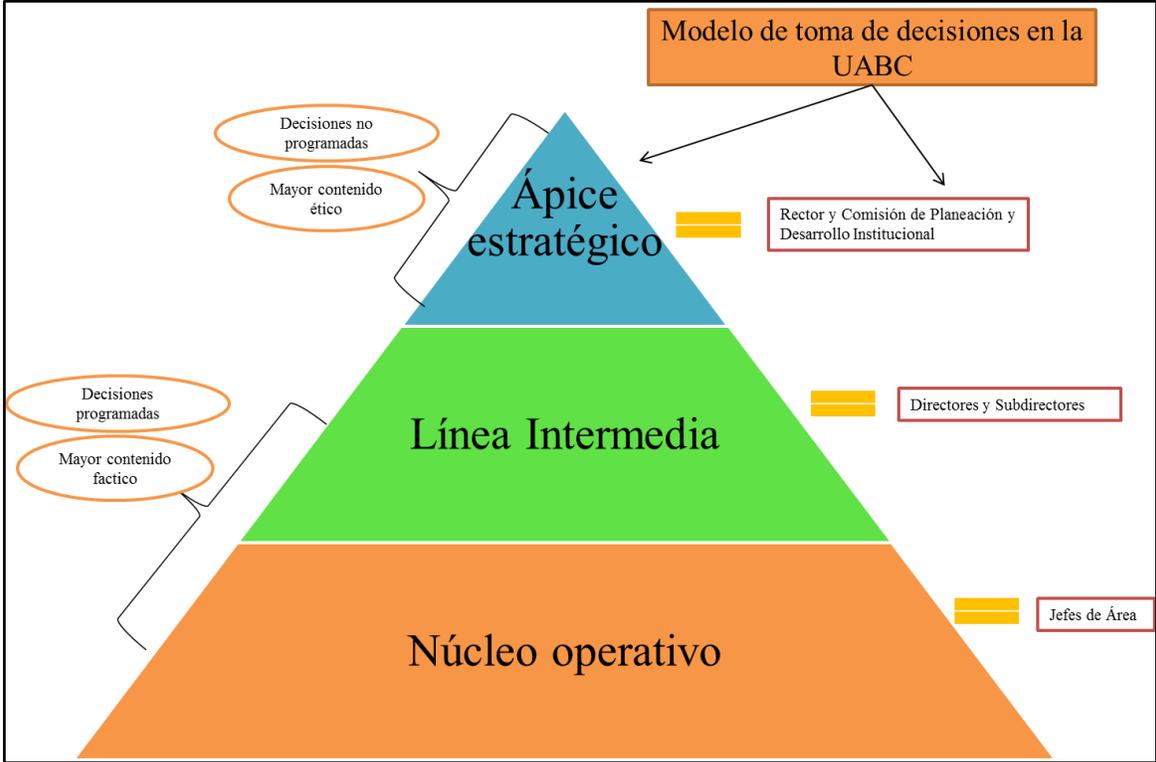
Las tareas que se desarrollan en la organización se encuentran establecidas por la estructura formal, de esta forma los comportamientos de los integrantes se predisponen para actuar de determinada manera. Los elementos básicos que conforman el comportamiento administrativo son la división del trabajo, que responde al cumplimiento de las funciones, y la escala de puestos que se conoce como la jerarquía; ésta constituye el mecanismo de acción por el cual se orientan las labores para alcanzar la coordinación de las tareas individuales (Simon, 1988).

En este sentido, el concepto de legitimidad se relaciona con el concepto de autoridad y subordinación: la que se deriva del ámbito normativo de los mandatos, sin atender necesariamente a la asunción voluntaria de éstos por todos los integrantes, sino dentro de un esquema propio de dominación coactiva; o bien aquella en la que los individuos aceptan implícitamente el contenido de las órdenes, porque provienen de un reconocimiento tácito de su validez, como máximas compartidas voluntariamente (Cruz, 2008).

Se considera que la comprensión de la legitimidad en el comportamiento administrativo está más cercana a la idea de legalidad, es decir, aquella que se deriva de la estructura formal en la organización; por lo tanto la organización enmarca su comportamiento en una perspectiva de significado sustentado en las normas formales como medio para la consecución de sus objetivos, por lo que la legitimidad en el ámbito administrativo tiene este referente. Esta determinante de legitimación en el comportamiento administrativo sólo se justifica en la formalidad y no necesariamente en la acción concreta, lo cual la convierte en una condicionante restringida a la estructura orgánica (Cruz, 2008).

Al realizar el análisis del organigrama de la estructura formal para este periodo, se ha utilizado los supuestos de Simon (1988) y la definición del concepto de legitimidad en el comportamiento administrativo para la toma de decisiones con respecto a los actores implicados en los procesos de planeación.

**Figura 10.** Modelo de toma de decisiones en la UABC



Fuente: Elaboración propia

A partir del modelo de toma de decisiones de Simon (1988), se elaboró una clasificación sobre la participación de los actores implicados en los procesos de planeación e integración del PIFI, para señalar el tipo de toma de decisiones que en ese momento se llevaba a cabo en la universidad y de esta forma mostrar los cambios cuando llega el programa.

**Tabla 28.** Toma de decisiones

Tipo de decisión	Grado de participación	Tipo de mando
Centralizada y	<b>Grado de participación alto.</b> Se refiere a todos los órganos, instancias y	-Ápice

legitimada	actores directos, responsables de la planeación mismos que definen objetivos, estrategias, metas y políticas estipuladas en el PDI y en la elaboración e integración de las diversas versiones del PIFI. Se encuentran legitimadas en la LO, RP y EG	estratégico -Línea intermedia
Centralizada y no legitimada	<b>Grado de participación alto.</b> Se refiere a todos los órganos, instancias y actores directos, responsables de la planeación mismos que definen objetivos, estrategias, metas y políticas estipuladas en el PDI y en la elaboración e integración de las diversas versiones del PIFI. Las funciones no se encuentran en el marco normativo de la universidad.	Ápice estratégico -Línea intermedia
Descentralizada y legitimada	<b>Grado de participación bajo.</b> Se refiere a todos los órganos, instancias y actores que participan a nivel local y no institucional, proporcionan información y herramientas operativas. Sus funciones se estipulan y se legitiman en la LO, RP y EG, lineamientos y circulares.	-Núcleo operativo
Descentralizada y no legitimada	<b>Grado de participación bajo.</b> Se refiere a todos los órganos, instancias y actores que participan a nivel local y no institucional, proporcionan información y herramientas operativas. Sus funciones no se encuentran en el marco normativo de la universidad.	-Núcleo operativo

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al análisis del organigrama y la normatividad que rigen las funciones de los órganos implicados en la planeación para este periodo, se asume que la toma de decisiones de los procesos de planeación antes del PIFI, era de forma centralizada y legitimada. Se observa que los procesos de planeación en ese periodo se concentraban en manos del ápice estratégico:

"Procurábamos estar siempre los directores y subdirectores, juntos con los de planeación, aunque en ocasiones o estaba el subdirector o el director, pero generalmente estábamos los dos " [Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

Para el 2001, en el marco de los lineamientos del PIFI, se resalta que su elaboración debía avanzar hacia un proceso participativo, donde la comunidad universitaria se inmiscuyera en el fortalecimiento y desarrollo institucional, resaltar las fortalezas de la institución y atacar las debilidades; con base a eso, las propias DES debían de generar objetivos en conjunto para lograr la calidad y competitividad institucional (Rubio, 2006):

"para cambiar un poco el concepto del término que se planteaba ahí, en ese tipo de planeación, la metodología era muy sintética, era muy simple, tenías que hacer una breve descripción del documento, tenías que plantear un valoración en términos institucionales y por DES, luego tenías que plantear una serie de referencias diagnosticas de profesores, estudiantes, programas académicos

y posterior a ello lo que se hacía era plantear políticas, si, políticas, objetivos, estrategias, acciones y metas y luego después de eso, derivabas del conjunto de estrategias el proyecto, y derivado del proyecto entonces ya venía el desglose presupuestal con referencias y cumplimiento de indicadores de carácter institucional o de DES, esa era la estructura que generalmente se seguía en este tipo de documentos, que al inicio no se entiendo así, o sea, al inicio el primer taller que se realizo fue en Queretaro, estaba un rectora en turno en aquellos años, en una hacienda grandota ahí nos reunieron" [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

En este periodo de análisis, la integración del PIFI para las primeras dos versiones, no logró convertirse en un proceso participativo, el grado de participación para formular estrategias y definir objetivos seguía cayendo en manos del ápice estratégico, ya que los actores entrevistados reconocen que los procesos de planeación se llevaban a cabo por los directores y subdirectores en cada escuela o facultad, en ocasiones se les tomaba en cuenta para dar su punto de vista pero no para elaborar los objetivos , estrategias, políticas y definir el rumbo de la facultad:

"normalmente si, y depende el tema que se trate, obviamente la autoridad es el director, pero se hacen las consultas para mejorar, obviamente tenemos que considerar que tenemos cuatro licenciaturas, dos posgrados y siempre el director busca el apoyo"[Entrevista a Ramón Lerma, 2016]

Es importante resaltar que la posición jerárquica que se ocupa dentro de la universidad juega un papel importante, ya que representa el grado de autoridad-subordinación en la toma de decisiones. Dentro de la comunidad universitaria se hace explícito que el tipo de gobierno juega un papel importante:

"Si, la Universidad Autónoma de Baja California ha tenido permanentemente gobiernos muy autoritarios, esta es una universidad tradicionalmente muy autoritaria con la gente que trabaja dentro"[Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

"Déjame decirlo de otro modo, la UABC, ha tenido gobiernos profundamente autoritarios que usan la normatividad universitaria y las políticas del gobierno federal para implantar sobre el personal académico una disciplina indebida, una disciplina que acaba con la libertad académica; el Pronabes por ejemplo, los estudiantes que lo tienen, cualquier día se indisciplinan y de rápido hay una gente del director que va y le dice: tienes beca verdad, te interesa seguir conservándola , si me interesa, pues si andas en la planilla de fulano la puedes perder la beca y entonces mejor los chavos se retiran, por supuesto que se usan para eso"[Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

En este periodo no se muestran cambios en la toma de decisiones, la toma de decisiones para este periodo se mantiene centralizada, sin embargo los lineamientos del PIFI promovían un ejercicio participativo y en el caso de la UABC se tomaba en cuenta a la

línea intermedia y núcleo operativo de manera muy sutil y para cuestiones de carácter operativo.

## 8.5 Segunda etapa: La estructura formal de la planeación después del PIFI

Para mostrar los cambios encontrados en la variable estructura formal de la universidad, en este apartado se muestra el análisis de tres periodos rectorales: el periodo rectoral de Alejandro Mungaray Lagarda, Gabriel Estrella Valenzuela y Felipe Cuamea.

En la actualidad las organizaciones distan de ser únicas: reflejan normas y modelos más generales de comportamiento y el límite entre una organización y su entorno puede ser difuso, esto se debe a que hoy en día se enfrentan a un contexto cambiante que se vuelve cada día más complejo e incierto. Bajo esta premisa, las organizaciones tienden a utilizar mecanismos de diseño y control que le permiten sobrevivir a este medio, esto a través de la racionalidad para alcanzar una acción organizacional coordinada, es decir, buscan cumplir objetivos de manera eficiente (Brunsson, 2007).

Las organizaciones formales como la universidad tienden a adoptar y mantener un diseño organizacional óptimo que le permita sobrevivir a su entorno, de esta forma el control recae en manos de los líderes que intentan controlar las formas de las organizaciones, es decir, las estructuras, métodos o ideologías de trabajo para mejorar los resultados y cumplir los objetivos (Brunsson, 2007).

El periodo rectoral de Alejandro Mungaray, marcó un punto de inflexión en todos los ámbitos de la universidad; durante su periodo se emprendió una reforma administrativa, donde los cambios más significativos en la historia de la universidad se ubican en este periodo. Al respecto los entrevistados mencionan lo siguiente:

" Pasado el periodo de Everardo, viene el cambio después de cuatro años de Mungaray, donde se incorpora el Doctor Alejandro Mungaray Lagarda como rector y digamos que es el que le da la gran sacudida a la universidad, porque internamente hace una reforma que mueve todas las estructuras de la universidad, e incorpora de manera muy enfática a que la universidad se oriente al cumplimiento de las políticas nacionales, de tal forma que entonces era, si bien era que Beltrán Corona nos mete la planeación estratégica, empiezan a tocarse los temas del PIFI, del PROMEP, vamos haciendo los PIFIS, que fue prácticamente los que caracterizó el periodo de Beltrán Corona, ya con Mungaray eran PIFIS pero ahora hay dos ejes claves: la calidad y el mejoramiento de los académicos "[Entrevista a Ex subdirectora, 2016]

Para Brunsson (2007), las reformas administrativas son propiciadas desde niveles jerárquicos altos, es decir por los líderes, quienes tienen el derecho de organizar, tomar decisiones y el poder para aplacar cualquier resistencia. En las reformas administrativas se procura realizar estrategias profesionales con la finalidad de asegurar un cambio en las formas organizacionales; de acuerdo a esto, en las organizaciones constantemente se rehacen organigramas, se crean o desaparecen departamentos, se hacen cambios en el sistema para delegar autoridad, difundir información o distribuir responsabilidades, los encargados de la gerencia buscan convencer a los subordinados con ideas e ideologías nuevas (Brunsson, 2007:14).

Las reformas administrativas a menudo se presentan como cambios trascendentales y únicos en su ramo dentro de las organizaciones, los reformadores son los que deciden cuando es necesario impulsar una reforma a fin de adaptar a la organización a los cambios importantes del entorno (Brunsson, 2007).

Bajo los supuestos de Brunsson (2007) la reforma administrativa en la UABC fue emprendida por el rector de la universidad Alejandro Mungaray Lagarda, figura que en este periodo representa la máxima autoridad legal dentro de la misma.

La reforma administrativa que Alejandro Mungaray emprendió en el 2003, contenía una serie de estrategias estipuladas en el PDI 2002-2006, específicamente en la iniciativa 1) Reforma Administrativa donde se establece lo siguiente:

“la necesidad de realizar acciones encaminadas a desconcentrar y descentralizar las actividades administrativas de la UABC. El propósito fundamental de esta iniciativa es promover la implementación de una estructura administrativa que facilite la desconcentración y descentralización de las actividades administrativas de la universidad, así como actualizar la normatividad, todo ello con el fin último de fortalecer las actividades sustantivas de la UABC.”  
(PDI, 2002: 145)

Dentro de la reforma se incluía el objetivo de generar una nueva estructura administrativa para permitir un apoyo efectivo y directo a las actividades sustantivas y promover la primacía de las actividades académicas sobre las administrativas, e incrementar la eficiencia de la administración.

Se observa que las estrategias para diseñar la nueva estructura organizacional de acuerdo con Estrella et. al. (2010) tomaron en cuenta una serie de categorías y temáticas con su respectivo reordenamiento por prioridad, lo cual permitió establecer una matriz que contenía las decisiones estratégicas y los objetivos fundamentales de la universidad para así poder plasmarlos en la estructura de la organización. Dentro de los ejes estratégicos que se establecieron para la conformación de la estructura actual de la universidad fueron las siguientes:

- Reforzamiento de la autonomía universitaria
- Modernización tecnológica y del personal académico capacitado (núcleo estratégico)
- Ofrecer programas y servicios de calidad
- Consolidación gradual de la planeación y evaluación de una nueva cultura de cooperación dentro de la universidad

La nueva estructura organizacional de UABC se llevó a cabo a través de un proceso planeado desde 1998, con la finalidad de responder de forma eficiente a las necesidades del contexto, específicamente a las orientaciones del Estado. Los actores reconocen que esta reforma logró redefinir el rumbo de la universidad para el cumplimiento de los indicadores:

"Dentro de la universidad se generaron unas reformas interesantes en tema de la propia estructura de la universidad y de la funcionalidad académica para ser más eficientes y responder a los retos de la institución"[Entrevista a Felipe Cuamea, 2015]

"Con la nueva estructura, crecimos casi la matrícula en un 130%, la REFORMA del 2003 nos permitió entre otras cosas pasar de una matrícula de 23000 a casi 6000 en una década! porque modificamos nuestra estructura interna! modificamos la estructura curricular en muchos sentidos y la manera de operar en la rectoría y en las unidades académicas!" [Entrevista a Felipe Cuamea, 2015]

"Lo que se buscó, fue una estructura organizacional que respondiera más a la presencia de los municipios a coordinarse mejor en los municipios"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"la coordinación surge de una reforma que se hizo interna aquí en la universidad, anteriormente se tenían jefaturas pero ya cambio el esquema en la parte administrativa y se crearon tres coordinaciones: formación básica, formación profesional y posgrado e investigación, pero fue parte de la política de la universidad "[Entrevista a Ramón Lerma, 2016]

A través de las percepciones de los entrevistados, se observa que la reforma administrativa encabezada por Mungaray Lagarda cumplió de manera eficaz los objetivos que se habían planteado en dicha reforma; el papel de Mugaray como rector fue indispensable para emprender este cambio trascendental de la universidad.

## **8.6 Tamaño: la estructura formal de la planeación después del PIFI**

En este apartado se muestran los cambios en el tamaño, así como la nueva estructura formal de la planeación después de la reforma administrativa del 2003.

Es importante resaltar que la reforma que se emprendió en el 2003 trajo cambios significativos en el tamaño de la organización, ya que nuevas unidades organizativas emergieron, otras se fusionaron y finalmente algunas desaparecieron. Hasta el 2002, la estructura formal de la universidad era de forma piramidal y centralizada, en donde las actividades sustantivas se agrupaban con el criterio de escuelas o facultades en torno a carreras profesionales de nivel licenciatura; las unidades organizativas dependían del secretario general, quien por orden de jerarquía dependen del rector, y un vicerrector que atendía las diversas direcciones de la universidad (Estrella et. al., 2010), al respecto se menciona lo siguiente:

"la modificación que si tenía es una estructura, tenía rector, junta de gobierno, consejo, rector y no existía tribunal universitario, el patronato si, y estaba ya de aquí dependía directamente el bloque que tiene que ver con el vicerrector, había un vicerrector en Tijuana, aquí no había vicerrectores y entonces aparecieron las vicerrectorías, todos estos vicerrectores aparecen"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

La reforma administrativa generó cambios en la conformación de la estructura formal de la planeación en este periodo. Los principales cambios estructurales que se muestran fue que las direcciones pasaron a convertirse en coordinaciones, se crearon tres unidades académicas: Tijuana, Mexicali y Ensenada con sus respectivos vicerrectores, se creó un Tribunal universitario, y el cambio más relevante fue que la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional era un organismo formal pero no tenía un espacio físico dentro de la universidad, ni aparecía formalmente en el organigrama, a partir de esta reforma pasó a ser Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional, con su propio espacio físico y aparece formalmente en el organigrama. Bajo este contexto se menciona lo siguiente:

“Alejandro creó un nuevo estatuto e hizo expedir otro estatuto y ahí se creó la vicerrectoría de Ensenada y Mexicali” [Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

Con la nueva estructura organizacional, las unidades organizativas y los órganos responsables implicadas en el proceso de planeación quedaron de la siguiente forma:

**Tabla 29.** Órganos de gobierno implicados en los procesos de planeación en la UABC

Estructura formal				Normatividad
Órganos de gobierno implicados en los procesos de planeación	Se encuentra formalmente en el organigrama	Actores implicados	Legislación universitaria a la que corresponde	Artículos, títulos, apartados y fracciones que los rigen
Rector	Si se encuentra	Rector en turno de la universidad	LO , EG y Reglamento de planeación	Cap. III, Art. 19 (LO), Título tercero, Cap. IV, Art. 68- 74. (EG), Art. 4 (RP).
Vicerrectores	Si se encuentra	Vicerrector en turno del campus	EG y Reglamento de planeación	Art. 74, Sección B, Art. 80-81., Cap. VII, Art. 150 C, Art. 8-13 (RP).
Coordinación de Planeación y Desarrollo institucional	Si se encuentra	Coordinador General	EG y Reglamento de planeación	Art. 95 I, fracc. I-VII, art. 23 (RP)
Unidades académicas y dependencias administrativas	Si se encuentra	Directores, subdirectores, coordinadores	EG y Reglamento de planeación	Cap. VI, Art. 125, 128(Frac. I-VII), Art. 129, 132, 133 (Frac. I-III, VII, VIII, IX), Cap. VIII, Art. 150 A- 150 D 8(EG), Art. 8-13 (RP).
Órganos colegiados de planeación de la universidad (Consejos de planeación y Grupos técnicos de planeación y seguimiento (GTPS)	No se encuentran	Rector, académicos, coordinadores, directores, subdirectores y estudiantes	Reglamento de planeación	Art. 74, Sección C, Art. 95 C (EG), (Cap. 3, Art. 23-27.

Comunidad <sup>38</sup> universitaria, distintos sectores de la sociedad y otras instancias colegiadas	No se encuentra	Agentes externos a las estructura formal de la universidad	Agentes externos a las estructura formal de la universidad	Agentes externos a las estructura formal de la universidad
--	-----------------	--	---	--

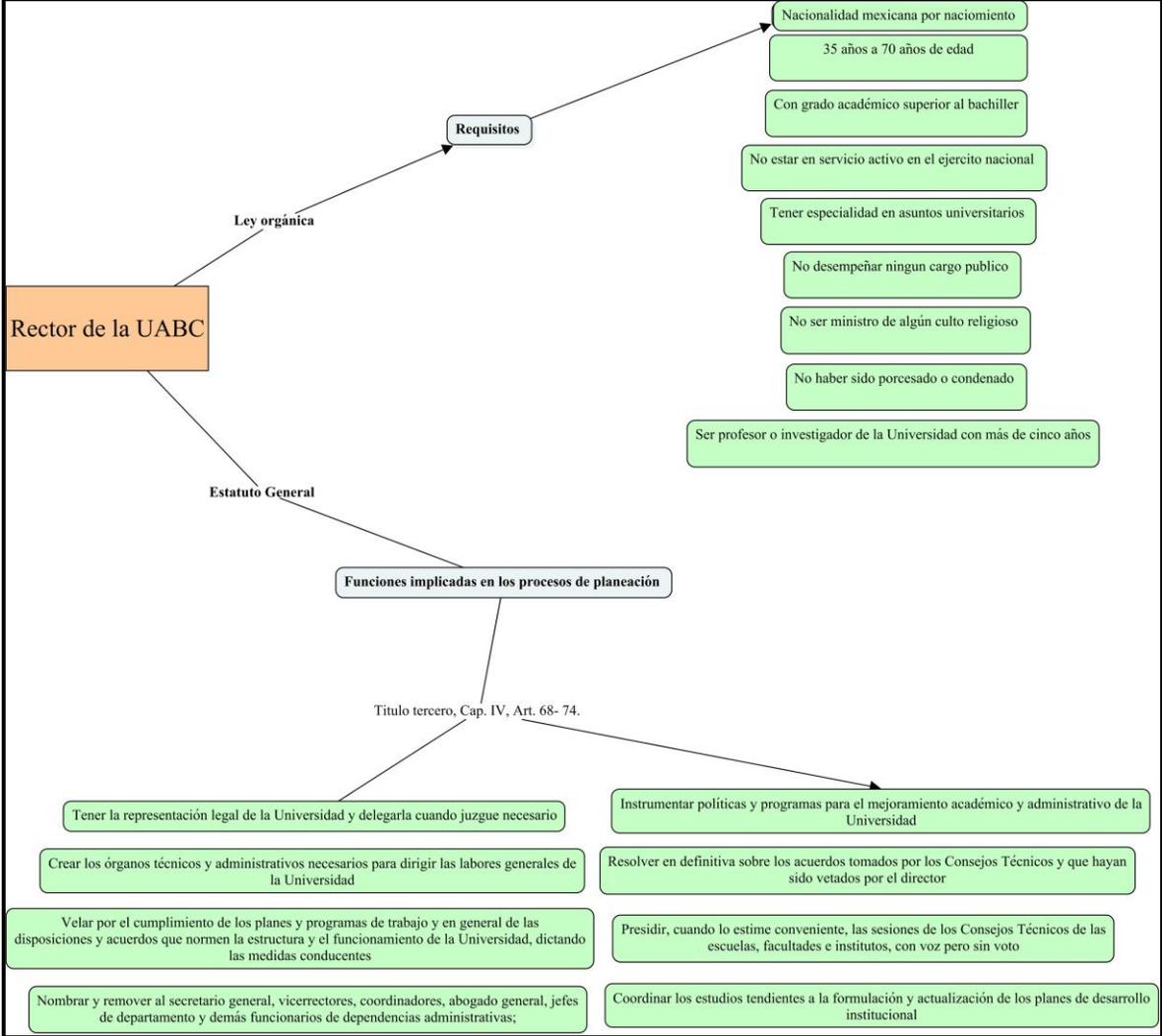
Fuente: Elaboración propia<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Para esta instancia no se elaboró el esquema gráfico, dado que pueden variar las instancias y agentes externos

<sup>39</sup> Con base a EG, LO y Reglamento de planeación

**Esquema 4. Primer órgano de gobierno implicado en la planeación: el rector de la universidad**

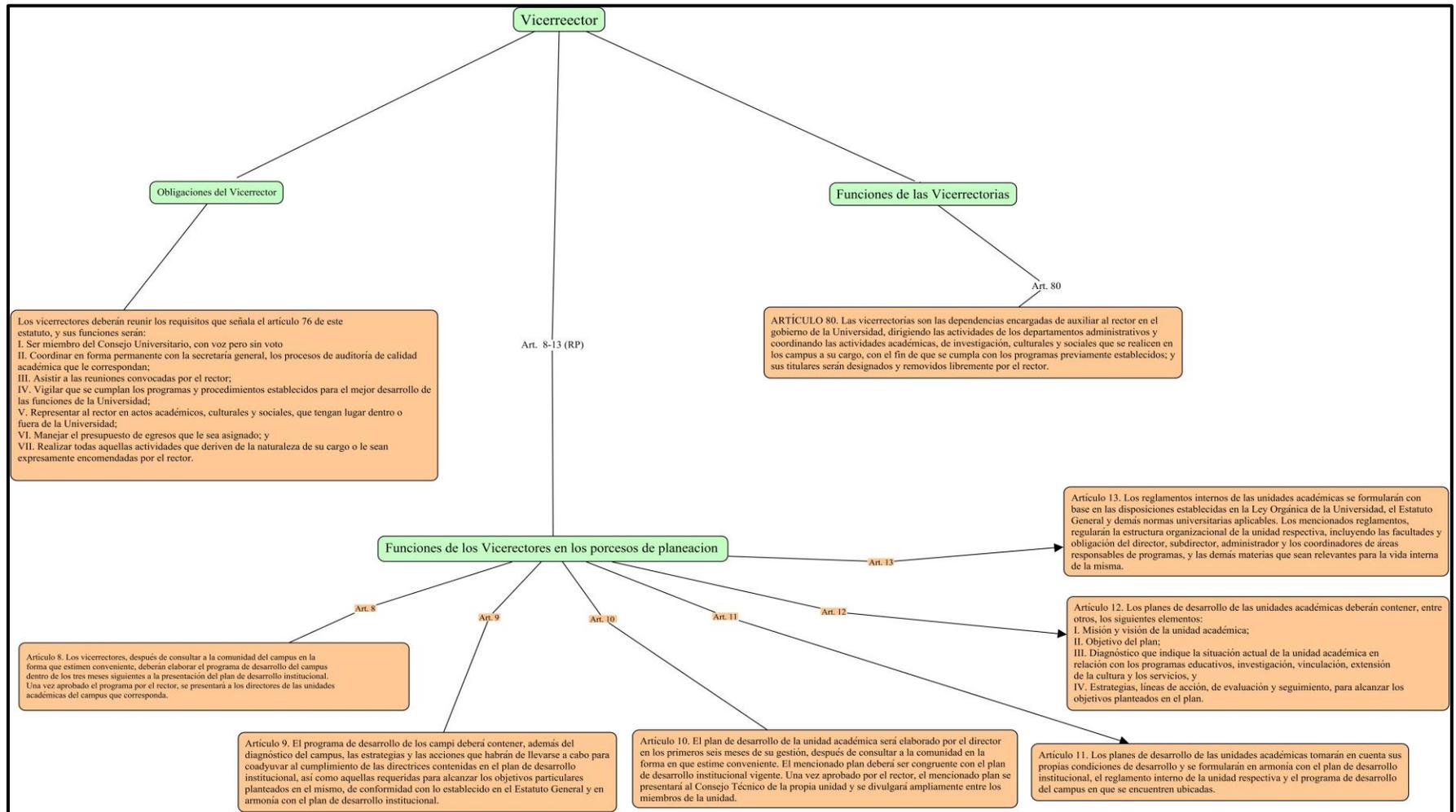


Fuente: Elaboración propia

Las funciones del rector no se vieron modificadas con la reforma estructural, se mantuvieron igual y siguieron normadas a través del EG y la LO de la universidad.



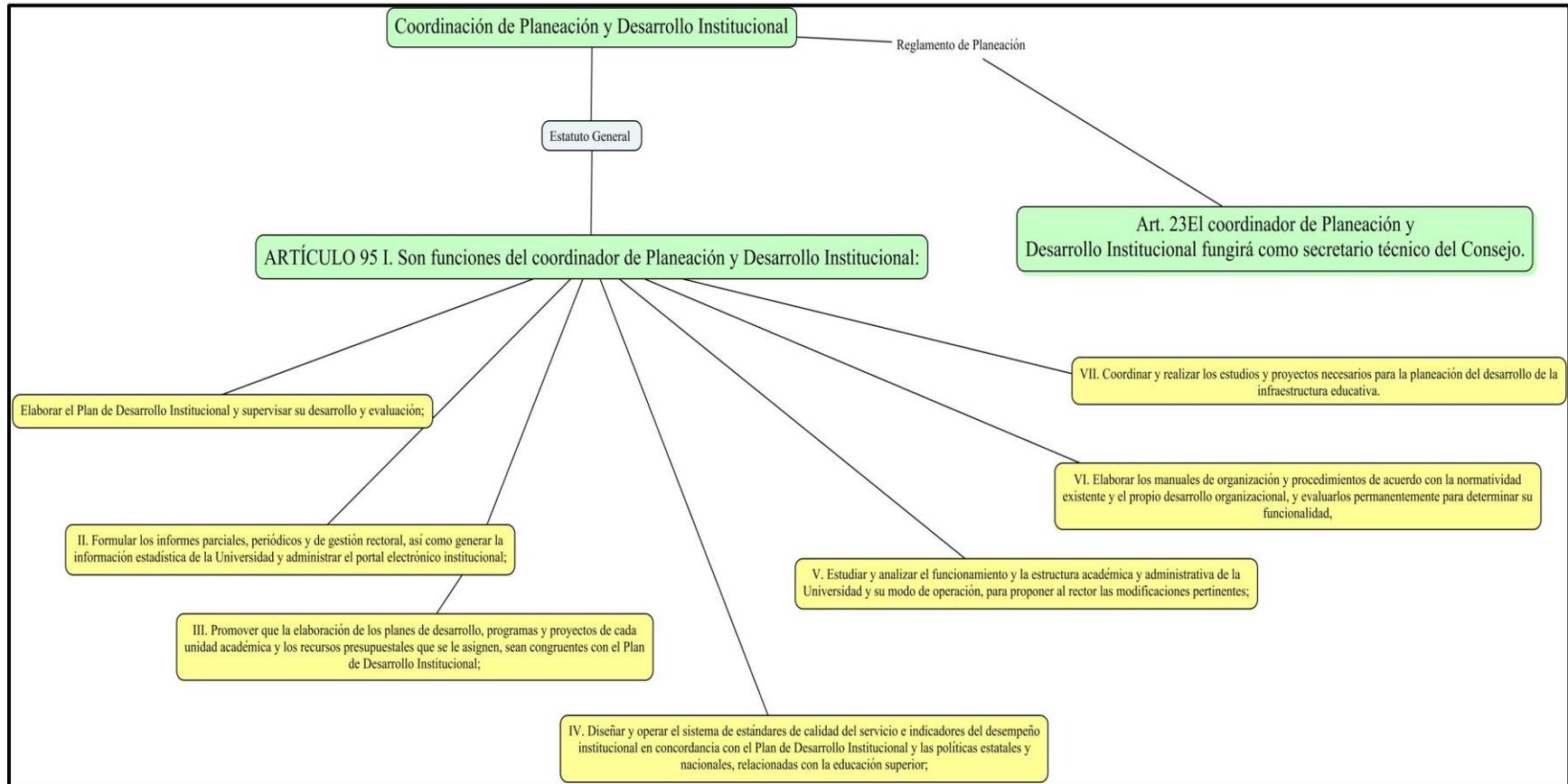
## Esquema 5. Segundo órgano de gobierno implicado en la planeación: el Vicerrector de los campus de la universidad



Fuente: Elaboración propia

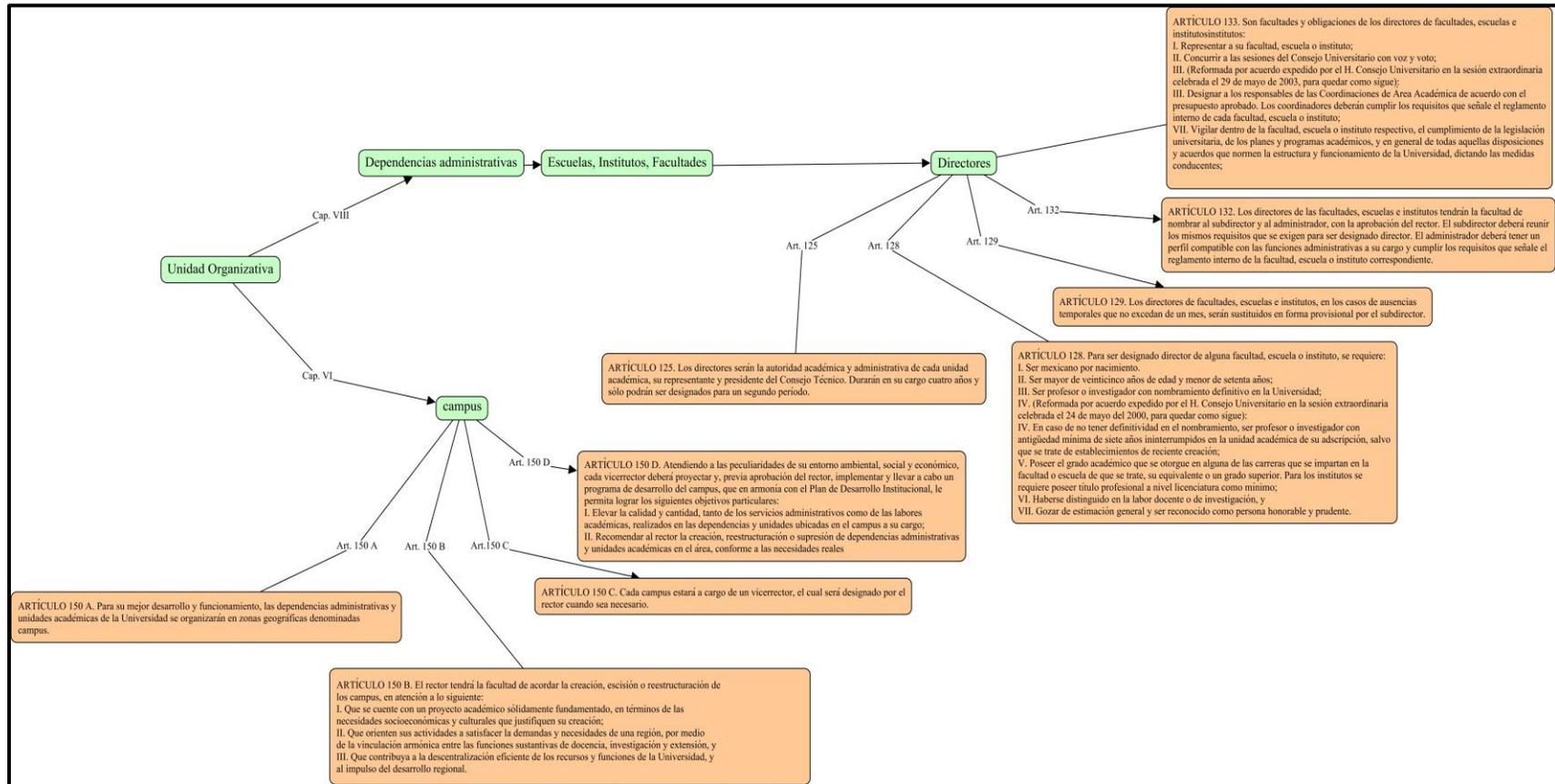
Las funciones del vicerrector con respecto a los procesos de planeación se modificaron después de la reforma.

**Esquema 6.** Tercer órgano de gobierno implicado en la planeación: La Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional



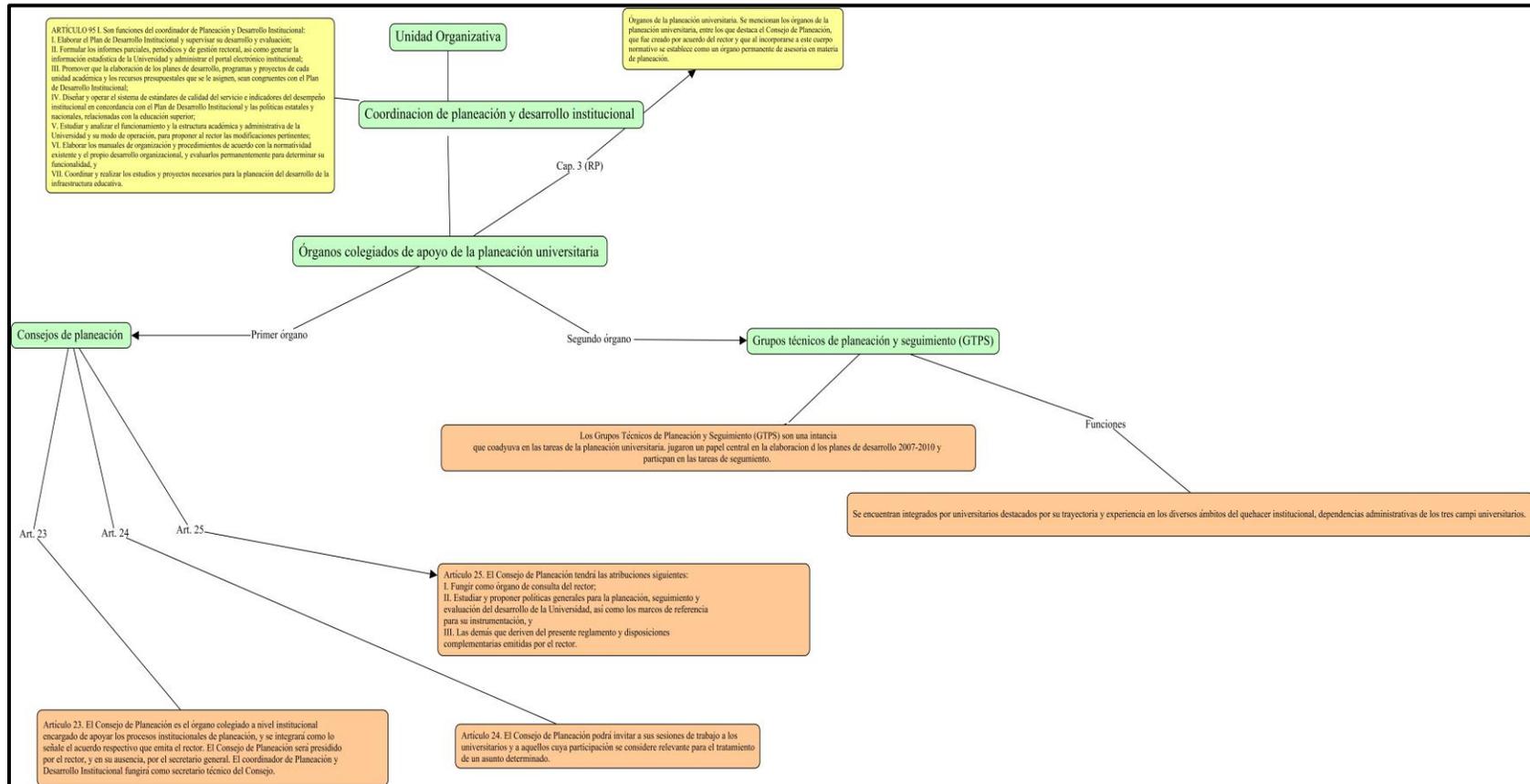
Fuente: Elaboración propia

## Esquema 7. Cuarto órgano de gobierno implicado en la planeación: Unidades académicas y dependencias administrativas en la universidad



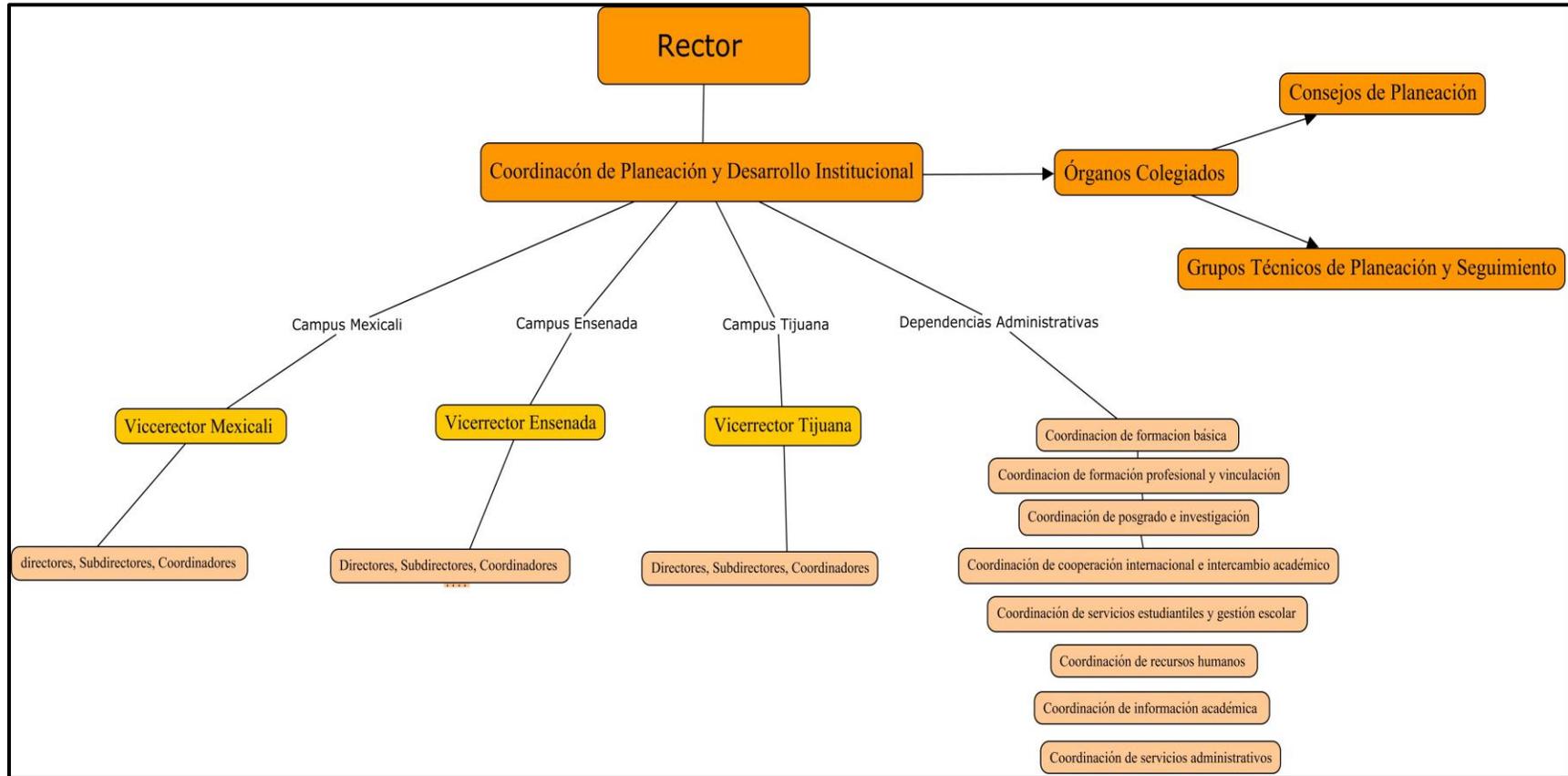
Fuente: Elaboración propia

## Esquema 8. Quinto órgano de gobierno implicado en la planeación: Los órganos colegiados en la universidad



Con base al EG y el RP, el esbozo de la estructura formal de la planeación después de la reforma estructural quedó de la siguiente forma:

**Esquema 9.** Estructura formal de la planeación 2003-2014



Fuente:

Elaboración

propia

A partir de la reforma administrativa del 2003, la estructura formal de la planeación se vio modificada, algunas unidades desaparecieron y otras emergieron. Durante el análisis a la variable normatividad, los cambios normativos en relación a la reforma administrativa se clasificaron en directos e indirectos, por lo tanto en este apartado se observa la relación entre una variable y otra, ya que sin una reforma normativa no se podía llevar a cabo la reforma estructural:

"Lo primero que se instrumentó en el consejo universitario fueron los cambios normativos, se aprobaron , y después de los cambios normativos ya se hicieron los ajustes estructurales"[Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

A partir de este supuesto, la reforma estructural se presentó en párrafos anteriores como un cambio indirecto ya que la reforma no se llevó a cabo por cuestiones del PIFI pero si generó cambios directos en la estructura formal de la planeación. Los cambios generados en la estructura formal de la planeación después de la reforma administrativa del 2003 quedan expuestos en la siguiente tabla:

**Tabla 30.** Cambios a la estructura formal de la planeación

<b>Órgano de gobierno implicado en los procesos de planeación</b>	<b>Antes de la reforma</b>	<b>Después de la reforma</b>
Rector	Rector	No presentó cambios
Vicerrectores	No existía	Se crearon las vicerectorías como consecuencia de las nuevas unidades académicas; de tal forma que se hicieron indispensables los procesos de planeación y elaboración del PDI por cada Unidad Académica.
Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional	Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional	Desapareció: Esta comisión desapareció después de la reforma
Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional	No existía	Se crea una nueva unidad organizativa destinada a atender y coordinar los procesos de planeación institucional de la universidad.
Unidades Académicas y Dependencias Administrativas	No existían	Se crearon tres campus: Ensenada, Tijuana, Mexicali; se crearon nueve coordinaciones para atender las funciones administrativas, para ambos casos se estipula en el RP que están obligados a realizar sus PDI y acatarse a los lineamientos de la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional
Órganos colegiados de	No existían	Estos órganos dependen de la Coordinación de Planeación y

planeación (Consejo de planeación y Grupos Técnicos de Planeación y seguimiento)		Desarrollo Institucional, para ambos casos el Secretario Técnico es el Coordinador General de la Coordinación de Planeación y Desarrollo institucional.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Para Richard Hall (1996) el factor tamaño es un elemento que se encuentra en el contexto, existen diversas formas de medir el tamaño de una organización; para este análisis se retomó el factor: personal disponible en la organización, mismo que muestra la medición y conceptualización para medir el tamaño de una organización. Bajo este supuesto, se consideraron las posibles modificaciones al personal de la universidad por la llegada del PIFI. Para mostrar los hallazgos, durante las entrevistas se plantearon las siguientes preguntas:

1. ¿Cuándo llega el PIFI a la universidad, en algún momento se ven en la necesidad de contratar nuevo personal?
2. Si es así ¿Qué tipo de contrato y a que área se destinó?

Con base a las preguntas realizadas los entrevistados contestaron lo siguiente:

**Tabla 31.** Percepción de los actores entrevistados con respecto a personal disponible en la organización

Entrevistados	Respuesta
Salvador Ponce(Director de la Pedagogía)	"no, trabajamos básicamente con el mismo personal y con los que tienen nombramientos especiales de coordinación"  "pero una plaza nueva que venga directamente a la cuestión del pifi, no, para nada, de hecho el otro día platicábamos con el subdirector y decía: en todas las areas hay un coordinador de planeación, en vicerrectoría, en rectoría, pero al momento que lo bajas a las facultades o institutos, pues no, y los directores hacemos la planeación, o sea no hay una persona que vaya viendo como va, y pues es una labor que recae en el director y en el subdirector "
Ramón Lerma (Director de la Facultad de Ciencias Exactas, Campus Ensenada)	"bueno depende del tipo de proyecto, más que personal de confianza, se puede contratar algún ayudante, pero realmente el peso fuerte sigue siendo por la planta académica; en ocasiones si el tipo de proyecto lo permite se puede contratar de manera temporal algún ayudante"

<p>Exsubdirectora (Ex sudirectora de la Facultad de Ciencias Sociales y humanidades)</p>	<p>"mm, no, no contratamos, fíjate que algo que institucionalmente ocurría era que el director de planeación que en aquel entonces era el director Juan José Sevilla, y el Maestro el Doctor Arcos, que eran los dos responsables de planeación, el director era el Doctor Sevilla, pero Arcos era el encargado de la gestión de los recursos y de la administración de todos los recursos de la institución, ellos participaban en las planeaciones, es decir, no contratamos a nadie porque ellos estaban, así como Mungaraúy fue a la escuela a decir, por aquí vamos, ellos estaban en las reuniones, ambos, solo en caso muy excepcionales no estaban, pero siempre estaba Arcos y la mayoría de las veces estaban los dos, en cada DES, de toda la universidad, entonces no había necesidad de contratar a alguien más"</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia<sup>40</sup>

De acuerdo con las respuesta de los entrevistados no se presentaron cambios en el personal disponible de la organización, es decir, la universidad respondió a los requerimientos del programa con el mismo personal, adaptó los requerimientos del programa con el mismo personal; por lo tanto se observa un proceso de cambio adaptativo donde se hace referencia a las transformaciones incrementales o radicales, anticipadas o emergentes, que llevan a cabo las organizaciones con el objeto de ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos de su medio ambiente, en este caso se observa directamente que no se generaron cambios en el personal de la universidad (Coronila y Castillo, 2000).

## 8.7 Formalización: los procesos de planeación se regulan en la universidad

Para analizar los cambios en la formalización, es necesario retomar el origen del PIFI para comprender el sentido del programa en las universidades y lo que el Estado quería implementar en ellas; ya que se parte del supuesto que la formalización de los procesos de planeación en la UABC proviene del contexto por un cambio en las reglas del modelo de financiamiento ligados a procesos de planeación de las UPES.

## 8.8 El contexto: Cambio en el modelo de financiamiento de las Universidades Públicas Estatales (UPES)

<sup>40</sup> Con base a la información proporcionada por los entrevistados

Acosta (2000: 63) observa que la relación de los cambios institucionales en los sistemas de educación superior y su relación con las políticas de enseñanza de educación superior, muestran pautas comunes como: el impulso de la evaluación ligada al financiamiento como el eje de las políticas gubernamentales; la diferenciación creciente de los sistemas, subsistemas y ciertas instituciones de educación superior, la relación entre el cambio del perfil del Estado con un enfoque de políticas sociales, el nivel del posgrado y la investigación, la autonomía de las universidades para tomar decisiones sobre como elevar la calidad de la educación.

El autor resalta que estas políticas han sido definidas para tener un control y una supervisión directa sobre las instituciones, pero no son tan claros los efectos que tienen las políticas con los intentos de reforma de las organizaciones y estructuras universitarias. Por lo tanto no se observa una relación clara de causa y efecto que surgen de la relación entre los procesos de instrumentación de políticas y los procesos de cambio institucional, la relación entre ambas se observa como una relación interactiva donde entra en juego negociaciones entre valores, intereses, conflictos y proyectos (Acosta, 2000). Bajo este supuesto se menciona lo siguiente:

“Yo te voy a dar un recurso, pero atrás de ese recurso va etiquetado un indicador que te permita transitar en cumplimiento de ese proyecto”[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Retomando los supuestos de Acosta (2000), se observa que las pautas comunes que se ligan con el origen del PIFI son las siguientes:

1. El PIFI tenía como fin elevar la calidad de la educación y la competitividad académica para avanzar hacia el desarrollo y fortalecimiento institucional.
2. El financiamiento de las universidades se otorgaría a través de los ejercicios de planeación participativa de las propias universidades.

El cambio más evidente que generó el PIFI, fue que el programa logró legitimar todo un proceso político diseñado desde una instancia superior, se asume el programa como una condición necesaria para obtener recursos federales adicionales y no hay otra alternativa, el instrumento de la política pública se implanto a través del financiamiento:

" nosotros decíamos que en estas nuevas gestiones, lo más importante era amarrar la chequera a los indicadores, es decir, yo te voy a dar un recurso, pero atrás de ese recurso va etiquetado un indicador que te permita transitar en cumplimiento de ese proyecto"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"si no hay un buen referente indicativo, por lo tanto la asignación presupuestal va abajo"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"el seguimiento de los indicadores se asociaba en el proyecto y la acción asociado al financiamiento y derivado de eso se manejaba otro tema que se llamaba meta-compromiso y estas metas-compromiso, lo que tenían en términos de que estaba asociado al financiamiento;" [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Como es conocido, la mayor parte del presupuesto ordinario anual de las instituciones se utiliza en gastos como: pago al personal, mantenimiento, pago de servicios sin considerar otros aspectos de la universidades, a través de estas percepciones se observa que el recurso extraordinario asociado al PIFI se convirtió en una necesidad y no en una opción (López, 2012). Los actores mencionan lo siguiente:

"el seguimiento de los indicadores se asociaba en el proyecto y la acción asociado al financiamiento y derivado de eso se manejaba otro tema que se llamaba meta-compromiso y estas metas-compromiso, lo que tenían en términos de que estaba asociado al financiamiento;" [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

## **8.9 Cambio en el modelo de planeación de las UPES**

La asignación del presupuesto vía PIFI, no solo cambio el rumbo del financiamiento a través del nuevo modelo legal-racional para el financiamiento, sino que los procesos de planeación de las universidades comenzaron a tomar otro sentido:

"así es, bueno a partir de eso en el 2000 se hace un nuevo replanteamiento, cuando Julio Rubio toma el cargo de subsecretario y plantea un esquema junto con sus directivos de reformar el planteamiento de la planeación, porque él como subsecretario y representante de la ANUIES, le tocaba también hacer ciertos acercamientos a las instituciones y a las valoraciones, y veía que el programa se había degradado mucho en términos de sus valoraciones y asignaciones presupuestales, entonces había la necesidad de replantear un nuevo ejercicio y lo denominaron Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional, los famosos pifis"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

De acuerdo con Rubio (2006), en el marco de la primera versión del PIFI se establecieron las bases para la planeación estratégica institucional. Esta se conceptualizó como una oportunidad para iniciar la planeación integral por parte de las universidades, las cuales formularon a nivel institucional y por cada DES, sus visiones al año 2006 mismas que contenían las aspiraciones de superación institucional (Rubio, 2006).

Bajo esto contexto, el Director de Planeación de UABC, menciona lo siguiente:

"a partir de eso, el pifi lo que buscaba...mmm, hay tres momentos de los pifis; el pifi uno fue como para cambiar el sentido de la planeación de la gestión de los proyectos y hacer proyectos, en vez de presentar veinticinco o treinta proyectos que presentaba alguna institución, solamente presenta un proyecto o tres proyectos institucionales y el resto como se estaba conformando las dependencias de educación superior que eran las DES, este conjunto de DES, era la parte sustantiva que generaba los compromisos a partir de esa planeación y cumplían en el marco institucional de los complementos de los proyectos de la gestión"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Para la versión 2.0 del PIFI, se buscó fortalecer las bases de la planeación institucional y se retomó el resultado del aprendizaje en la versión del PIFI 1.0, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales para la planeación, el proceso mantuvo el mismo énfasis a nivel institucional como en las DES (Rubio, 2006). Para esta etapa, el Director de Planeación de la UABC menciona lo siguiente:

"posterior a eso, aparece el pifi 2.0. El pifi 2.0, se afinan una serie de indicadores, se afinan también el propposterior a eso, aparece el pifi 2.0. El pifi 2.0, se afinan una serie de indicadores, se afinan también el propio instrumento de contenido, y dicen: ahora si vamos a cumplir, porque vemos que en la política educativa del marco de la gestión de los recursos, si va por esa vía.io instrumento de contenido, y dicen: ahora si vamos a cumplir, porque vemos que en la política educativa del marco de la gestión de los recursos, si va por esa vía." [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Para Rubio (2006), en la versión 3.0 en adelante, se focalizaron los esfuerzos de la planeación estratégica participativa de manera específica en el ámbito de las DES. Esta fase se centró en fortalecer las condiciones institucionales para el desarrollo académico a través de los PRODES; de la misma forma se puso énfasis en atender y mejorar los servicios y procesos estratégicos de gestión mediante los PROGES (Rubio, 2006). Al respecto se menciona lo siguiente:

"en la versión 3.0, que era la versión 3.1, ya puedes reorientar nuevamente tus indicadores y valorar si realmente si lo que vas a cumplir en el marco del profesorado, de los programas educativos acreditados y la mejora de los indicadores de proceso y de resultados, esos son los que estaríamos visualizando, a esa fecha la madurez de la planeación ya se había mejorado y los indicadores de las universidades ya estarían alcanzando un indicador deseable." [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

El nuevo modelo de planeación para las universidades había llegado para quedarse, el PIFI era un insumo indispensable en los procesos de planeación para obtener el financiamiento extraordinario. En este nuevo escenario los entrevistados mencionan lo siguiente:

"del propio pifi, es decir, tú tienes un instrumento ya planeado, entonces ese instrumento planeado te lo voy apoyar en el marco del ejercicio, y lo que hacía era impulsar los ejercicios en el marco institucional las universidades, y lo que se fomentaba era que el programa finalmente alcanzara los indicadores deseables. Hay una bibliografía que Julio Rubio publicó, que se llama, este, mmm...publicaron dos, y el del PROMEP"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"Entonces, ¿qué hicieron las universidades ante este hecho?, pues fueron permeando, empujando para alcanzar los indicadores, porque inclusive los rectores en sus primeras presentaciones de sus exámenes, de sus defensas del pifi, denominaban: voy a presentar mi examen pifi, jajaja, eso es lo que decían, y lo que en algún momento de los primeros ejercicios lo que se hacía era que se consideraba también un documento de carácter institucional que reflejara la defensa entre los pares, y este documento lo que hacía era un breve resumen de la situación que guardaba la universidades," [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Los ejercicios de planeación estratégica se convirtieron en un elemento formal para obtener el recurso, cumplir con los indicadores y fortalecer el desarrollo institucional de las universidades:

"entonces lo que hicieron es empezar hacer planteamientos de mucha inconsistencia en el marco de su planeación, porque era tanto la formatería que se había generado, que había mucha duda en términos de esa formatería, donde nosotros decíamos que en estas nuevas gestiones, lo más importante era amarrar la chequeo a los indicadores" [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Se resalta que la perpetuación de la política nacional se dio por la continuidad del régimen panista en el país, la estabilización del programa se ha mantenido por dos sexenios más a pesar de que en el 2012 hubo una alternancia política. Este hecho se convirtió en un elemento indispensable para que el nuevo modelo de planeación de las UPES se consolidará. Bajo este nuevo escenario los actores reconocen la importancia de la continuidad de la política, y mencionan lo siguiente:

"se hicieron algunos documentos en las reuniones de rectores e inclusive cuando el aspirante en ese momento, el presidente, hubo una reunión en Veracruz y se le presentaron ciertas necesidades de las universidades, dentro de ellas era la continuidad de este programa, que había sido un instrumento interesante dentro, como el gobierno seguía siendo panista, pues por supuesto que iba a cobijar esta parte y al iba continuar;" [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"todos, todos, los datos de lo que yo les estoy hablando, y a partir del 2008-2009 cambia un poco la metodología, lo único que se asocia ahora es que los periodos de los proyectos van a dos años, los indicadores se proyectan a partir del 2012 al 2017 y en aquellos años del 2001 al 2006 se proyectaban primero de un año y luego a seis años, es decir, una proyección de seis años para que fueras dando un seguimiento exacto a las indicadores"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

## **8.9 La formalización de los procesos de planeación en la UABC**

El nuevo modelo de planeación de las UPES trajo un cambio en los procesos de planeación de la universidad; la UABC fue elegida por el Subsecretario de Educación Superior como una de las universidades para consolidar el transito del modelo de planeación:

"el subsecretario en turno hace dos planteamientos, plantea la parte de la universidad de la UADY y la UABC, pone los dos extremos porque él tenía el interés de que eran universidades más o menos orientados hacia los fines, y que tenían un cumplimiento en términos de la política publica nacional,

porque al final los funcionarios van a reconocer el logro, no van a quedarse en aquellas que si transitamos pero los bloques de mi universidad no se cumplieron, nos quedamos a la mitad de los bloques en cumplimiento de matrícula de calidad, entonces para eso hicieron un experimento, y eso experimento que se hace logran obtener al 2006 la matrícula de calidad al 100% y se les da un reconociendo que es una banderita blanca," [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Se observa que la formalización de la planeación en las universidades se llevó a cabo por el contexto, por parte del Gobierno Federal. Este hecho marcó un punto de inflexión para las universidades que adoptaron el programa; el uso de la planeación estratégica se constituyó como el eje principal para guiar los procesos de planeación de todas las universidades:

"las universidades que no se apegaban a cierto ordenamiento de planeación y lo que hace es que, toma un orden, ordeno un poco y no solo a la UABC, sino a las universidades en términos de sus gestiones en la planeación, lo que cambia es únicamente que ahora un directivo de esta universidad tenía que visualizar su gestión en el marco del desempeño, porque esa era la estrategia, había una...siempre ha permanecido una política de origen que tiene que ver con calidad," [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

En el caso de la UABC no fue la excepción, para la universidad los ejercicios de planeación no fueron ajenos, la universidad ya tenía avances en materia de planeación, ya que por cada periodo rectoral era indispensable elaborar los PDI, mismo que incluían estrategias y objetivos de las propias políticas nacionales:

"mi conclusión es que fue un instrumento importante en la planeación de las propias DES y de la propia universidad, pero no era la parte sustantiva en la cual se apegaba a la gestión, su plan de desarrollo era la base, lo que se hacía en esta universidad, es que el plan de desarrollo formaba parte de esa gestión; cuando este programa nace, la universidad ya tenía sus ejercicios de planeación hechos"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"Es decir, la UABC ya tenía sus propios planes de desarrollo, no como el caso de Nuevo León que fue el primer ejercicio que se hace a partir de estas estrategias, sino que ... bueno lo que hace la universidad, nosotros nos preparamos como institución, es decir, lo que hicimos es que a partir de la evaluación de los programas de CIIES fomentamos dos estrategias importantes, una que tenía que ver con acreditar programas y evaluarlos en CIIES, es decir, su aseguramiento de la calidad, y otro que tenía que ver con certificación de procesos en el marco de la gestión institucional, estas dos estrategias, nosotros las veíamos venir, en términos después de lo que se criticaba fuertemente a las universidades que no se apegaban a cierto ordenamiento de planeación y lo que hace es que, toma un orden, ordeno un poco y no solo a la UABC, sino a las universidades en términos de sus gestiones en la planeación, lo que cambia es únicamente que ahora un directivo de esta universidad tenía que visualizar su gestión en el marco del desempeño, porque esa era la estrategia, había una...siempre ha permanecido una política de origen que tiene que ver con calidad," [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Bajo esta percepción, la universidad respondió de forma adelantada a la política nacional; en el periodo de Beltrán Corona se hacen las dos primeras versiones del PIFI, pero con la llegada de Alejandro Mungaray la política nacional impacta en los procesos de planeación de la universidad, al respecto se menciona lo siguiente:

"En las escuelas ya Beltrán había dejado la planeación estratégica y existen los PIFIS y los PIFIS van abordar dos ejes claves, calidad educativa, programas acreditados y mejoramiento de la capacidad académica, es decir, mejoramiento y capacitación de los profesores de tiempo completo"[Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

Cuando llega Mugaray en el 2003, los procesos de planeación tomaron otro sentido; Mugaray tenía claro que el cumplimiento de los indicadores le ayudarían a consolidar el fortalecimiento de la institución, y el PIFI sería el medio para lograrlo:

"El PIFI significa una gran oportunidad para iniciarse en estos procesos de planeación. Para las Instituciones Públicas de Educación superior que hemos incursionado con anterioridad en estos procesos, es una gran oportunidad para saber si efectivamente los esfuerzos que estamos haciendo pueden reflejarse en resultados significativos para la universidad y para el entorno que nos está observando de manera permanente. La calidad debe provenir de su planeación y no de actos espontáneos y coyunturales. (Alejandro Mugaray Lagarda/ frase testimonio, (Rubio, 2006) "

"Entonces la institución lo que hace, el PIFI se va sobre temas de capacidad y competitividad pero más sobre temas de competitividad, las universidades han recibido más recurso en el tema de cuerpos académicos y aseguramiento de programas educativos; y un tema importante también que se deriva de ello, que es la movilidad de profesores y estudiantes; esta parte en el marco de las universidades se fomenta, esta universidad también lo empieza a fomentar a partir del año 2003 y hace un impulso fuerte, porque ya había adoptado ciertas estrategias para seguir fomentando el desempeño de los indicadores y convocatorias internas de investigación, convocatorias asociadas no solamente a la parte individual sino a cuerpos académicos"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

En el periodo de Mugaray, los procesos de planeación para la universidad se convirtieron en un proceso indispensable. Antes de la llegada del PIFI la universidad ya realizaba ejercicios de planeación estratégica pero no tenían un alto grado de formalización, sin embargo los nuevos lineamientos establecidos por el programa reorientaron los procesos de planeación, es decir, la SES y el modelo de planeación ligado a un recurso financiero, llevaron a la universidad a incrementar el grado de formalización de los procesos de planeación:

"Entonces hasta que llega Mugaray, es cuando realmente si hay la modificación, porque ya la planeación no es en lo casero, ya te tienes que juntar con las cuatro o cinco facultades, primero al interior con tu grupo"[Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

"por lo tanto en ese periodo si hubo un cambio, porque hubo más actores, nuevos escenarios, y hubo nuevos objetivos y metas que habría que alcanzar en la planeación," [Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

"todo dejó de ser discurso y se convirtió en una meta, en una afirmación que se iba procurar logra alcanzar"[Entrevista a Exsubdirectora,2016]

"ya cuando llega Mugaray pues a ver si le entendiste, a ver si lo hiciste, o sea, aquí estas son las dos líneas y el recurso se va a mover en estos derroteros y hay que planear para que te llegue el recurso y tienes que pensar que vas a hacer con lo que tienes y que vas a pedir y que vas logra con eso." [Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

A partir de esta etapa los ejercicios de planeación de la universidad se convirtieron en el principal insumo para la elaboración e integración del PIFI, y al respecto se menciona lo siguiente:

"mi conclusión es que fue un instrumento importante en la planeación de las propias DES y de la propia universidad, pero no era la parte sustantiva en la cual se apegaba a la gestión, su plan de desarrollo era la base, lo que se hacía en esta universidad, es que el plan de desarrollo formaba parte de esa gestión; cuando este programa nace, la universidad ya tenía sus ejercicios de planeación hechos"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"hay aspectos de esta universidad, donde la planeación en su metodología describe que un insumo es el pifi, porque ahí es cuando empiezan a aparecer los compromisos de matriz de marco lógico y esto tenía que tener un indicador referente y ese indicador referente se tenía que cumplir a través de una planeación de este, mm, institucional, pero también desde una planeación financiera cruzada con su matriz de marco lógico, con su propia visión, objetivos, estrategias, metas acciones, desgloses presupuestales y un indicador de referencia de que se va a cumplir"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Es tan alto el grado de formalización de la planeación en la universidad, que en el periodo rectoral correspondiente a Gabriel Estrella, se crea el reglamento de planeación:

"Las tareas de planeación han pasado a ser actividades no sólo de la institución, sino que cada vez se hacen más necesarias en las unidades académicas y en las dependencias administrativas, las cuales requieren de asesoría en la materia. Por ello, a partir de la reforma universitaria de 2003, la anterior Comisión de Planeación –que dentro de la estructura universitaria era una instancia de apoyo sólo del rector- se convirtió en la Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional, cuyas funciones ahora también se orientan a brindar asesoría a las unidades académicas en materia de organización, planeación, seguimiento y evaluación (RP, 2007)."

Artículo 1. El presente reglamento tiene por objeto normar los procesos de planeación en la Universidad Autónoma de Baja California, así como también los de seguimiento y evaluación de las acciones realizadas; los cuales estarán asociados institucionalmente con los recursos financieros para ello asignados (RP, 2007)."

Artículo 2. La planeación constituirá un proceso permanente orientado al cumplimiento de los fines de la Universidad Autónoma de Baja California, señalados en su Ley Orgánica y Estatuto General. Será, en todos sus niveles, un proceso participativo y colegiado, en atención a la naturaleza comunitaria de la Universidad (RP, 2007)."

A partir del cambio en la formalización de los procesos de planeación y la creación del reglamento de planeación, no se observan modificaciones en relación con los siguientes periodos rectorales.

### **8.9.1 Centralización**

En este apartado se muestran los cambios en la unidad de análisis centralización, para observar de qué forma ha cambiado la toma de decisiones y el grado de participación a

partir de la llegada del PIFI; esto en relación con la nueva estructura formal de la planeación promovida por la reforma administrativa en el 2003.

Al realizar el análisis del organigrama de la estructura formal para este periodo, se observan los siguientes cambios:

**Tabla 32.** Modelo de toma de decisiones en la UABC

Etapa	Ápice estratégico	Línea intermedia	Núcleo operativo
Antes de la reforma	Rector y Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional	Directores y subdirectores	Jefes de área
Después de la reforma	Rector, Vicerrector, Coordinación de Planeación y Desarrollo institucional, Órganos colegiados de planeación de la universidad	Unidades académicas y dependencias administrativas (Directores y subdirectores)	Jefes de área y coordinadores de carrera, Comunidad universitaria, distintos sectores de la sociedad y otras instancias colegiadas

Fuente: Elaboración propia

En la reforma administrativa del 2003, más instancias se agregaron a los procesos de planeación de la universidad; la Comisión de Planeación paso a convertirse en una Coordinación de Planeación y Desarrollo institucional, los Vicerrectores de las Unidades Académicas, las Dependencias Administrativas, Órganos Colegiados y la Comunidad universitaria, son las instancias que formalmente participan en los procesos de planeación después del 2003.

Bajo esta nueva estructura, en la toma de decisiones se incluyeron más actores a los procesos de planeación, mismos que son los responsables de definir estrategias, objetivos y políticas por cada área, facultad, unidad académica y DES, pero la estructura ayudó a descentralizar la toma de decisiones y se convirtió en una toma de decisiones descentralizada y legitimada:

“Beltrán empieza a dar los pininos, empiezan hacerse convenios, pero ya como programa o acción a la que se le invierte y se destina recurso es hasta Mungaray con la planeación a través de los PIFIS, que reitero, bueno, ya lo comentaste tú también, Beltrán sienta esas bases pero con Mungaray lo llevamos a la acción, porque ya después era sentarse no nada más con los tuyos internos, sino a hora con los de otras carreras, derecho, etc., los que formamos una DES, con los del IDE de Ensenada, con los de EC y nos dimos cuenta que ya no éramos solitos en la casa sino que por ejemplo la facultad pertenece a dos DES y algunos de los miembros de DES están aquí pero otros están en Tijuana y en Ensenada y a que reunirse con ellos, a que colegiar y decidir juntos y hacer diseños de programas de posgrado como DES, eso ya fue hacia el final de Mungaray, por lo tanto en ese periodo si hubo un

cambio, porque hubo más actores, nuevos escenarios, y hubo nuevos objetivos y metas que habría que alcanzar en la planeación, ya no era a ver que se te ocurre hacer con lo que te llegue, yo te voy a dar una cuota y tu a ver que haces, ahora era, tu cuota va estar en función de lo que vas a lograr con lo que tienes, y apartar de ello tú tienes el compromiso de lograrlo para irle sumando a la institución, y si no te sientas y haces una planeación donde no pensaste que ibas a hacer, como lo ibas hacer y con quien lo ibas a hacer pues lo ibas a ver reflejado en el recurso que te íbamos a dar y si no estabas rindiendo como facultad pues también lo ibas a ver en tu recurso, pues tu no le estas invirtiendo pero aquel sí y aquella le va a tocar más "[Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

"trabajamos directores y administradores de cada una de las facultades y presentamos todas las necesidades y comenzamos a armar el proyecto; hay varias cosas donde nos cruzamos o que vemos que pueden ser atendidas si trabajamos de manera conjunta, por ejemplo, un congreso, un foro, un encuentro de cuerpos académicos, entonces así es como trabajamos y empezamos armar"[Entrevista Salvador Ponce, 2016]

"procurábamos estar siempre los directores y subdirectores, juntos con los de planeación, aunque en ocasiones o estaba el subdirector o el director, pero generalmente estábamos los dos "[Entrevista a Exsubdirectora, 2016]

"En el caso del pifi la forma de integrarlo es que la Coordinación de planeación nos invita a una reunión y participamos todos los líderes académicos, directores, subdirectores y nos dan los lineamientos general y se nos indica que parte nos corresponde para brindar la información para poder integrar, es un núcleo de 30 y 40 personas pero cada uno hace la parte que le corresponde y al momento de la integración ya es un grupo muy reducido, solamente está el subdirector, director y el administrador de cada una de las facultades y ellos elaboran el documento principal"[Entrevista a Ramón Lerma, 2016]

## 8.9.2 El proceso participativo del PIFI y su relación con la toma de decisiones

El PIFI tenía como fin lograr hacer de la planeación institucional un proceso participativo, a través de la comunicación para el establecimiento de metas compromiso con las DES de la institución (Rubio, 2006).

En este periodo, se observa que la nueva estructura promovida en la reforma administrativa del 2003, ayudó a descentralizar la toma de decisiones en la universidad, la cual contribuyó a que el ejercicio de planeación e integración del PIFI se convirtiera en un proceso participativo:

"si, normalmente todos participan, dan su opinión sobre lo que se puede mejorar, se discute y después se manda la información o lleva e punto de vista de todos, si es un proceso muy participativo"[Entrevista a Ramón Lerma, 2016]

"más o menos el comportamiento era de entre 400, 500 el total de participantes, es decir, desde los directivos, porque generalmente los directivos en el 90 % son profesores y nada más están comisionados directivos, de las áreas, los directores de las unidades académicas, los coordinadores de programas, los profesores de tiempo completo, y en algunos casos, se incorporaban también los administrativos de las unidades académicas para cuestión presupuestal," [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"yo era quien los hacia trabajar; nos reuníamos para ver la metodología del trabajo y empezar a trabajar sobre el documento y ver sus prioridades institucionales y de las DES, para conformar las institucionales, es decir, era un proceso participativo real, no era ficticios, como en el caso de otras instituciones." [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"Lo que nosotros hacemos es realizar una sesión abierta, si hay participación de profesores, eh ..la vez pasada cuando hicimos la apertura, tuvimos aproximadamente unos 30 profesores de tiempo completo y unos 13 de asignatura más o menos"[Entrevista a Salvador Ponce, 2016]

### 8.9.3 Cambios en la estructura formal: el recuento

En este apartado se muestran los resultados arrojados en el programa MAXQDA en las tres unidades de análisis: tamaño, formalización y centralización, a partir del análisis del discurso y la codificación de las entrevistas.

Para analizar el cambio en la estructura formal de la universidad, se codificó de la siguiente forma:

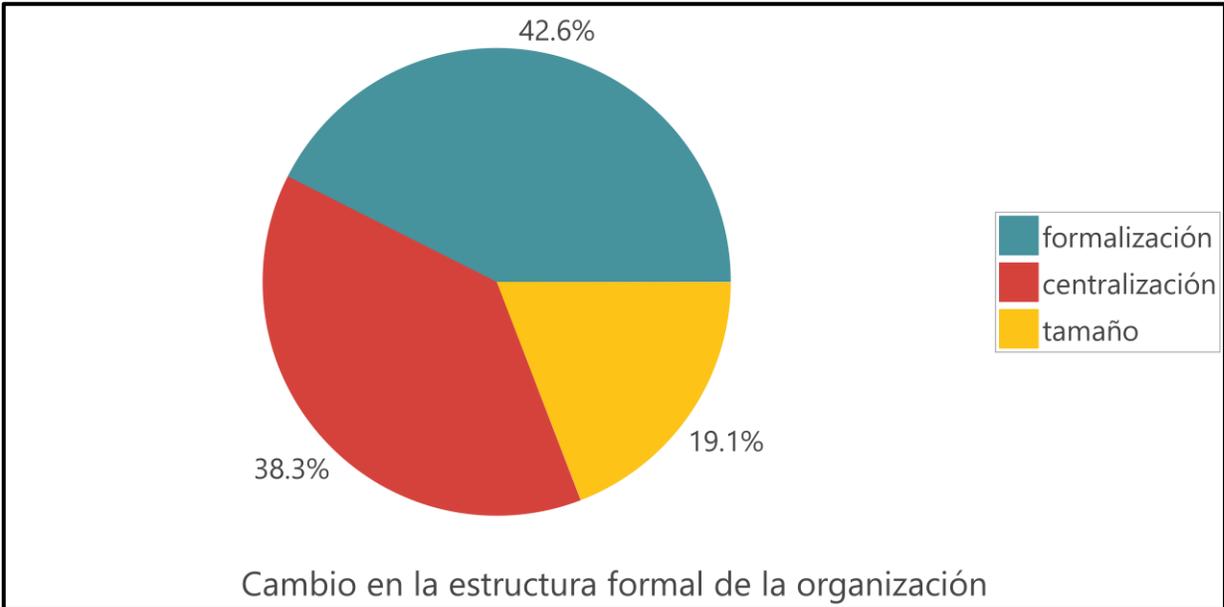
1. Cambio en la estructura formal de la universidad: se refiere a todos los cambios relacionados con el programa o que se dieron en el periodo de estudio.
2. Cambio en el tamaño: tiene que ver con todo lo implicado en relación con las unidades organizativas, reformas estructurales y cambio en el personal de la universidad relacionado con el programa y en el periodo de estudio.
3. Cambio en la formalización: incluye todos los cambios en el proceso de planeación en la universidad y de las UPES.
4. Cambio en la centralización: se refiere algún cambio en la toma de decisiones relacionados con los ejercicios del PIFI.

Al realizar el análisis del discurso, el número de veces que apareció cada código fue el siguiente:

Nombre	Frecuencia	% porcentaje	% porcentaje (válido)
Formalización	20	42.55	42.55
Centralización	18	38.30	38.30
Tamaño	9	19.15	19.15
Total	47	100.00	100.00
Faltante	0	0.00	-

Total	47	100.00	-
-------	----	--------	---

**Gráfico 6.** Cambio en la estructura formal



Fuente: Elaboración propia

A partir de los resultados podemos concluir lo siguiente:

El cambio más importante en la estructura formal por el PIFI para este periodo de estudio fue en la unidad de análisis formalización con un porcentaje 42.2% con respecto a las demás variables. Si hubo un incremento en la formalización por la llegada del PIFI, ya que los procesos de planeación plasmados en el PDI institucional pasaron a ser el insumo principal para la integración del programa.

Este resultado, se relaciona con el análisis la variable normatividad descrita en otra apartado, donde la etapa denominada apropiación de la política pública se crea un

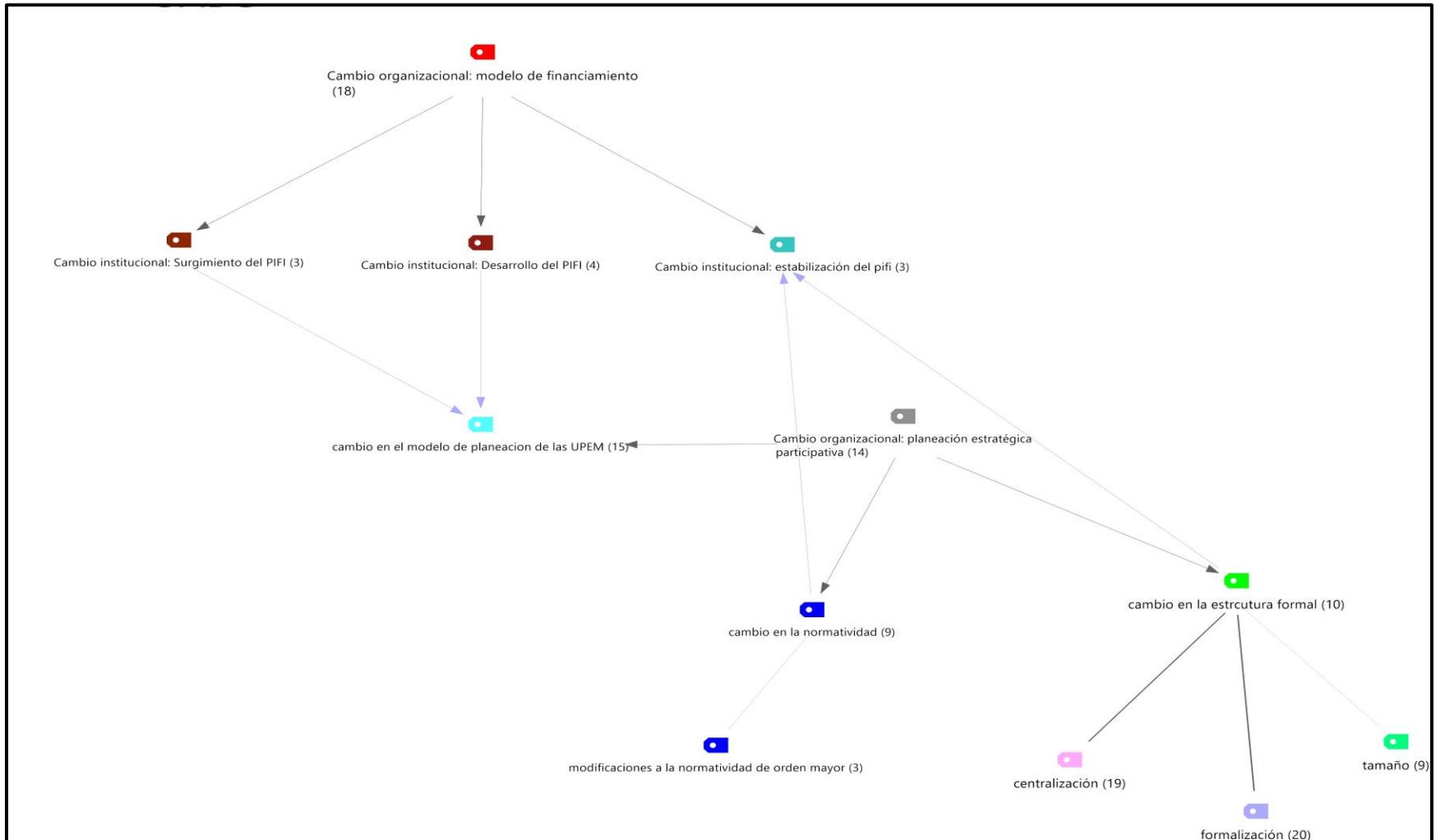
Reglamento de Planeación que da cuenta de la importancia de la planeación en la universidad; de igual firma con la variable financiamiento, cuando se formalizan y se regulan los procesos de planeación, el financiamiento extraordinario vía PIFI alcanza su punto más alto.

En el caso de la unidad de análisis centralización el porcentaje que arrojó el programa fue de 38.3% con respecto a las demás y se posiciona como el segundo cambio importante en la estructura formal relacionado con el PIFI. La toma de decisiones en función de los procesos de planeación se descentralizó como consecuencia de la reforma estructural del 2003; y los procesos de planeación se hicieron relevantes desde el núcleo operativo hasta el ápice estratégico; de esta forma los ejercicios de elaboración e integración del PIFI se hicieron participativos.

Para la unidad de análisis tamaño, el resultado del programa lo ubica con un 19.1% con respecto a las demás variables. En el análisis documental a la variable normatividad, la reforma estructural del 2003 se clasificó como un cambio indirecto que se relaciona con el PIFI, ya que la nueva estructura tenía como fin descentralizar las funciones administrativas para el cumplimiento eficiente de los objetivos de la sociedad; sin embargo esta reforma no fue propiciada por el PIFI, pero el cambio en la estructura de la universidad, generó un cambio en la estructura formal de la planeación.

En el esquema siguiente, se muestra la relación entre los códigos y la frecuencia de cada uno de ellos en el análisis del discurso para mostrar el cambio organizacional en la UABC de acuerdo al programa MAXQDA.

**Esquema 10.** Cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas: el caso de la planeación en la UABC



Fuente: Elaboración propia

## 9. Efectos del PIFI en la universidad: no todo lo que brilla es oro

El comportamiento de las organizaciones está determinado por reglas que el ambiente determina; las organizaciones incorporan prácticas y procesos considerados racionales, que prevalecen en ambientes institucionalizados. De esta manera, las organizaciones que incorporan estas prácticas y procesos aumentan su legitimidad en el contexto donde se desarrollan y les asegura la supervivencia. Estas prácticas, procesos, profesiones y políticas que se encuentran institucionalizados, funcionan como mitos poderosos y las organizaciones tienden adoptar estos mitos en una forma ceremonial (Meyer y Rowan, 1999).

En las sociedades modernas, los mitos racionalizados se exponen como prescripciones racionalizadas e impersonales, y se muestran como un instrumento técnico para lograr propósitos sociales, convirtiéndose en reglas para alcanzar de una forma racional los objetivos (Meyer y Rowan, 1999).

En el caso de las universidades públicas estatales, la incorporación del programa para obtener recursos extraordinarios mediante ejercicios de planeación estratégica participativa funciona como un mito poderoso; las universidades no fueron obligadas a participar en el programa pero el recurso extraordinario lo convirtió en algo obligatorio. De esta forma al adoptar el programa, la universidad incluyó la planeación estratégica para obtener los recursos y ganar legitimidad frente al Estado.

El papel del Estado al implementar la política era claro frente a las universidades: se buscaba consolidar y transitar hacia un nuevo modelo de financiamiento, basado en un marco legal-racional a través del cumplimiento de indicadores.

Bajo este contexto se observa lo siguiente:

"es que la política había fomentado indicadores de insumo-procesos-resultados y de insumo tenía que ver con matrícula y tenía que ver con profesorado, profesores con SNI, profesores reconocidos con perfil PROMEP y profesores que tuvieran doctorado, es decir, el PROMEP se encargó de impulsar la formación de doctores"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Cuando las universidades comienzan aceptar este nuevo modelo de financiamiento extraordinario vía PIFI, comienzan a rendirle culto al mito racionalizado, con la idea de que al adoptar el programa actúan de forma eficaz, por lo tanto la actividad ceremonial se convierte en una relación significativa en relación con las reglas categóricas y sus efectos. Bajo este nuevo modelo, los actores reconocen la importancia de rendir culto a los mitos a través de ceremonias como una forma de legitimar la política pública:

"Con un gran cuadro que se les entrego a las universidades en eventos distintos, y también el fomento que se da paralelamente que se da al reconocer las universidades que tuvieron más del 70% de matrícula de buena calidad por parte del gobierno federal, todo esto fue fomentando el ejercicio nacional"[Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"entonces más bien en la gestión, lo que se fomentó en los programas educativos ese era la base, porque era el reconocimiento social, lo que maneja en aquel momento la política pública educativa, tener un posicionamiento y reconocimiento social de las universidades, y eso lo hacían a través de que las universidades tuvieran sus programas acreditados, estudio de emprendedores, estudio de egresados y reestructuración de programas con base a esos criterios." [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Cuando se adoptan los mitos racionalizados se debe mantener las apariencias de que estos mitos realmente funcionan y en ocasiones las organizaciones deben de reconocer que sus estructuras son inconsistentes con lo que requiere el trabajo, pero aceptar que no es consistente, es negar la validez de los mitos y como consecuencia se sabotea la legitimidad de la organización (Meyer y Rowan, 1999).

Bajo este supuesto, los actores reconocen que en el marco de los lineamientos del programa, el cumplimiento de los indicadores generó inconsistencias y simulación, desvirtuando los objetivos del programa; el proceso de planeación no se acercaba a un proceso participativo. Ante este hecho se menciona lo siguiente:

"entonces, es cuando dice el amigo Manuel: eso se llegó a la perversión, es decir, el esfuerzo que la universidad había hecho con su desgaste institucional, lo que había hecho en términos de una propuesta, lo que había cumplido en términos de la defensa del propio rector o rectora ante los pares, las visitas in situ que ya se fomentaban en ese momento, todo eso no cuenta, lo más importante es el cumplimiento en términos financieros, entonces no había tolerancia de ninguna tendencia, o sea, si vas al 50% te apoyo o no, tiene que ser el 25% el origen y luego el 50% para los siguientes periodos, y lo más crítico ahora es que del ejercicio presupuestal se cierra a noviembre" [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Como efecto de la simulación, Porter (2004) observa que el tipo de planeación participativa que se ha generado del PIFI en comparación a los esfuerzos de planeación que se ha dado en otros periodos, ha propiciado nuevas y mejores herramientas de persuasión, generando un complejo aparato metodológico sin que la esencia del modelo haya cambiado, por lo tanto la planeación en las universidades se convierte en una “planeación en el papel” que adopta la forma de programas que no son otra cosa que documentos elaborados sobre y para el discurso de lo que debería ser o hacerse. Bajo este supuesto, los actores entrevistados mencionan lo siguiente:

"entonces se fue haciendo cada vez mucho más rígido, porque llegó un momento en que se volvió tan perverso que algunas universidades lo tenían como caja chica, es decir, lo que hacían es que tomaban del recurso, lo gastaban en otros fines y por eso las reglas de operación fueron cambiando, es decir, se fue fomentando el ejercicio." [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

"las universidades a veces tenían dos vertientes, contrataban cierta gente que tenía expertis para que les ayudara hacer el ejercicio y en realidad no era participativa, sino en realidad era de escritorio," [Entrevista José Luis Arcos, 2016]

Con respecto a la simulación en la UABC la percepción de los actores es la siguiente:

"pero la universidad ha desarrollado una capacidad de fingimiento de que todo funciona bien, pero esa enorme capacidad ha tenido como efecto aniquilar a la universidad, es decir, aniquilar todo lo que una universidad debe tener, un espacio de pensamiento crítico y eso no hay en la universidad." [Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

"todos esos programas se han convertido en mecanismos y en estrategias perversas, en el momento en que cada vez hay una asociación más fuerte logada a recurso económico, para los maestros, para las instituciones, para los procesos y si van reduciéndose los presupuestos en la educación superior y para las acciones de investigación, no lo justifica, pero esa es la excusa que utilizamos para amañar el proceso" [Entrevista a Ex subdirectora, 2016]

"como ustedes saben que el gobierno federal te da más dinero o te da menos dinero dependiendo de que te sujetes o no a sus políticas, entonces las autoridades de la UABC nunca han tenido inconveniente en cumplir todas las exigencias, o fingir que cumple esas instrucciones, esas políticas con tal de recibir dinero." [Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

Porter (2004) observa que las políticas públicas que hoy en día se formulan en materia de planeación, evaluación y certificación, en lugar de contribuir a incrementar la libertad en las instituciones educativas para que estas propicien ideas para obtener y gestionar sus recursos, continúa encarcelándolas con formalidades y requisitos cada vez más intrincados, situándolas entre la adaptación forzada y la simulación.

Bajo este contexto, en la UABC se reconoce que cuando se trata de cumplir con las políticas públicas, el gobierno de la universidad acepta sin cuestionar los posibles efectos que se pudiera tener en la misma; se ve al gobierno como un gobierno acrítico y que tiende a desvirtuar las funciones de la universidad y reducir su autonomía, al respecto se menciona lo siguiente:

"todas esas políticas han sido aceptadas sin ningún reparo acríticamente por los gobiernos de la UABC, pero no han sido aceptadas por el profesorado en general, han sido impuestas al profesorado, no han sido aceptadas por el estudiante, han sido impuestas al estudiante, eso que significa; significa que todo lo valioso que puede tener esas políticas, que todo lo que tengan de valiosos ha permeado sobre los profesores porque ellos han acatado esas políticas sin reparo, acríticamente, sin interiorizarse en ellas, no les importa pero tampoco se van a poner a pelear con las autoridades"[Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

" Pero la universidad ha desarrollado una capacidad de fingimiento de que todo funciona bien, pero esa enorme capacidad ha tenido como efecto aniquilar a la universidad, es decir, aniquilar todo lo que una universidad debe tener, un espacio de pensamiento crítico y eso no hay en la universidad." [Entrevista a Daniel Solorio, 2016]

Bajo esta perspectiva, el PIFI es un programa de financiamiento que tiende a desvirtuar los objetivos y el trabajo de planeación de las universidades, debido a que el proceso de planeación está enfocado solo para obtener recursos financieros y no para proyectar el futuro, algunos autores como Díaz-Barriga (2008), Chehaibar et. al. (2007), Porter (2004) y López (2012) sugieren que las universidades deben crear estrategias institucionales para el desarrollo de los proyectos que la propia universidad considere como principales, teniendo en cuenta que serán financiados con los recursos obtenidos vía PIFI.

El PIFI se ha convertido en un instrumento de política que a grandes rasgos, sí contribuyo a mejorar el desempeño de la UABC, específicamente en términos de operación; en este caso se pone como ejemplo que se mejoró la infraestructura física, espacios de acondicionamiento físico, servicios integrales para los estudiantes, bibliotecas, talleres, entre otras cosas.

Dentro de la universidad se reconoce la importancia del programa para obtener el recurso, sin embargo se menciona que es un dinero que cuesta trabajo obtenerlo, donde se le invierte tiempo y en ocasiones el resultado no es favorable, al respecto se menciona lo siguiente:

"es un dinero que cuesta mucho trabajo, eh.. mucho trabajo-horas, personal, o sea, están los directores metidos de jueves a domingo, luego otra vez hay otra sesión, te jalas a todo mundo, estas como loco en la sesión mandando mensajes y pidiendo información, o sea, una de las quejas de siempre es que ha sido muy caro, si te lo dieran todo no sería carao"[Entrevista a Salvador Ponce, 2016]

## 10. Los hallazgos no previstos

Un tema que no se abordó en la investigación pero que durante las entrevistas y el análisis de las mismas se hizo presente, fue el tema de poder y liderazgo en la universidad específicamente la figura del rector dentro de la universidad. Al analizar las entrevistas, la figura del rector emergía constantemente en el discurso, de tal manera que se le asignó un código. El código se conformó de la siguiente manera:

- Rector: Liderazgo y poder. Se refiere a la presencia del rector como figura central en la toma de decisiones con respecto a las políticas públicas, a la operacionalización de las mismas, a su forma de gobierno y a las percepciones de los actores con respecto a su liderazgo en la universidad.

- 

La frecuencia del código arrojó los siguientes resultados:

Nombre del código	Frecuencia en el discurso	% porcentaje	% porcentaje (válido)
Rector: liderazgo y poder	30	100.00	100.00
Total	30	100.00	100.00
Faltante	0	0.00	-
Total	30	100.00	-

**Grafico 7.** Rector: liderazgo y poder



Fuente: elaboración propia

Los resultados en el análisis del discurso muestran que la figura del rector es relevante para los actores en la universidad, ya que el liderazgo que ejerce el rector para dirigir a la universidad y el cumplimiento de las políticas públicas, podría ser un tema de estudio para futuras investigaciones.

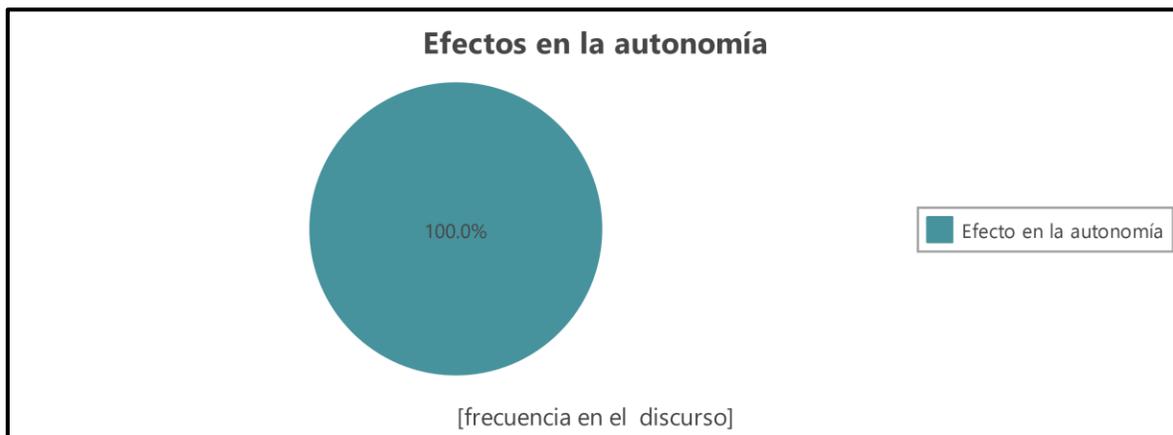
El siguiente tema que emergió en el análisis del discurso es el de pérdida de autonomía como efecto de las políticas de educación superior y la relación que tiene la universidad con el gobierno tanto estatal como federal. Ambos temas se codificaron de la siguiente manera:

- Efectos en la autonomía: se relaciona con todas las políticas de educación superior tales como el SIN, PIFI, PROMEP, entre otras, donde la autonomía de la universidad se ve afectada por estas políticas.
- Relación Estado-Universidad: se refiere a los beneficios otorgados por el gobierno y la relación diplomática entre el gobierno de la universidad y el Estado, así como la relación entre los partidos políticos con la universidad.
- 

La frecuencia para el primer código fue la siguiente:

Nombre del código	Frecuencia en el discurso	% porcentaje	% porcentaje (válido)
Efecto en la autonomía	11	100.00	100.00
Total	11	100.00	100.00
Faltante	0	0.00	-
Total	11	100.00	-

**Grafico 8.** Efectos de las políticas de educación superior en la autonomía de la universidad



Fuente: Elaboración propia

Para el código Relación Estado-Universidad, la frecuencia en el discurso fue la siguiente:

Nombre	Frecuencia	% porcentaje	% porcentaje (válido)
Relación Estado-Universidad	3	100.00	100.00
Total	3	100.00	100.00
Faltante	0	0.00	-
Total	3	100.00	-

**Grafico 9.** Relación Estado –universidad



Fuente: Elaboración propia

Para ambos casos se observa que la frecuencia en el discurso fue alta, lo cual implica que para los actores entrevistados las políticas educativas tienen efectos en la autonomía de la

universidad, así como pueden llevarse a cabo con mayor facilidad por la relación entre la universidad y el Estado.

Los resultados arrojados en el programa en cada caso, nos permite visualizar la magnitud de los posibles efectos de las políticas en educación superior tales como el PIFI, por tal razón es importante realizar un acercamiento desde los Estudios Organizacionales para estudiar a las universidades desde una perspectiva no convencional para futuras investigaciones.



## Conclusiones

El traslado de las herramientas gerenciales al ámbito educativo desde finales de los 80, han impulsado la transformación del sistema universitario y de sus instituciones. Con ello las universidades se fueron incorporando a una lógica en la que se articula la evaluación y el concurso por recursos financieros extraordinarios como motor del cambio institucional (Ibarra, 2010).

En capítulos anteriores, se retomó a Birnbaum (2000) para explicar el traslado de estas herramientas gerenciales a las universidades a través modas administrativas, señalando que:

“las modas administrativas se presentan como soluciones eficientes para la organización y generan cambios en la medida en que las instituciones de educación superior las adoptan para resolver los problemas y dirigir los objetivos a mediano y largo plazo, además que han sido propiciadas por el gobierno en turno y que su uso desmedido puede generar problemas (Birnbaum,2000)”.

En el caso de México las universidades públicas estatales se vieron en la necesidad de incluir ejercicios de planeación estratégica participativa vía PIFI para obtener recursos extraordinarios y avanzar hacia la calidad educativa y el fortalecimiento institucional (Rubio, 2006).

La relevancia del programa radica en el cambio que género en el modelo de financiamiento para la educación superior, a través del programa se logró consolidar y legitimar un proceso político diseñado desde una instancia superior, la aceptación del programa por parte de las universidades es una condición necesaria para obtener recursos federales adicionales y no hay otra alternativa, el instrumento de la política pública se implantó a través del financiamiento.

El PIFI se constituyó como un instrumento de planeación que las universidades comenzaron a utilizar porque la estructura incentivadora se fundamentó en el financiamiento extraordinario. Se observan dos factores que propiciaron el cambio organizacional en las universidades a) el Estado diseñó un modelo de planeación para las universidades que debía ser implementado e institucionalizado con el objetivo de que sus

usos y beneficios se prolongaran en el largo plazo; y, b) este modelo de planeación estratégica traería consigo cambio en las organizaciones universitarias.

Bajo esta concepción, las universidades comenzaron una nueva etapa de gestión y planeación institucional propiciada por el cambio en las reglas de asignación de recursos financieros.

En el caso de la UABC, el cambio organizacional que se originó por el PIFI se observa en tres niveles de análisis: en la estructura formal de la organización, en la normatividad y el financiamiento.

#### ***A nivel normativo***

El PIFI trajo cambios importantes en la normatividad de orden mayor de la universidad. Los cambios más evidentes se realizaron en el periodo rectoral 2002-2006 y 2007-2011. En el primer periodo, una reforma administrativa que implicó una adecuación en la legislación universitaria específicamente al EG, conllevó a una nueva estructura organizacional de la universidad, la cual generó la fusión y aparición de unidades organizativas, así como nuevas funciones implicadas en los procesos de planeación. Es importante resaltar que esta reforma no fue propiciada por el PIFI, sin embargo ayudó a que las funciones de planeación se descentralizaran.

El cambio más importante derivado del PIFI fue en el periodo 2007-2011, se creó el Reglamento de Planeación, el cual regula los procesos de planeación dentro de la universidad, ya que antes del PIFI los procesos de planeación no eran explícitos y solo se mencionaban en el EG, por lo tanto este nuevo reglamento muestra la relevancia de la cultura de la planeación dentro de la universidad y de esta forma se facilita el seguimiento y cumplimiento a los indicadores institucionales que favorecen la integración, seguimiento y evaluación de los resultados de las diversas versiones del PIFI.

Se observa que las modificaciones a la normatividad solo se hicieron en aquellas que regulan los procesos operativos dentro de la universidad como el EG y los reglamentos, pero en el caso de la LO no se realizó ninguna modificación.

### *A nivel estructura formal*

En el análisis documental de la normatividad la reforma estructural del 2003 se clasificó como un cambio indirecto que se relaciona con el PIFI. La nueva estructura tenía como fin descentralizar las funciones administrativas para el cumplimiento eficiente de los objetivos; este cambio generó una nueva estructura formal de la planeación, la Comisión de Planeación y Desarrollo Institucional, pasó a ser Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional, con su propio espacio físico y aparece formalmente en el organigrama. En cuanto al número de personal disponible en la organización para atender al PIFI; no se presentaron cambios al personal, la universidad atendió los requisitos del programa con el mismo personal.

El cambio más importante en la estructura formal relacionado con el PIFI es el incremento en la formalización de los procesos de planeación de la universidad. Esto se explica a través de lo siguiente: 1) la formalización de la planeación en las universidades se llevó a cabo por el contexto, por parte del Gobierno Federal. Este hecho marcó un punto de inflexión para las universidades que adoptaron el programa; el uso de la planeación estratégica se constituyó en una herramienta indispensable para guiar los procesos de planeación de todas las universidades; y, 2) en la UABC los ejercicios de planeación no eran ajenos, la universidad ya tenía avances en materia de planeación, ya que por cada periodo rectoral era indispensable elaborar los PDI; sin embargo reorientó los procesos de planeación y se hicieron más formales.

En el periodo rectoral 2002-2006, los procesos de planeación para la universidad se convirtieron en un proceso indispensable y se consolidaron un año después al crearse el Reglamento de Planeación.

En relación con la unidad de análisis centralización, la nueva estructura organizacional incluyó más actores a los procesos de planeación, la toma de decisiones en función de los procesos de planeación se descentralizó como consecuencia de la reforma estructural del 2003; y los procesos de planeación se hicieron relevantes desde el núcleo operativo hasta el ápice estratégico. El PIFI se caracterizó por una dualidad hasta cierto punto contradictoria: los actores lo observan como un proceso de planeación participativa, pero impuesto desde el Estado y asociado al financiamiento. Cabe preguntarse ¿Qué tan colaborativo hubiera sido el proceso sin recursos económicos asociados?

### ***A nivel financiamiento***

El financiamiento en la universidad si presentó cambios por la llegada del PIFI. Los recursos extraordinarios recibidos y los proyectos financiados a través del programa se incrementaron a través de un buen ejercicio de planeación dentro de la universidad. De acuerdo con las series de tiempo elaboradas en el apartado financiamiento, en ambos casos se observa lo siguiente:

Se muestra como en ambos casos comienza un incremento en el financiamiento, los puntos de cambio de cada serie recaen en el periodo rectoral que se denominó *la adaptación de la política*, donde se lleva a cabo la reforma administrativa y como consecuencia los procesos de planeación comienzan a adquirir importancia para obtener recursos extraordinarios para la universidad.

El segundo punto de cambio para ambas series de tiempo, muestra el punto más alto de financiamiento para ambos casos, esta etapa corresponde a *la apropiación de la política*, donde se afinan y formalizan los procesos de planeación a través de la creación del Reglamento de Planeación dando una claridad en las metas y el cumplimiento de los indicadores.

A partir de los resultados que se muestran en cada nivel de análisis, se concluye que el PIFI si generó un tipo de cambio en la universidad; el tipo de cambio que se observa es de tipo

adaptativo (Coronilla y Castillo, 2000). Donde se hace referencia a las transformaciones incrementales o radicales, anticipadas o emergentes, que llevan a cabo las organizaciones con el objeto de ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos de su medio ambiente, o bien, a desequilibrios generados por las rivalidades existentes entre los individuos o grupos que la componen.

En este tipo de cambio, la organización no solo se adapta en función de las fuerzas externas sino que también se produce por la necesidad que tiene la organización de adaptar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas.

Para el caso de la UABC, el PIFI es un instrumento que viene del entorno, es una fuerza externa que orilló a la universidad desde su inicio a adoptar un nuevo modelo de financiamiento ligado a un recurso extraordinario. El cambio más visible al interior de la universidad que provocó el PIFI, fue un cambio en la formalización de los procesos de planeación y gestión de la universidad. La UABC incluyó una nueva cultura e ideología de planeación institucional que estuvo condicionada por un recurso económico, al mismo tiempo que la universidad asumió que sin ejercicios de planeación estratégica participativa, no es posible obtener recursos financieros.

Las conclusiones de este trabajo no permiten generalizar si así ocurrió con otras universidades públicas mexicanas, para ello es necesario avanzar en la realización de otros estudios de caso utilizando la misma metodología. Probablemente, eso nos permita acercarnos aún fenómeno vigente y trascendente en la vida universitaria mexicana. Así, los estudios organizacionales permiten acercarse a este objeto de investigación desde miradas distintas y que profundizan en los modos de hacer y organizar las funciones de la universidad.

## Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México, México, FCE, UDG, CUCEA, pp. 757.

Aguilar, L. (2013). El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrúa, pp.288.

ANUIES (1981) "Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el periodo 1981-1991", en Revista de la Educación Superior, México, ANUIES.

ANUIES (2011) "Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación

Arellano, D. (2004). Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. México, FCE, pp. 262.

Arellano, D. y Lepore, W. (2006). Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público, México, CIDE.

Azuela , A. (1986). *ANUIES*. Recuperado el 15 de Octubre de 2015, de LegislaciónUniversitaria:[http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista64\\_S1A3ES.pdf](http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista64_S1A3ES.pdf)

Birnbaum, R. (2000). Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail. United States, Jossey Bass, pp.285.

Bray, M., Adamson, B. y Mark Mason, (2010). Educación comparada, enfoques y métodos, (1ra ed.), Buenos Aires: Granica.

Brunsson, N. (2007). Formas organizacionales: ¿Podemos elegir las?, en LA reforma de las organizaciones, México, CIDE, pp. 13-34.

Brunsson, N. (2007). La reforma como rutina, en Brunsson, N y J. Olsen, L reforma de las organizaciones, México, CIDE, pp. 65-89.

Brunsson, N. y J. Olsen (2007). Individualidad organizacional y racionalidad como contenido de la reforma, en Brunsson, N y J. Olsen, La reforma de las organizaciones, México, CIDE, pp. 111-155.

Buendía, A. (2014). La FIMPES y la mejora de la calidad en instituciones privadas. Cambio, prestigio y legitimidad. Tres estudios de caso (1994-2004). México, ANUIES, pp. 320.

Burrell, G. y G. Morgan (1979), *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Heinemann, New Hampshire.

Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. IX, Núm. 002, CIDE, México, pp. 22.

Cassel, C. (2009). Interviews in Organizational Research. En Buchanan, D. y A. Bryman (Coords.), *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*. New Delhi: SAGE Publications Ltd., pp. 501-515.

Castro, R. (2005). Las sucesiones rectorales en la UABC 1957-2006, Mexicali, UABC, pp. 327.

Chehaibar Náder, L., Díaz Barriga, A. y Javier Mendoza Rojas (2007). Los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades, México, Perfiles Educativos, vol. XXIX, núm. 117, julio-septiembre, pp. 41-67.

Clark, B. (1983). El Sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México, UAM-A, pp. 421.

Cruz, L. (2008). El concepto de legitimidad en la autoridad: elementos de análisis para comprender la relación autoridad-subordinación en el comportamiento administrativo. Bogotá, Revista Latinoamericana de Administración, núm. 40, 2008, pp. 68-82

Cohen, M., March, J. y J. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice, en Administrative Science Quarterly, núm. 1, vol. 17, (pp. 1-25).

Coronilla, R. y A. del Castillo (2000). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias, en Arellano, D., Cabrero, E. y A. del Castillo, Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 77-176.

Daft, R. (1998). Fundamentos de la estructura de la organización, en Teoría y diseño organizacional, México, Thompson Editores, pp. 200-243.

Derray, A. et A. L. Lusseau (2006). Les tendances organisationnelles, Paris, Ellipses, pp. 49-69

Díaz-Barriga, A. (1996). Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la Unesco, Momentos económico, Núm. 83, pp. 2-7.

Díaz-Barriga, A. (2008). Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales, Ed. Plaza y Valdés, México, pp. 321.

Díaz-Barriga, A., Barrón, C. y Frida Díaz-Barriga Arceo (2008) Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales, México, IISUE-UNAM/ANUIES, 321 págs.

DiMaggio P. y W. Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, en *American Sociological Review*, Vol. 48, núm. 2. (pp. 147-160).

Donaldson, L. (2008). The conflict between contingency and institutional theories of Organizational design, Burton R. et. al. (Eds.), *Designing organizations: 21 Century Approaches*, Information and Organization Design Series, Vol. 7, Springer, pp. 3-20.

Estatuto General (2016). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Estrella, G., Alcantar, V., y J. Arcos (2010). La planeación del cambio organizacional en la UABC. En *Universidad y desarrollo regional. El caso de la Universidad Autónoma de Baja California*. Estrella, G. y A. Mungaray (Coords.), Miguel Angel Porrúa, pp. 89-107.

Fietzgerald, L. y S. Dopson (2009). Comparative Case Study Designs: Their Utility and Development in Organizational Research. En Buchanan, D. y A. Bryman (Coords.), *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*. New Delhi: SAGE Publications Ltd., pp. 465-484.

Filio, T. (2010). Baja California. Una educación sin fronteras en *Universidad y desarrollo regional. El caso de la Universidad Autónoma de Baja California*. Estrella, G. y A. Mungaray (Coords.), Miguel Ángel Porrúa, pp. 21-38.

Galaz, F. y José Luis Arcos (2007). El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI): la experiencia de la Universidad Autónoma de Baja California, México, *Acción educativa*, Núm. 7, pp.14.

García, I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. [Versión electrónica]. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1-28.

Goodin R. (1996). Las instituciones y su diseño, en Goodin R. (Compilador), Teoría del diseño institucional, Barcelona, Gedisa, pp. 13-73.

Hall, R. (1996), Estructura organizacional: explicaciones, en Organizaciones: estructuras, procesos y resultados, México, Prentice Hall, pp. 19-34.

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>

Ibarra, E. (1991). Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir de la reflexión crítica de la Teoría de la Organización. En E. Ibarra y L. Montaña (Coords.), Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 27-66.

Ibarra, E. (1998) "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo", págs. 117-182, en E. Ibarra Colado (ed.) La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Ibarra, E. (2003). La Universidad en México hoy: Gubernamentalidad y modernización, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Ibarra, E. (2009). Aseguramiento de la calidad: políticas y gestión universitaria. México. CINDA, pp. 121.

Ibarra, E. (2010) "La modernidad y sus dilemas en la era del mercado: ¿Hay algún futuro posible?", en Psicoperspectivas, Vol. 9, N° 2: 158-179.

Ibarra, E. y De Vries, W. (2004). La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuesta. RMIE, 9 (22), pp. 575-584.

Informe de gobierno (1999). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2002). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2003). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2006). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2007). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2008). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2010). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2011). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Informe de gobierno (2012). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Jeppersson, R. (2001). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W. Powell, y P. Dimaggio (Comp.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional (pp.193-215). México, FCE.

Lafuente. C. y A. Marín (2008). Metodología de la investigación en las ciencias sociales: fases, fuentes y selección de técnicas. Revista Escuela de Administración de Negocios, Núm. 64, septiembre-diciembre, pp. 5-18.

Leal, F. (2007). La hipótesis del trabajo y el trabajo de la hipótesis. Universidad de Guadalajara, Departamento de Estudios Socio-Urbanos, pp. 25.

Leal, F. (2007). Los modelos en las ciencias sociales. Universidad de Guadalajara [versión electrónica], pp. 32.

Ley Orgánica (2016). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

López Zárate, R. (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda?, México, Revista de la educación superior, Vol. XLI (3), No. 163, pp. 91-114.

López, M., Lagunés, C. y Carlos Recio (2009). Políticas públicas y educación superior en México, en Memoria Electrónica del X Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, pp. 14.

Marín, D., Cano, C., Zevallos, M. y Ricardo Mora (2009). Determinantes del análisis y diseño Organizacional, Bogotá, Facultad de Ciencias Económico Administrativas , Programa Administración de Empresas , pp.145.

Matus, C. (1972). Estrategia y plan. México, Siglo XXI editores, pp. 192.

Matus, C. (1987). Política, planificación y gobierno. México, Fundación Aldair, pp. 392.

Mendoza Rojas, J. (2011). Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras del período 2000 a 2011, México, UNAM, pp.106.

Meyer, A, Tsui, A y C. Hinings (1993). Configurational Approaches to Organizational analysis, *Academy of Management Journal*, Vol. 36, No. 6, pp. 1175-1195.

Meyer, D. and Brian Rowan (2006). *The New Institutionalism in Education*, New York, State University of New York Press, pp. 234.

Meyer, J. y B. Rowan (1992). Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony, en *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, núm. 2 (pp. 340-363).

Mintzberg, H. (1989). *Minztberg y la dirección*, Madrid, Días de Snatos Ediciones, pp. 109-202.

Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning. Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*, New York, The Free Press, pp. 459.

Mintzberg, H., Alhstrand, B. y J. Lampel (2003). *Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del managment estratégico*, Buenos Aires, Granica, pp. 511.

Montaño, L. (2001). Los nuevos desafíos de la docencia. Hacia la construcción siempre inacabada de la universidad. En A. Barba y L. Montaño (Coords.), *Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias* (pp. 105-132). México: Miguel Ángel Porrúa.

Montaño, L. (2012). Los enredos de la evaluación. Una perspectiva institucionalista acerca del desempeño académico. En A. Barba y O. Lobato (Coords.), *Instituciones de educación superior, políticas públicas y organización* (151-169), México, Miguel Ángel Porrúa.

Morga, L. (2012). *Teoría y técnica de la entrevista*. [Versión electrónica], Red tercer milenio, pp.103.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.187.

Piñeira, D. (2002). La educación superior en el proceso histórico de México, Mexico, Sep-ANUIES, Vol. IV, PP. 6.

Plan de Desarrollo Institucional (1999). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Plan de Desarrollo Institucional (2002). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Plan de Desarrollo Institucional (2007). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Plan de Desarrollo Institucional (2011). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Porter, L. (2004) "La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)", en Revista Mexicana de Investigación Educativa: 585-615.

Pugh, D., Hickson, D., Hinings, J. y C. Turner (1968). Dimensions of organization structure, Administrative Science Quarterly, Vol. 13, No. 2, pp. 65-114.

Reglamento de Planeación (2007). Universidad Autónoma de Baja California. Recuperada a través de la página oficial [www.uabc.mx](http://www.uabc.mx).

Rubio, J. (2006). La mejora de la calidad de las universidades públicas en el periodo 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional: Un primer recuento de sus impactos. México, SEP, pp. 169.

Schoreder, P. (2000). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. [Versión electrónica]. Fundación Friedrich Naumann, pp. 1-47.

Scott, R. (1981). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, Prentice, New Jersey, (pp. 3-26).

Simón, H. (1988). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires (pp. 1-20 y 59-117).

Solís, P. y B. López (2000). El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional, en *Revista Contaduría y Administración*, núm. 197, mayo-junio. México.

Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata, pp. 51-67. Superior". Página oficial consultada en <http://www.anuies.mx/> en 2011.

Tolbert, P. y L. Zucker (1996). The institutionalization of institutional theory. En S. Clegg y C. Hardy, *Handbook of Organization Studies*, Sage, Londres, (pp. 175-190).

Tuirán, R. (2012). *Avances y retos de la educación superior pública y particular en México*. México, SEP, pp. 34.

UABC (2007). *Plan de desarrollo institucional 2007-2010 / Universidad Autónoma de Baja California*. Mexicali, Baja California, pp. 172.

Van De Ven, A. y H., Poole, M.S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of management review*, 20(3), 510-540.

Weick K. E. And Quinn R. E. ( 1999). *Organizational Change And Development*. *Annu. Rev. Psychol.* 10:361-386

Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, en *Administrative Science Quarterly*, núm. 1, vol. 21, (pp. 1-19).

Yin, R. (1994). Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods. Newbury Park: Editorial Sage, Vol. 5, 2nd ed.

Zambrano, C. (2013). "Planeación universitaria y gestión empresarial: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 2001-2010", México, UAM-X, pp. 586.

Rendón, A. y A. Morales (1993). Las series de tiempo en el estudio de los fenómenos sociales, en Política y Cultura, núm. 3, invierno, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Distrito Federal, México, pp. 409-422.

Sánchez, P. (2008). , en Revista Ingenierías Universidad de Medellín, Medellín, Colombia, volumen 7, No. 12, pp. 115-140.

## Anexos

### Guía de entrevista

#### Personas a quienes se pretende entrevistar de acuerdo al organigrama

- Coordinador de Planeación y Desarrollo Institucional: Jefe del Depto. de Gestión Organización y Evaluación de la Calidad, Jefe del Depto. De Planeación y Estudios Estratégicos , Jefe del Depto. de Información Institucional
- Abogado general: jefe del departamento de normatividad institucional
- Tesorero: jefe de la unidad de presupuesto y finanzas

**Nombre del entrevistador: Jocelyn Flores Buendía y Abril Acosta**

**Nombre del entrevistado:**

**Puesto:**

**Lugar:**

**Fecha de la entrevista:**

1. ¿Qué entiende por planeación?
2. ¿Cuáles son los principales cambios que se dieron en la planeación dentro de la universidad con la llegada del PIFI?

3. El PIFI tiene como elemento el ejercicio de planeación participativa ¿de qué manera este proceso ha impactado en la gestión de la universidad?
4. ¿Qué cambios a nivel de la estructura del organigrama, a nivel normativo y a nivel financiero puede observar en la universidad a partir de la llegada de la implementación del PIFI?
5. En cuanto a la asignación de recursos ¿qué cambios puede observar en la asignación y distribución de los recursos dentro de la universidad antes y después de la implementación del PIFI?
6. En relación con la legislación (ley orgánica, estatutos, reglamentos, lineamientos) de la universidad ¿se ha visto modificada en algún momento por la implementación del PIFI?
7. ¿En cuántos programas federales o estatales han participado para obtener financiamiento y desde cuándo?
8. ¿Cuáles son las áreas con mayor relevancia en los ejercicios de planeación dentro de la universidad?
9. De qué manera se realiza la distribución presupuestal?
10. ¿Se incrementaron o disminuyeron los puestos del personal dedicado a la gestión?, ¿En qué número o porcentaje, en qué período o año?, ¿a qué motivos responde?
11. ¿Qué tipo de puesto o tareas se han incrementado para la integración y evaluación del PIFI? (confianza o con plaza)
12. ¿En qué medida el organigrama refleja la estructura real del personal operativo del PIFI?
13. ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de integración del PIFI y la evaluación de sus resultados?
14. ¿Cuál es el número de profesores que participan en la evaluación e integración del PIFI, ¿son de asignatura o de tiempo completo?
15. En relación con el reglamento de planeación ¿Cómo se creó?, ¿quién lo impulsó?
16. ¿En qué medida se utiliza para la integración y evaluación del PIFI?
17. ¿Cómo han oscilado los recursos obtenidos por la UABC en la evaluación del PIFI?, ¿a qué se debe esta oscilación?

- Dónde localizar las diversas versiones de los organigramas
- Financiamiento, dónde localizar el desglose por año, por actividad
- Reglamentos, las diversas versiones