

El cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas:
el caso de la planeación en la UABC

Resumen

Esta investigación aborda el cambio institucional y organizacional derivado de la implementación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, como una herramienta de gestión que promueve la planeación estratégica participativa, a partir del año 2001, específicamente en el caso de la UABC. Con base en un proyecto modernizador por parte del Estado en los años 80, el ámbito público se vio en la necesidad de adoptar un nuevo modelo de gestión conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), siendo la universidad una de las pioneras en adoptar este modelo para conducir sus objetivos. El traslado de las herramientas gerenciales al ámbito educativo, se llevó a cabo a través de *modas administrativas*. Al implementar la planeación estratégica en las universidades, se han generado cambios significativos a nivel estructural y en la forma de gobierno, toma de decisiones y procesos de gestión.

Palabras clave: universidad, planeación estratégica, Nueva Gestión Pública (NGP), Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), Cambio organizacional.

Abstract

This research addresses the institutional and organizational change resulting from the implementation of the Comprehensive Institution Building program as a management tool that promotes participatory strategic planning from 2001, specifically in the case of the UABC. Based on a modernization project by the State in the 80s, the public sector was the need to adopt a new management model known as New Public Management (NPM), the university one of the pioneers in adopting this model to drive their goals. The transfer of management tools to the educational environment, was carried out

through administrative fashions. By implementing strategic planning at universities, it has generated significant structural level and in the form of government, decision-making and management processes changes.

Keywords: college, strategic planning, New Public Management (NPM), Integral Program for Institutional Strengthening (PIFI), Organizational Change.

El cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas: el caso de la planeación en la UABC

I. Introducción

La educación superior a nivel global está caracterizada por una serie de transformaciones tanto económicas, políticas y sociales que ocurrieron a partir de la posguerra. Una de las más importantes a escala mundial en la educación superior fue la masificación de la misma. 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, teniendo como objetivo principal 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).

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 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, a través de la etapa de la modernización de la educación superior que abarca un periodo de 1989 al 2000, proyecto que se establece con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari a través del Programa de Modernización Educativa (1989-1994) y continuando 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).

Ante las constantes transformaciones en el sistema de educación superior, específicamente se asume que la gestión y conducción de la universidad se posiciona como una de las actividades más relevantes para el funcionamiento de la misma, 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 mismo Estado reclama para fortalecer el desarrollo científico, tecnológico y cultural de la nación.

Birnbaum (2000), señala que el traslado de las herramientas gerenciales al ámbito educativo, se llevó a cabo a través de *modas administrativas*¹, estas suelen ser importantes no por el funcionamiento que origina en la organización, sino en la medida en que las organizaciones las adoptan y cambian sus creencias.

El fomento a la mejora continua y al aseguramiento de la calidad en el subsistema de la educación pública se ha propiciado mediante la realización de ejercicios de planeación estratégica participativa. Este proceso fue concebido desde sus inicios como un proceso

¹ El inglés el término utilizado por el autor es *Management Fads*.

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 interpretada como una moda administrativa en términos de Birnbaum (2000).

En el caso de las universidades públicas los ejercicios de planeación han dado lugar a la formulación de sus programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI) 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).

El PIFI surge como un mecanismo estratégico para orientar los objetivos marcados en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae), en el cual 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).

En esta investigación interesa abordar 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 (Rubio, 2006).

II. Preguntas de investigación

- ¿Cómo ha cambiado el proceso de planeación en la universidad a partir de la implementación del PIFI, que el Estado puso en marcha en el 2001, específicamente en la UABC para el periodo 2001-2012?
- ¿Cómo ha cambiado la legislación universitaria a partir de la implementación de la planeación promovida por el PIFI en la UABC en el periodo 2001-2012?
- ¿Cuáles son los cambios que ha generado la implementación de la planeación 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?

III. Objetivo General

- Analizar el proceso de cambio institucional y organizacional que deriva de la implementación del PIFI, para el periodo 2001-2012, como herramienta de planeación.

IV. Objetivos específicos

- Analizar la legislación universitaria, específicamente en 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.

V. 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 con el PIFI.
- Para poder adaptarse a los requerimientos del PIFI, la universidad se vio en la necesidad de realizar cambios en la legislación universitaria.
- 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.

VI. Revisión de literatura

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).

En la década de los 70 del siglo XX, se comienza 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).

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.

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, aun así, 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).

Actualmente la gestión de la universidad debe de cumplir ciertos requerimientos que el mismo Estado reclama para fortalecer el desarrollo científico, tecnológico y cultural de la nación. Bajo esta lógica las universidades se han visto en la necesidad de utilizar técnicas de tipo gerencial que les permitan cumplir sus objetivos y ofrecer servicios educativos de calidad.

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 aplicarse en la práctica profesional; sin embargo, suelen ser contraproducentes en la manera en que se aplica sin límites y como formulas establecidas, sin antes haber tomado en cuenta a los demás miembros de la organización (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.

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.

VII. Aproximación Metodológica

Este proyecto se basa en los principios teóricos de la propuesta de Yin (1994) para el estudio de caso. 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

VIII. La selección del caso

La UABC es una de las universidades que obtiene recursos extraordinarios vía PIFI a través de mecanismos de planeación estratégica dentro de la universidad. En el 2003 la UABC sufre modificaciones a su estructura y normatividad como consecuencia de su crecimiento, las tareas de planeación pasaron de ser actividades no sólo de la institución, sino indispensables en unidades académicas y en las dependencias administrativas, justificando que para ello se requieren asesoría en el tema.

Ante este hecho la reforma universitaria de 2003, modificó la anterior Comisión de Planeación que dentro de la estructura universitaria era una instancia de apoyo sólo del rector, convirtiéndola 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 de la universidad. (UABC, 2004)

IX. 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 como ha funcionado la universidad, y 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

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.

X. Referencias bibliográficas

Arellano, D. (2004). Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. México, FCE, pp. 262.

Birnbaum, R. (2000). Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail. United States, Jossey Bass, pp.285.

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.

Díaz-Barriga, A. (1996). Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la Unesco, Momentos económico, Núm. 83, pp. 2-7.

García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. [Versión electrónica]. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1-28.

Ibarra, E. (2009). Aseguramiento de la calidad: políticas y gestión universitaria. México. CINDA, pp. 121.

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.

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.

Rubio, J. (2006). La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance. México, FCE, pp.317.

UABC (2004). Reglamento de planeación, México, pp. 11

Yin, R. (1994). Case Study Research.Design and Methods, Applied Social Research Methods. Newbury Park:Editorial Sage, Vol. 5, 2nd ed.

I. Modelo Heurístico para analizar el cambio organizacional en la UABC

A continuación se presenta el modelo heurístico que incluye las tres dimensiones donde se pretende analizar el cambio organizacional con sus respectivas unidades de análisis, a fin de describir y mostrar hallazgos de la investigación que se pretende realizar.

Tabla 1. Modelo heurístico para analizar el cambio organizacional en las universidades publicas mexicanas: el caso de la planeación en la UABC

Dimensión	VARIABLES	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> Tamaño 	<ul style="list-style-type: none"> Diferenciación organizacional: número de niveles, departamentos y nombre de puestos Personal disponible en la organización 	<ul style="list-style-type: none"> Numero de departamentos de planeación antes del 2001 Numero de departamentos de planeación para atender el PIFI en el 2001 Numero de departamentos de planeación para atender el PIFI en el 2006 Numero de departamentos de planeación para atender el PIFI en el 2012 Número de personal de base en el 2001 en el departamento de planeación Número de personal de confianza a partir del 2001 al 2012
	<ul style="list-style-type: none"> Formalización 	<ul style="list-style-type: none"> Procedimientos escritos (manual de procedimientos y descripción de puestos) 	<ul style="list-style-type: none"> Numero de revisiones y profundidad de revisión (modificaciones) de los manuales de procedimientos del 2001 al 2012 Numero de revisiones y profundidad de revisión (modificaciones) de la descripción de puestos del 2001

			al 2012
	<ul style="list-style-type: none"> • Centralización (toma de decisiones centralizada o descentralizada con respecto a la planeación de la universidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura de gobierno (principales órganos de gobierno: consejo universitario y rector) 	<ul style="list-style-type: none"> • 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)

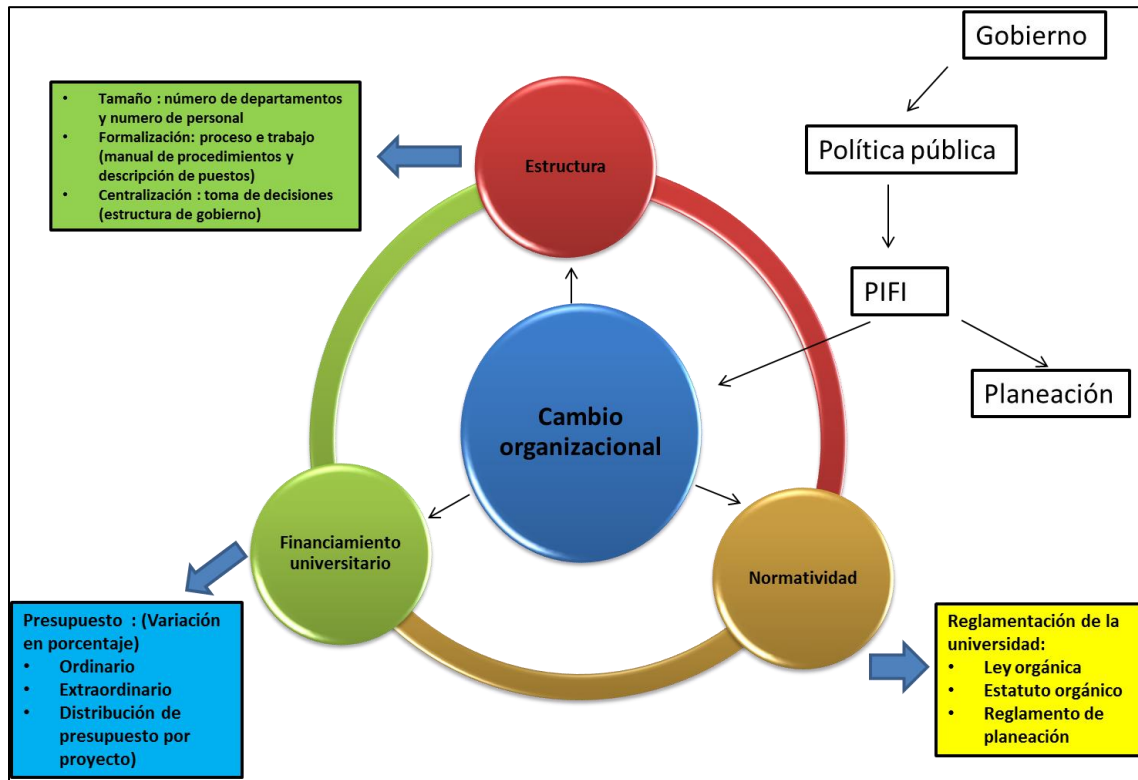
Dimensión	Variables	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación dentro de la universidad 	<p>Ley orgánica</p> <p>Estatuto orgánico</p> <p>Reglamento de planeación</p>	<p>Número de actualizaciones y cambios a la ley orgánica desde 2001 al 2012 a partir de la llegada del PIFI</p> <p>Número de actualizaciones y cambios a la normatividad del estatuto orgánico a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al 2012</p> <p>Numero de actualizaciones y cambios a la normatividad del reglamento de planeación a partir de la llegada del PIFI desde 2001 al</p>

			2012
--	--	--	------

Dimensión	Variables	Unidad de análisis	Operacionalización de las variables
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto (%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto ordinario • Presupuesto extraordinario • Distribución de presupuesto por proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Variación del Presupuesto ordinario a partir del 2001 al 2012 • Variación del Presupuesto extraordinario a partir del 2001 al 2012 • Variación de presupuesto para los proyectos de infraestructura • Variación de presupuesto para los proyectos de capacidad académica (habilitación de profesores) • Variación de presupuesto para los proyectos de competitividad universitaria (evaluación y acreditación de programas)

Fuente: Elaboración propia

Esquema 1. El cambio organizacional en las universidades públicas mexicanas: el caso de la planeación en la UABC



Fuente: Elaboración propia