



ISSN: 2448-6574

## **La evolución de los criterios de evaluación institucional en las reglas de operación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)**

Vidaurri Durán Santiago  
santiagovidaurri@gmail.com

Luna Miranda Ana Bertha  
ablumi@hotmail.com

**Resumen:** *Esta ponencia presenta avances de investigación, en específico los resultados del análisis en los cambios en los conceptos y criterios de evaluación para el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), hoy Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, programa importante y necesario para las instituciones de educación superior públicas. El PIFI, visto como un proceso anual o bianual, según sea el periodo, comienza con la publicación de las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En las reglas se detectan los elementos y criterios de evaluación que de los proyectos que presentaran las instituciones en otro momento del proceso. Dichos elementos han cambiado, algunos han permanecido. Determinar cuál ha sido la evolución de los criterios de evaluación del 2001 al 2015 a través de las reglas de operación a efecto de considerarlo como el factor externo de impacto del PIFI en una universidad pública estatal caso en estudio es una etapa de la investigación.*

**Palabras clave:** Evaluación, criterios, PIFI, indicadores.

### **Planteamiento del problema**

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), irrumpió en la vida universitaria como uno de los instrumentos de las políticas públicas de financiamiento extraordinario en el año 2001 a inicios del gobierno federal del Lic. Presidente Vicente Fox Quesada. Para ese año, el ejecutivo federal tenía la postura de que había que apoyar al subsistema de las universidades



ISSN: 2448-6574

públicas estatales en fortalecer su planeación debido a que no habían respondido favorablemente a los nuevos retos que enfrentaba el país (SEP, 2013).

El PIFI ha ofrecido financiar proyectos estratégicos que tuvieran el objetivo de mejorar y asegurar la calidad de los programas educativos y los servicios que ofrecían. A lo largo de 16 años, éste proceso fue ganando terreno y popularidad; terreno en el aspecto de abarcar más subsistemas del nivel superior y popularidad en los términos del argot universitario; el PIFI ha tenido efectos diversos en las instituciones públicas tanto en las funciones sustantivas, docencia, investigación y difusión de la cultura y los servicios, como en las funciones complementarias del desempeño de una universidad como la planeación, la evaluación, la transparencia y la calidad. El cien por ciento de las universidades públicas estatales, por ejemplo, participa hoy en éste Programa. Sin embargo Díaz Barriga (2008) considera que el PIFI ha inducido a las instituciones a cumplir sin mejorar implicando que se han gestado prácticas mayormente técnicas que conceptuales.

Recientemente, en el 2015, el PIFI consolidó su cambio de denominación a Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE). Si bien, desde las reglas de operación del Programa publicadas el 29 de diciembre de 2013 se denominó Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) y los proyectos se identificaban de la misma manera, es hasta las reglas publicadas en diciembre de 2014 que se denomina PFCE. En lo práctico es continuación del PIFI en la esencia de los proyectos.

Las reglas de operación son el primer tipo de documentos que hacen referencia. El análisis de los cambios en las reglas del Programa, en específico la evolución de los criterios de evaluación son objetivo principal de éste trabajo.

Por lo que se plantea la siguiente pregunta, dentro de la investigación de la tesis doctoral.

### **Pregunta general**

¿Cuál ha sido la evolución de los criterios de evaluación del PIFI en sus Reglas de Operación y hasta dónde condicionan o favorecen el fortalecimiento en la universidad pública estatal, caso en estudio, en el periodo 2001-2015?



ISSN: 2448-6574

## **Justificación**

En la revisión bibliográfica realizada se muestra escasos trabajos de investigación que hagan un balance de la contribución del PIFI al fortalecimiento institucional desde su aparición en la universidad pública estatal caso de estudio.

En México, los programas federales deben observar las reglas de operación que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

El proceso del Programa comienza con la publicación de la reglas de operación que orientan el programa en cuanto a objetivos, fechas, montos, población, evaluación resultados, entre otros.

La importancia de analizar los cambios en el Programa, desde la perspectiva de las reglas de operación establecerá un marco de referencia nacional sobre un factor que influye o limita el desarrollo de una universidad.

Sobre que se realiza se complementa con la evaluación que ha tenido la universidad caso de estudio y se verá más complementada con la opinión de los actores que tienen como responsabilidad en desarrollo de la institución, tanto en su participación del PIFI como en su participación en la planeación del desarrollo de la institución.

## **Fundamentación teórica**

La relación universidad estado en México ha tenido una historia diversa. Sin embargo en los últimos años se ha dado una comunicación abierta y las posturas son diversas, el PIFI ha sido visto como un instrumento de regulación y de conducción a distancia.

La regulación pública (Camou, 2007) existe en tres dimensiones: rendición de cuentas, evaluación-acreditación y gestión-supervisión-control. Esta regulación se da a través de mecanismos de control y su aceptación se da por dos vías: un gran premio o una fuerte presión. A ésta postura se suman: Friedberg (1997), que menciona que es importante observar el grado de formalización y conciencia de entrar en éste juego y sus reglas como lo menciona



ISSN: 2448-6574

Comas et. Al (2014); Buendía (2013) define al PIFI como una estrategia de “control a distancia”, situación que, para palabras de De Vries (2005), se logra a través del poder de la chequera.

Se aprecia ahora la característica de la universidad de ser permeable con su ambiente, lo que Di Maggio y Powell (1999) y Meyer y Rowan (1999) denominaron isomorfismo. El isomorfismo se manifiesta bajo tres formas; de manera coercitiva, de manera mimética y de manera normativa; para el PIFI, Comas lo ubica como un isomorfismo coercitivo y mimético: por un lado la imposición de las DES y por el otro retomar el diseño de alguna universidad exitosa. Moreno (2012) considera que también se da de manera normativa al sujetarse a las reglas de operación del Programa.

## **Objetivo**

Determinar cuál ha sido la evolución de los criterios de evaluación del 2001 al 2015 a través de las reglas de operación a efecto de considerarlo como el factor externo de impacto del PIFI en una universidad pública estatal caso en estudio.

## **Metodología**

El enfoque de ésta investigación es mixta, a través del uso de un método descriptivo, analítico y valorativo de diferentes documentos de gabinete, de dos fuentes principales, los relativos al PIFI por parte de la Secretaría de Educación Pública y los relativos a la normatividad de la universidad pública en caso de estudio, por una parte y por la otra la aplicación de un cuestionario a sujetos con un perfil relacionado directamente con la planeación institucional y el PIFI y una entrevista a los involucrados con el PIFI sin, o no necesariamente un perfil relativo a la formulación de proyectos para la obtención de recurso. Se presentan avances de dicha investigación y resultados parciales.

A través de la recopilación de los 26 documentos que comprenden las reglas de operación de los fondos del PIFI se determina considerar tres elementos generales de análisis y uno específico.



ISSN: 2448-6574

Los criterios generales del análisis se refieren a: los periodos de las fechas de publicación, los fondos del programa y la estructura del contenido. El elemento específico se enfoca a los criterios de evaluación.

Una matriz de análisis de las reglas de operación en cuanto a los conceptos y elementos que la distinguen harán posible tener una mirada compacta de los cambios que ha habido en este tipo de documentos de gabinete.

### **Resultados y conclusiones**

Tras la revisión de las reglas de operación del 2001 al 2015 se distinguieron tres criterios generales y un criterio particular para el análisis. Los criterios generales para el análisis de las reglas de operación son tres; los periodos de las fechas de publicación; los fondos que usa el Programa; y la estructura del contenido. El criterio particular que atiende el objetivo de éste trabajo la evolución de los indicadores.

Las fechas de publicación de las reglas de operación se ubican en dos etapas, cuando se publicaban durante el ejercicio y cuando se publican días previos al ejercicio. El primer momento es del 2001 al 2007, una cuestión natural que surge es que debido al que un ejercicio fiscal es de los doce meses del año, llama la atención que las RO fueron publicadas en los primeros meses del año, dejando un periodo de ocho a diez meses para concluir el Programa en el año correspondiente. El segundo momento es del 2007 al 2015, en los que se publicaron las RO al final del año previo al ejercicio fiscal lo que permitía dar un periodo completo para la operación del PIFI. Únicamente en el año 2013, en que se debían publicar en diciembre 2012, ocurre ésta excepción.

El segundo criterio general es el de los Fondos. Si bien, también son objeto de estudio para las políticas de financiamiento de la educación superior, vale la pena retomar la idea sistematizada de la sistematización e éstos. Se tiene como base el presupuesto de egresos de la federación, y se tienen dos tipos de fondos: ordinarios y extraordinarios. Para la educación superior pública, los fondos extraordinarios tienen diferentes propósitos y cada uno de ellos es específico de acuerdo a la temática que abordan. Entre los propósitos, problemáticas o temáticas están: ampliar la cobertura, incrementar la pertinencia de la oferta educativa, mejorar o asegurar la



ISSN: 2448-6574

calidad de los programas educativos, solucionar problemas estructurales, regularizar plazas, apoyar el saneamiento financiero (SES, 2013). El PIFI es un Programa que ha utilizado fondos extraordinarios y de acuerdo a éste criterio se ubican cuatro etapas.

La primera etapa en cuanto a fondos del PIFI es la que atiende a las RO del Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES, FIUPEA y el Fondo de Modernización para la Educación Superior, FOMES; la segunda etapa es la que atiende las RO del fondo homónimo al programa, PIFI; la tercera etapa es la que atiende las RO de Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, PROFOCIE; y la última es la que atiende las RO del Programa Fortalecimiento a la Calidad Educativa, PFCE. Si bien las RO sugieren una denominación del Programa y del nombre de los Proyectos se destaca que únicamente los documentos o proyectos cambiaron su denominación hasta este año a PFCE ya que anteriormente e independientemente del fondo, se denominó PIFI.

También, relacionado a los fondos, cada uno tiene sus diferencias en tanto consideran en diferentes años a la población objetivo, por un lado el FOMES, creado en 1990, abarcó todos los subsistemas de educación superior pública, excepto en 2001 que sólo consideró a las universidades públicas estatales y algunas de apoyo solidario.

Por otro lado el FIUPEA consideró en 2001 sólo universidades públicas estatales de apoyo solidario; del 2002 al 2009 las mencionadas anteriormente y las tecnológicas, excepto en el 2003 que también considera a las universidades politécnicas; en 2010, considera a estos cuatro subsistemas pero que cuyo porcentaje de matrícula de PE de calidad sea mayor o igual al 85% (SEP, 2009).

En la siguiente tabla podemos distinguir, con base en la denominación del PIFI y el año, los fondos y los periodos de publicación de las reglas de operación (Ver tabla 1).

**Tabla 1.** Reglas de operación respecto al PIFI 2001-2015

Año	PIFI	RO (Fondo)	Fecha de publicación de RO	Año	PIFI	RO (Fondo)	Fecha de publicación de RO
2001	1.0	FIUPEA-FOMES	Marzo 16, 2001.	2010	2010-2011	FIUPEA-FOMES	Diciembre 28 y 24, 2009.
2002	2.0	FIUPEA-FOMES	Marzo 13, 2002.	2011		PIFI	Diciembre 29, 2010.



ISSN: 2448-6574

2003	3.0	FIUPEA-FOMES	Mayo 2, 2003.	2012	2012-2013	PIFI	Diciembre 29, 2011.
2004	3.1	FIUPEA-FOMES	Marzo 31 y 22, 2004.	2013		PIFI	Febrero 26, 2013.
2005	3.2	FIUPEA-FOMES	Abril 15 y 5, 2005.	2014	2014-2015	PROFOCIE	Diciembre 29, 2013.
2006	3.3	FIUPEA-FOMES	Marzo 26 y enero 17, 2006.	2015		PROFOCIE	Diciembre 24, 2014.
2007	2007	FIUPEA-FOMES	Febrero 27 y 28, 2007.	2016	2016	PFCE	Diciembre 27, 2015.
2008	2008-2009	FIUPEA-FOMES	Diciembre 30, 2007.				
2009			Diciembre 31 y 26, 2008.				

Fuente: elaboración propia, a partir de las reglas de operación del PIFI 2001-2015.

El tercer criterio atiende la estructura del contenido y se distinguen cinco etapas. La primera etapa es con la llega del PIFI del 2001 y de estructura sencilla de ocho apartados; la segunda etapa es del 2002 y 2003, se distingue por que aparecen más criterios detallados en once apartados y precisión de tareas, responsabilidades y funciones; la tercera etapa es del 2004 al 2007, que coincide con el año en que se publican las RO durante el ejercicio, y que se cambia el orden de ciertos criterios y conceptos pero que no afecta la precisión de tareas, responsabilidades y funciones; la cuarta etapa es del 2007 al 2013, que es muy similar a la segunda etapa en cuanto a conceptos sólo que se comienza a incluir anexos y que se mantiene la precisión en los rubros mencionados; y la quinta etapa que es un regreso a la estructura del 2004, de ocho apartados e incluye los anexos.

El elemento específico de análisis y objetivo de esta etapa de la investigación es el análisis de los cambios en los criterios de evaluación en el PIFI expresados en indicadores.

### Los indicadores de evaluación

Dado que el principal objetivo del PIFI es mejorar y asegurar la calidad de los programas educativos y de los servicios que ofrecen, esta es la aparición cronológica de los elementos centrales que considera el PIFI, en los apartados denominados indicadores de evaluación, indicadores de resultado, evaluación interna y externa..



ISSN: 2448-6574

Los indicadores de evaluación consideran la evaluación cuantitativa y cualitativa. De 2001 a 2004 los resultados de los proyectos, expresados en el número de proyectos presentados y evaluados favorablemente, los favorables y los apoyados y la entrega satisfactoria de informes programáticos financieros.

Del 2005 al 2010 los resultados del proceso de planeación participativa, expresados en los mismos términos y con los diferentes énfasis en los elementos de calidad.

El énfasis en indicadores específicos son: en 2004 (SEP: 2004a, 2004b.) aparece el énfasis en el número de programas de calidad en el nivel de técnico superior universitario, profesional asociado y licenciatura, aquellos programas evaluados con el nivel uno de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o aquellos acreditados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). Esto se considero mediante el porcentaje respecto a la totalidad de programas y posteriormente respecto a la totalidad de los programas evaluables.

También se considera prioritario el número de procesos certificados con la norma internacional ISO 9001 2000 que garantiza la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones.

En 2006 (SEP: 2006a, 2006b) aparece como elemento central la matrícula atendida en los programas de calidad. Dado que el porcentaje respecto al total de la matrícula en programas educativos evaluables es más susceptible a acercarse al cien por ciento.

En 2007 (SEP: 2007a,2007b) se considera importante apoyar aquellos proyectos que tienen el objetivo de incrementar o asegurar los programas de posgrados inscritos al Padrón Nacional de Programas de Posgrado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En 2008 aparece la metodología de matriz de marco lógico (SEP: 2008<sup>a</sup>, 2008b) que atiende a los criterios emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En resumen se centraliza la mejora y el aseguramiento de la calidad traducida en el reconocimiento de ésta calidad en la oferta educativa en el nivel de TSU y licenciatura y posgrado.



ISSN: 2448-6574

## A manera de cierre

Existe un interés latente por participar y escalar en los rankings nacionales e internacionales. Esto se puede traducir en el perfil neoliberal de la universidad pública. Existe por una lado positivo la competencia pero en el otro la fragilidad en olvidar el origen de la universidad y su carácter social.

Existen agentes o factores externos que tiene efectos en el gobierno y las universidades. Si bien el Estado y la relación que tiene la universidad con él es uno de éstos factores externos. Los efectos se materializan en las políticas, publicas e internas, respectivamente.

Un factor externo de la universidad es su participación en el juego de las políticas públicas de educación, las de financiamiento a través de la evaluación.

## Referencias bibliográficas

Acosta Silva, Adrián (2009). *Príncipes, Burócratas y Gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*. ANUIES, México.

Buendía, A. (2013). Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México. *Revista Perfiles Educativos*. México: UNAM-ISSUE, pp. 17-32.

Comas, O., Fresán, M., Buendía, A., Gómez, I. (2014). *El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional*. *Revista de la educación superior*. ISSN: 0185-2760 Vol. XLI (3), No. 163 Julio - Septiembre de 2012, pp. 91-114. México.

Camou, A. (2007). Los «juegos» de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre el Estado y la Universidad (29-68). Krotsch, Pedro (*et al.*) (coords.). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en la Argentina y América Latina*, (pp. 29-68). Argentina: Prometeo Libros.

De Vries, Wietse y Germán Alvarez (2005) “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana” en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 134, abril-junio, México, pp. 81-105.

Díaz Barriga, Ángel (2008). El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y su impacto en la dinámica de las instituciones de educación superior. En Díaz Barriga Ángel



ISSN: 2448-6574

(Coord.) Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales. IISUE, UNAM. México.

Friedberg, E. (1997). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l' action organisée*. París: Seuil.

Secretaría de Educación Pública. (2004a). REGLAS de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Fondo para la Modernización de la Educación Superior. D.O.F. 22 de marzo de 2004. Primera Sección. 71-80 México.

Secretaría de Educación Pública. (2004b). REGLAS de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA). D.O.F. 31 de marzo de 2004. Primera Sección. 23-33. México.

Secretaría de Educación Pública. (2006a). REGLAS de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA). D.O.F. 23 de marzo de 2006. Primera Sección. 43-53. México.

Secretaría de Educación Pública. (2006b). REGLAS de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). D.O.F. 17 de enero de 2006. México.

Secretaría de Educación Pública. (2007). ACUERDO número 421 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA). D.O.F. 30 de diciembre de 2007. Cuarta Sección. 1-19. México.

Secretaría de Educación Pública. (2007b). ACUERDO número 420 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES). D.O.F. 30 de diciembre de 2007. Segunda Sección. 1-20. México.

Secretaría de Educación Pública. (2013a). ACUERDO número 710 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas. D.O.F. 29 de diciembre de 2013. Cuarta Sección. México.

Subsecretaría de Educación Superior (2013, febrero). ¿Qué son los Fondos Educativos? Consultado el 23 de febrero de 2016, en: [http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/\(S\(5vsfoasp5kdhvgrnrftkz5j\)\)/Fondos.aspx](http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/(S(5vsfoasp5kdhvgrnrftkz5j))/Fondos.aspx).