

*POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR:
FACTORES ORGANIZACIONALES
Y CAMBIO EN LA CALIDAD EDUCATIVA.
EL CASO DE LA UAM 2001-2006.*

Guillermo Ejea Mendoza

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR:
FACTORES ORGANIZACIONALES
Y CAMBIO EN LA CALIDAD EDUCATIVA.
EL CASO DE LA UAM 2001-2006

Guillermo Ejea Mendoza

Directora: Dra. Giovanna Valenti Nigrini

Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas *

Segunda Promoción, 2006-2007

Octubre, 2008

* Para cursar este posgrado se contó con el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana-
Unidad Azcapotzalco de México

A Nora, naturalmente, por todo lo que ella sabe y más.

*A Lucía Helena, Alejandro, Daniela y Emilio,
porque me han enseñado a ser más justo y han enriquecido mi vida.
Espero corresponderles.*

A Xóchitl, por su labor desde antes.

*A Érika, Ivonne, Angélica, Susy,
Tomás, Adriana, Fer, León, Roberto, Isidro, Rubén
y tantos otros que nunca dejaron de preguntar
“¿y la tesis?”.*

A mi madre, por su cariño escrupuloso.

*Y a mi padre, porque siempre me acompaña
su espíritu ilustrado y comprensivo.*

7 de abril de 2008

AGRADECIMIENTOS

Muchas personas contribuyeron a la gestación y la elaboración de esta tesis, de manera directa o indirecta. Ante la imposibilidad de nombrar a todas, menciono a las más obvias, esperando que las omitidas disculpen mi desmemoria. Con muchísimos colegas, en innumerables ocasiones y diversas circunstancias a lo largo de los años, discutí los problemas que finalmente condujeron a desarrollar este proyecto de trabajo. En la mayor parte de los casos, las reflexiones nacieron de la preocupación por mejorar el estado de las cosas y, en particular, nuestra docencia. Mi deuda con ellos es enorme. Más recientemente, Xóchitl Moctezuma se dedicó intensamente a la recopilación de los primeros materiales bibliohemerográficos y la elaboración de las fichas correspondientes, así como a la edición final. Adrián de Garay, en su calidad de Rector de la Unidad Azcapotzalco, me apoyó para realizar la Maestría y, a través de Jorge Bobadilla, de la Coordinación de Planeación, y de Nahiel García, de la Coordinación de Docencia, me facilitó la información que le pedí. Norma Rondero, de la Coordinación General de Desarrollo Académico de esa Unidad, y Gloria del Castillo, de FLACSO, estuvieron en la mejor disposición de auxiliarme. Lilia Pérez Franco, Manuel Gil y Vida Valero, además de honrarme con su sólida amistad, hicieron comentarios determinantes a notas preliminares. Jaime Muñoz, Antonio Aguilar, Jorge Nava y Carlos Yáñez, de la Rectoría General de la UAM, me proporcionaron las bases estadísticas de la Encuesta de la Séptima Semana. Angélica Garnica estuvo atenta para que esas bases llegaran a mis manos. De la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Azcapotzalco, Roberto Gutiérrez me otorgó todas las facilidades, Marcelino Hilario me ayudó a formular el modelo estadístico y analizar los datos, Keila Barrera autorizó el uso de la información sobre docencia y Alfredo Garibay resolvió mi nulidad en las cuestiones de cómputo. Larga sería la lista de funcionarios, coordinadores, asistentes, secretarías y auxiliares de la Unidad y la División que siempre sin condiciones tuvieron una sonrisa y una mano para socorrerme, pero saben que les recuerdo con afecto. Víctor Beltrán intercedió gentilmente con Julio Rubio quien, siempre amable, me proporcionó sus textos que cito. Jorge Romero Reyes y Paloma Gallegos consiguieron, desinteresadamente, material que necesitaba. Sin las observaciones inteligentes de Giovanna Valenti el trabajo hubiera sido muy pobre. Los comentarios de Ulises Flores fueron certeros. La tutoría –el acompañamiento- de Eduardo Villarreal a lo largo de la Maestría fue definitiva para clarificar mis ideas, corregir mis errores, estimular mi trabajo y disfrutar el posgrado. La cordialidad de todos los integrantes del equipo académico y administrativo de FLACSO me hizo sentir que estaba en casa. Finalmente, sin la confianza de René Cervera la terminación de este trabajo se hubiera entorpecido. A todos, mi más profundo agradecimiento.

23 de marzo – 17 de octubre de 2008

CONTENIDO

Presentación.....	6
Capítulo 1. El Marco Analítico.....	8
1.1 El Enfoque de las Políticas Públicas.....	8
1.1.1 El Problema Público.....	8
1.1.2 Proceso y Ciclo de las Políticas Públicas.....	13
1.1.3 Cambio de Sistema y Cambio Organizacional desde las Políticas Públicas....	17
1.2 La Investigación.....	20
1.2.1 El Problema.....	20
1.2.2 Objetivo.....	22
1.2.3 Justificación.....	22
1.2.4 Preguntas.....	24
1.2.5 Hipótesis.....	24
1.2.6 Enfoque Comparativo.....	24
1.2.7 Alcances y Limitaciones.....	26
Capítulo 2. La Docencia y la Gestión en la Política Pública de Educación Superior.....	27
2.1 Los Años Noventa.....	27
2.1.1 El Cambio de Modelo.....	27
2.1.2 Los Programas Nacionales.....	30
2.1.3 Calidad, Gestión y Evaluación.....	33
2.2 El Reforzamiento del Modelo: 2000-2006.....	41
2.2.1 El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE).....	42
2.2.2 El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI 2001-2006).....	45
2.2.2.1 Descripción. Objetivos y Operación.....	45
2.2.2.2 Evaluación.....	48
2.2.2.2.1 Alcance.....	48
2.2.2.2.2 Los Resultados Concretos.....	50
Capacidad Académica.....	51
Competitividad Académica.....	55
Innovaciones Educativas.....	57
Gestión.....	57
Balance Preliminar.....	57
2.2.2.2.3 La Implementación.....	58
A. Visión de los Actores y Apreciación Intermedia.....	58
B. El Diseño.....	60
C. De Arriba hacia Abajo y de Abajo hacia Arriba.....	62
a. El Enfoque desde Arriba.....	62
b. El Enfoque desde Abajo.....	66
c. Conclusiones.....	67
Anexo I. El proceso de inclusión del tema de la calidad en la agenda pública.....	69
Anexo II. Tablas de Profesores de Tiempo Completo y Cuerpos Académicos.....	70
Capítulo 3. El Cambio Organizacional y la Universidad Autónoma Metropolitana.....	72
3.1 Las Teorías de la Organización y el Cambio.....	72
3.1.1 Los Modelos Organizacionales.....	72
3.1.2 El Cambio Organizacional.....	76
3.1.3 Las Organizaciones Universitarias.....	80
3.1.3.1 Los Modelos de la Ambigüedad Organizacional.....	80
3.1.3.2 Las Tensiones.....	82

3.1.3.3 Alcances y Límites del Cambio.....	87
3.2 La Universidad Autónoma Metropolitana.....	90
3.2.1 Entre la Uniformidad y la Diversidad.....	90
3.2.2 Estructura Orgánica y Gestión de la Docencia.....	93
3.2.2.1 El Principio Organizacional.....	94
3.2.2.2 La Planeación y Evaluación de la Docencia.....	96
3.2.2.3 Investigación y Docencia: Organizaciones Asimétricas.....	99
3.2.2.4 La Organización Académica Divisional y las atribuciones de los Órganos Personales y las Instancias Académicas.....	103
3.2.2.5 Las Condiciones de Operación.....	108
3.2.2.6 La Evaluación de los Docentes y la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente.....	111
3.2.3 La Filosofía Educativa.....	115
3.2.3.1 El Proceso de Reflexión sobre la Docencia.....	116
3.2.3.2 Las Nuevas Políticas de Docencia. Su Contenido.....	119
3.2.3.3 Las Nuevas Políticas de Docencia. Su Instrumentación.....	121
3.2.4 Conclusiones.....	126
Anexo I. Características de las organizaciones de la ambigüedad organizacional....	129
Anexo II. Atribuciones de los Órganos Personales y las Instancias de Apoyo.....	132
Anexo III. Actividades que integran la Función de la Docencia.....	133
Capítulo 4. Calidad Educativa y Evaluación. El Caso de la UAM.....	134
4.1 Los Resultados de los Insumos y Procesos.....	135
4.1.1 Los Indicadores del PIFI.....	135
4.1.1.1 Capacidad Académica.....	135
4.1.1.2 Competitividad Académica.....	138
4.1.1.3 Innovaciones Educativas.....	141
4.1.1.4 Gestión.....	142
4.1.2 Los Efectos de las Nuevas Políticas de Docencia.....	146
4.2 La Opinión de los Alumnos.....	146
4.2.1 Planteamiento General.....	146
4.2.1.1 Sobre las prácticas docentes y la medición de su cambio.....	148
4.2.1.2 Sobre los Cuestionarios a los Alumnos.....	151
4.2.2 La Encuesta a los Alumnos sobre el Desempeño de los Profesores.....	153
4.2.2.1 Antecedentes y Valoración Metodológica.....	153
4.2.2.2 El análisis.....	156
Metodología.....	157
Resultados de la UAM en su conjunto.....	159
Análisis por Unidades.....	168
Análisis por Divisiones.....	169
Conclusiones.....	176
4.3 Conclusiones.....	178
Anexo I. Cuestionario de la Encuesta.....	180
Anexo II. Tabla del Índice de Opinión (IOP) general.....	182
Capítulo 5. Epílogo.....	183
5.1 Recapitulación y Conclusiones.....	183
5.2 Recomendaciones.....	196
5.2.1 Sobre el PIFI y la Política.....	196
5.2.2 Sobre la UAM.....	198
Bibliografía.....	200

PRESENTACIÓN

En este trabajo se explora, desde el Enfoque de las Políticas Públicas, la política de educación superior en México respecto de la calidad de la docencia en los últimos años, analizando el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana en el período 2001-2006.

La investigación pretende aportar elementos para examinar la relación entre el cambio de la calidad educativa y la incidencia de factores organizacionales en las instituciones de educación superior en el contexto de las políticas recientes, así como una aproximación a la relación entre la percepción de los alumnos sobre el cambio en las prácticas docentes como una de las expresiones –en tanto que resultados de producto– de la mejora de la calidad educativa.

La hipótesis general es que el proceso de mejora de la calidad educativa en la UAM se encuentra incompleto debido a la rigidez de los factores organizacionales de la institución, que ha ocasionado fallas en la implementación de las políticas públicas e institucionales aplicadas y, en consecuencia, ha impedido que la mejora de los insumos se traduzca en una mejora de las prácticas docentes (productos).

El análisis da pie a sugerir medidas encaminadas a una instrumentación más efectiva de las estrategias de mejora educativa, tanto del PIFI y la política pública como de las institucionales en la UAM, pero debido a las peculiaridades organizacionales de esta universidad, sus conclusiones son difícilmente generalizables a otras instituciones.

Se pretendía que la investigación condujera al análisis comparativo entre las Divisiones académicas de la UAM pero el examen cuantitativo de la encuesta que se aplica a los alumnos acerca del desempeño en el aula de los profesores no proporcionó elementos suficientes para clasificarlas por semejanzas y diferencias, y la investigación de tipo cualitativo que se requiere para hacerlo excedía las posibilidades del presente trabajo.

El Capítulo 1 presenta los elementos del Enfoque de Políticas Públicas que encuadran el estudio.

El siguiente Capítulo está dedicado a mostrar las líneas básicas de la política pública en materia de calidad educativa a partir de la formulación del Programa de Modernización de 1990, cómo y porqué el PIFI de 2001-2006 constituye una estrategia de realización de esa política y cuáles fueron los principales resultados de este Programa alcanzados en el último año mencionado.

El Capítulo 3 presenta, en su primer parte, un resumen de las teorías de la organización y del cambio organizacional, que sirve para enmarcar el análisis de la UAM que se realiza en la segunda parte desde el ángulo de la ambigüedad organizacional.

El Capítulo 4 contiene los resultados obtenidos por la UAM respecto de los objetivos de cambio de la propia institución y de las metas establecidas por el PIFI, así como el estudio estadístico de la encuesta aplicada a los alumnos desde 1997 sobre el desempeño docente de los profesores.

El último Capítulo corresponde a las conclusiones y las recomendaciones generales.

CAPÍTULO 1. EL MARCO ANALÍTICO.

Las Políticas Públicas se basan en el optimismo.
José del Tronco

En este trabajo se exploran, desde el enfoque de las Políticas Públicas, las vicisitudes de la política de educación superior en México respecto de la calidad de la docencia en los últimos años, analizando en especial el Programa de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y tomando como caso su aplicación en la Universidad Autónoma Metropolitana.

1.1 El Enfoque de las Políticas Públicas.

1.1.1 El Problema Público.

En 1989 se inicia la más reciente modernización de la educación superior mexicana, con la perspectiva de apuntalar la incorporación competitiva del país a los mercados mundiales. A diferencia de las políticas gubernamentales anteriores, preocupadas por la ampliación de la cobertura, la nueva orientación apuntó hacia la mejora de la calidad. Pero en virtud de que ésta se definía como una mayor competitividad del sistema y de los agentes y sujetos de la educación superior nacional, ese propósito implicaba en el fondo modificar la relación entre el Estado y las universidades, principalmente las públicas, y que éstas lo asumieran como un objetivo institucional específico y prioritario. En esto coincidieron el gobierno federal recién iniciado (1988) y grupos universitarios influyentes. De hecho, el Programa de Modernización Educativa 1990-1994 (PME) declaraba su deuda con las demandas y sugerencias formuladas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y otros expertos académicos; a partir de entonces, todos los programas gubernamentales relacionados con la educación superior recogerían las propuestas de este organismo (aunque no siempre pudiesen llevarse al cabo).

Así, el problema de la calidad educativa se convirtió en un tema de la agenda pública en la medida en que el gobierno y las universidades coincidieron en la necesidad de su mejora y debieron hacer converger sus acciones hacia ese fin.

Políticas Públicas (*policy* para Lasswell, 1992) son las estrategias encaminadas a resolver problemas ‘públicos’, donde ‘público’ no equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos (o sus representantes) interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas¹.

Gracias a esta interlocución es que, por una parte, los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sobre el accionar del Estado² y, por la otra, las políticas pueden a la vez justificar los problemas cuya atención será priorizada y combinar el instrumental técnico-científico disponible de las diversas disciplinas útiles³ con una racionalidad sensible al contexto particular en que se encuentran, en busca de su mayor pertinencia, eficacia y eficiencia posibles.

Desde este ángulo, el enfoque de Políticas Públicas se aleja de la concepción que reduce las estrategias gubernamentales a itinerarios de corte racionalista⁴ y cierra la brecha entre el interés, la lógica y el discurso en abstracto de gobierno (o de la burocracia) y el

¹ Bazúa y Valenti (1995: 52) lo definen como *publeceidad* y lo diferencian de la jurisdicción estatal. Para Luis Aguilar (2004: 23) tampoco es lo estatal, aunque está dentro de lo estatal, entendiendo por estatal, al parecer, el ámbito de la configuración Estado/Nación, que parece ser también la interpretación de Bazúa y Valenti (1995: 62). En cambio, para Parsons, 2005 es la dimensión de la actividad humana “que requiere regulación o intervención gubernamental o social, o al menos acción colectiva” (citado en Del Castillo y Méndez, 2006: 3). Por otro lado, utilizo con reservas el término ‘autoridades’. En la definición de Aguilar, la interlocución de los ciudadanos se lleva a cabo con “sus poderes públicos” donde este término es distinto al de gobierno pero sin que quede muy claro cuáles son esos poderes. A su vez, Bazúa y Valenti hacen mención de las políticas públicas de las organizaciones no gubernamentales. Entonces, las referencias a poderes públicos, intervención social o acción colectiva y ONG acaso remiten al problema de lo público/privado.

² “Derecho individual a la propiedad pública sobre el Estado” (Bazúa y Valenti: 54)

³ Aquí *útil* se utiliza en el sentido del pragmatismo norteamericano. Como el enfoque de las políticas públicas se plantea la solución de problemas públicos y, en general, éstos son multidimensionales, toma de las distintas ciencias el instrumental que le sirve; por eso la ciencia de las políticas es multidisciplinaria y multimetódica.

⁴ En cualquier versión: instrumental, limitada o incrementalista (Del Castillo y Méndez, 2006: 4,5; Aguilar 1997: 21). Además, el enfoque de Políticas Públicas parece sugerir que tampoco se asume como dada una racionalidad maximizadora egoísta en los individuos (Bazúa y Valenti: 55-57), aunque Aguilar señala que ha reivindicado una visión liberal del mundo político que tiene como sujeto principal a los ciudadanos individuales libres (2004: 25,26).

interés público constatable⁵. Puede decirse que implica también una perspectiva estratégica de largo plazo (pues se centra en los problemas ‘públicos’ y no en los temas y períodos gubernamentales).

En este trabajo se considera que la Política Pública de Educación Superior en México tiene un alcance de largo plazo (cierta continuidad de 1990 a la fecha) aunque se expresa a través de una serie de programas⁶ de gobierno nacionales y operativos de corte sexenal y transexenal, respectivamente, que si bien han sido emitidos por éste, en realidad se han configurado a partir de su interacción con los *agentes y sujetos* de este campo social (la ANUIES, las universidades y los académicos), constituyendo un ‘espacio de lo público’. Se sostiene que a partir del proyecto de modernización del país y de la educación superior iniciado en 1989, las universidades se han constituido como *agentes activos* (valga la redundancia) del proceso, mientras que antes de ese año las políticas gubernamentales en la materia se definían sin tomarlas en cuenta. En otras palabras, debido a dicha interacción, el problema de la calidad educativa en la actualidad no es solamente un problema social o una preocupación del gobierno sino un tema de la agenda pública.

Ahora bien, la interlocución entre las agencias del Estado y las universitarias a lo largo del período mencionado no siempre ha sido tersa sino que ha recorrido también etapas de tensiones y altibajos. Una parte de las dificultades proviene de la misma complejidad organizacional del sistema ya que cobija intereses disímiles y provoca que las políticas y programas tengan efectos heterogéneos y a veces inadvertidos; otra parte deriva de las condiciones presupuestales que ofrece el gobierno, que no han podido responder a las demandas de las universidades. Por otro lado, la misma diversidad de las universidades, su autonomía tradicional y el peso de algunos grupos de académicos han sido factores importantes para resistir, negociar o rectificar en la práctica (aunque no siempre sea de inmediato) las decisiones de las agencias gubernamentales cuando éstas han padecido

⁵ El discurso de gobierno en abstracto puede aludir al interés público, al bienestar de las mayorías, a las demandas de los más necesitados o a otras figuras similares para legitimar sus acciones, pero una de las peculiaridades del enfoque de las Políticas Públicas reside en el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para la delimitación de problemas y la verificación de resultados (Lasswell, 1992: 88, 92; Aguilar 2004: 24).

⁶ De hecho, “las políticas se forman por un conjunto [más o menos] coherente o integrado de programas” pues, entre otras cosas, “las políticas no reciben recursos; los reciben los programas” (Luis F. Aguilar V., conferencia en FLACSO-México, diciembre de 2006).

un sesgo racionalista y burocrático o se han aplicado sin considerar las estructuras organizacionales y circunstancias políticas de las Instituciones. En un balance somero del período en su conjunto puede afirmarse que ambas partes han sido sensibles al contexto –han apelado más a la persuasión que a la imposición- aun a costa de la eficacia y la eficiencia de los programas emprendidos. En consecuencia, el desarrollo de las políticas ha tenido un carácter sinuoso, paulatino, incrementalista.

En el marco anterior, uno de los asuntos no resueltos en la búsqueda de una mejor calidad educativa ha sido el de la docencia. En parte, por la dificultad para establecer un concepto de ‘docencia de calidad’ que sea válido para todos los casos o asumido por todos los involucrados; y en parte, porque las estrategias se orientaron a solucionar los otros aspectos problemáticos que enfrentaba el sistema.

En efecto, para transitar hacia el nuevo esquema era preciso sustituir el modelo vigente en el que: a) la educación superior estaba dominada por las universidades públicas; b) la vida de las universidades públicas y su relación con los diferentes niveles de la autoridad estatal estaban sesgadas por intereses políticos; c) la autonomía de las universidades públicas impedía que el Estado pudiera imponerles programas de mejora de la calidad educativa; d) la mayor parte de la planta docente carecía de estudios de posgrado, y e) la oferta se concentraba en pocos programas, el nivel de licenciatura y algunas regiones del país.

En esas circunstancias, la primera etapa de modernización del sistema, a lo largo de los años noventa, se enfocó hacia la multiplicación y descentralización de la oferta de instituciones, programas educativos y posgrados, así como, respecto de las universidades públicas, a la academización de las instituciones mediante el empoderamiento de los académicos y, a tono con las nuevas visiones sobre la competitividad de los agentes en los mercados y el papel del Estado, a implantar un patrón de evaluación-financiamiento que, con base en resultados, pretendía más eficacia en la asignación de recursos y eludir las interferencias políticas. La principal estrategia para lograr esos propósitos consistió en desarrollar la evaluación en todos sus aspectos: de alumnos, egresados, programas, profesores, instituciones, del sistema en su conjunto y de las propias políticas también. Se supuso que la evaluación, como fase indispensable

de la planeación, permitiría a cada agente determinar el estado de su situación y los objetivos por alcanzar en un proceso de mejora continua.

Así, aunque el PME ya contenía todos los grandes temas de la política pública que han estado presentes en el debate nacional hasta la fecha, la complejidad del proceso de transformación impulsado había obligado a posponer la atención al problema específico de la docencia y su calidad. En particular, el impulso a la innovación de los métodos de enseñanza y aprendizaje, componente esencial de la docencia de calidad, se relegó como centro de atención hasta ‘resolver’ las demás circunstancias.

Al finalizar la década, los resultados alcanzados por el sistema de educación superior estaban por debajo de las necesidades del país⁷. Por eso, en 2001 se propone una nueva estrategia que permitiera reforzar y acelerar el cambio. A través del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), se articularían todos los demás programas gubernamentales relacionados con la educación superior y los recursos se focalizarían hacia la mejora de insumos y procesos, mediante un proceso de planeación estratégica intensivo en cada institución y el monitoreo riguroso de la autoridad gubernamental, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC). Para su desarrollo en las instituciones, el PIFI estableció cuatro vertientes: capacidad y competitividad académicas, innovación educativa y gestión; además se exigía la participación amplia de las comunidades académicas. De esta manera se reconocía la importancia de conjugar los esfuerzos hacia la mejora efectiva de la calidad y tomar en cuenta los modos de organización institucional.

En este trabajo se examina en particular el PIFI por varios motivos: a) se formula en la etapa más reciente del proceso de modernización (2001-2006) con el fin de superar las deficiencias y rezagos del período precedente y por tanto da pie a una mirada retrospectiva sobre la política pública en la materia; b) intenta articular el conjunto de programas existentes, es decir, condensa la política pública y por tanto puede ser objeto del análisis de las políticas; c) atiende el problema organizacional de las universidades como un factor importante en el propósito de mejora de la calidad educativa, es decir,

⁷ Después de hacer un reconocimiento de los diversos programas puestos en marcha durante la década anterior, el PRONAE establecía 24 problemas y retos de la educación superior nacional agrupados en tres vertientes: acceso, equidad y cobertura; calidad, e integración, coordinación y gestión del sistema (SEP, 2001: 188-198).

permite enfocar la fase de implementación de la política pública, y d) es una estrategia integral que debería conducir a una docencia de mayor calidad, por lo cual permite una aproximación conjunta a los resultados de insumos, procesos y productos.

1.1.2 Proceso y Ciclo de las Políticas Públicas.

El *proceso* y el *ciclo* de las políticas públicas son conjuntos de etapas de decisiones y acciones. Siguiendo a Knoepfel y otros (2003), el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública. Aguilar (1992) es más explícito: “la noción de *policy process* (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende (sic) ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro”. Es un artificio para denotar “sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso”. Esta artificialidad se debe a que, en la práctica, el proceso de las políticas públicas no es lineal: “las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse”. El proceso real puede constituirse por eventos no sucesivos e inseparables. Además, las políticas públicas se conforman por una gran cantidad de acciones, decisiones y relaciones de distinto tipo en contextos multideterminados.

En virtud de que se trata de una construcción analítica, se han formulado diferentes modelos de ciclo para comprender la riqueza y complejidad del proceso, dependiendo del interés y enmarque del analista (y del decisor o decididor), la profundidad y detalle del análisis, las técnicas analíticas y la información que estén disponibles y el momento de la política. Siguiendo el esquema de Knoepfel y otros, las etapas serían: 1) surgimiento y definición del problema; 2) inclusión en la Agenda; 3) formulación y adopción del programa; 4) implementación, y 5) evaluación; a ellas podría añadirse: 6) retroalimentación o terminación.

Aunque el proceso real no ha sido claro, directo ni constante, naturalmente, este trabajo apela al Ciclo de las Políticas como marco de referencia analítica, aunque se cierre

sobre la implementación y los resultados del PIFI. En este orden de ideas, la visión de conjunto de los programas de los años noventa (que se ha resumido arriba) puede considerarse una reseña de las dos primeras etapas mencionadas y responde a las preguntas claves que, según Aguilar (1992), son: ¿cómo un problema se convierte en problema público? y ¿cómo un problema público se incorpora en la Agenda? (pp. 33 y 34). Las respuestas a estas preguntas son cruciales ya que la formación de la Agenda “da el tono y dirección de un gobierno” (p. 27), y la definición del problema condiciona la configuración de las políticas (pp. 51 y 52). En cierto modo, las demás etapas serían la consecuencia lógica de la manera como se plantearan estos tramos iniciales. Así, al postularse desde 1990 que la calidad educativa es un tópico sistémico que depende de un conjunto de variables, la política pública se desplegó en una serie de estrategias, programas y acciones encaminados a transformar el sistema y sus componentes, en un proceso real que se alargó en el tiempo por la misma complejidad del sistema. Por ello, aunque aquí no se entra en los detalles, el mismo diseño del PIFI parece ser una respuesta a esa complejidad, la desarticulación de los diversos programas emprendidos antes y la insatisfacción de los resultados que se habían obtenido al finalizar esa década, es decir, a la necesidad de formular y adoptar una ruta más directa y eficaz de cambio.

Como toda construcción lógica conceptual que pretende desmenuzar y ordenar la realidad dinámica, diversa, contradictoria y en muchas ocasiones velada, el ciclo de las políticas públicas tiene sus limitaciones y riesgos. El principal es, quizá, sobreestimar la naturaleza racional del proceso. Como indica Aguilar, el proceso decisional es con frecuencia “contingente, tornadizo”, “inestable, mala o laxamente estructurado, sin patrón de comportamiento, semejante al modelo de anarquías organizadas” (1992: 37). Esto se debe a que está sujeto a múltiples determinaciones (para utilizar una expresión en desuso pero sintética y exhaustiva), lo cual ocasiona, como se ha dicho, que no necesariamente ocurra de manera mecánica y lineal sino a través de zigzagueos, frenos, retrocesos, brincos, atajos, rodeos, superposiciones, desviaciones. En este sentido, el peligro es tratar de encasillar las etapas del proceso en las del ciclo, revelar secuencias donde no las hay y descartar ciclos simultáneos o inacabados que podrían ser relevantes (Knoepfel y otros).

La visión retrospectiva de la política de educación superior en torno a la calidad educativa en el horizonte de tres lustros que se intenta en este trabajo, permite *leer una*

racionalidad general en el proceso real ocurrido hasta la fecha (2006), especialmente si ya pueden tomarse en cuenta algunos de los avances y pendientes que hay en sus resultados. Pero se aspira a señalar precisamente que el despliegue de la política pública –como la del propio PIFI- se ha realizado en un marco en el que los actores se ubican en contextos culturales heterogéneos, tienen *racionalidades específicas* diferenciadas y dan lugar a objetivos, conductas y códigos divergentes entre ellos, todo lo cual ha sido determinante en los avatares de su implementación. De hecho, el proceso puede interpretarse como un ajuste paulatino del sistema al *cambio de contexto y enmarque* que sucedió a mediados de los años ochenta, o en otras palabras, podría aseverarse que la política pública de todos estos años ha sido el empeño todavía infructuoso por homogeneizar a los actores alrededor del principio de competitividad que se delineó al inicio de la década pasada y del que el PIFI encarna su reforzamiento. Aunque es preciso advertir que por tratarse de un proceso real inconcluso, este es un análisis todavía inacabado.

Ahora bien, por la heterogeneidad aludida, el análisis de la implementación debe echar mano de elementos teórico-prácticos que permitan combinar las vertientes “top-down” y “bottom-up”⁸ ya que ninguna de ellas puede explicar por sí misma la dialéctica del proceso. A nivel de sistema, la diversidad de los agentes universitarios no sólo ha impedido la aplicación desde arriba y hasta sus últimas consecuencias de los esquemas rígidos de implementación sino que, como se mencionó, ha obligado a las agencias gubernamentales a *negociar* con aquellos las políticas o los programas, sea en su definición, en su instrumentación o hasta en su evaluación. En este sentido, la persuasión y la política (politics) han sido fundamentales para inducir las políticas (policy/policies) aunque la trama política (politics) sea también su lastre. Por este entramado, las instituciones reviran desde abajo los alcances de las políticas y sus programas.

A su vez, la diversidad de agentes al interior de las instituciones universitarias orilla a un procedimiento similar de *ida y vuelta* de las iniciativas. Más aún, la vertiente “desde abajo” cobra mayor relevancia en la medida en que dichas organizaciones son más complejas y horizontales debido a que sus elementos constitutivos son más

⁸ Implementación “desde arriba” e implementación “desde abajo”, respectivamente. También hay modelos que intentan una síntesis entre ambas.

heterogéneos y sus procedimientos decisorios y operativos más complicados –como se sostiene aquí. Por esto mismo, la implementación a profundidad de la política pública ha tenido que acompañarse al *tiempo académico*. En este sentido, la aparición del PIFI vendría a ser un ejercicio de afinación para acelerar y focalizar las estrategias de mejora educativa incidiendo en las estructuras institucionales.

El análisis de la implementación, entonces, se enriquece al abordar la complejidad de las instituciones y tratar de develar los factores que facilitan, frenan o alteran el impacto de la política pública. El examen puede realizarse desde varios ángulos, a saber, principalmente, el sociológico-antropológico, el ideológico-político o el jurídico-organizacional, o bien, alguna mezcla de ellos, dependiendo de los aspectos en que se quiera poner más relieve. El análisis “de” y “en”⁹ las políticas públicas tiene que servirse de las teorías y metodologías más apropiadas a su objeto y su objetivo. En este caso se ha optado por la tercera perspectiva enunciada (la organizacional) para resaltar los mecanismos estructurales de la institución (la UAM) que afectan los propósitos de mejora de la calidad de la docencia.

En este sentido, el proceso de implementación de la política de educación superior centrado en la mejora de la calidad implica un cambio organizacional, mismo que puede observarse tanto a nivel de sistema como de cada institución en particular.

Pero antes de abordar ese tema, cabe decir que el propósito del presente trabajo puede ubicarse en la sexta etapa del ciclo de las políticas que se ha señalado antes, esto es, en la de retroalimentación de la política pública. El enfoque de Políticas Públicas considera que la etapa de implementación ha de acompañarse siempre del seguimiento del proceso y de la evaluación de los resultados, no sólo para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, sino también para nutrir la flexibilidad decisonal y, en su caso,

⁹ La doble dimensión de ‘análisis de’ y ‘análisis en’ de las políticas públicas es formulada por Lasswell (1992: 80). Aguilar (1992: 52 y 53) las distingue así: la “intención [del análisis de políticas públicas] es producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado, y en especial el gobierno, elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas”; el “conocimiento *en* [políticas públicas] significa incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública” (citado por Del Castillo y Méndez, 2006: 14 y 15).

reiterar o rectificar el diseño inicial. Así, en la medida en que, como se ha dicho, el presente trabajo trata de una política y de un Programa inacabados, puede contribuir oportunamente a la evaluación de sus aciertos y fallas y dar elementos para su reforzamiento.

1.1.3 Cambio de Sistema y Cambio Organizacional desde las Políticas Públicas.

La política de educación superior desplegada a partir de 1990 se delineó sobre la base de una transformación del sistema que modificaría la relación tradicional entre el Estado y las universidades públicas para que en adelante fuera *terciada* de distintas maneras por el papel de los mercados. El concepto clave, como se señaló antes, fue el de competitividad (al cual pueden vincularse sin mayor problema las ideas de evaluación, eficiencia y transparencia). Esto significaba entender de otra forma el Estado, por una parte, y el modo de operar de las instituciones, por la otra, abriendo paso a los postulados de la Nueva Gestión Pública. A su vez, los principios del nuevo modelo sistémico eran compatibles con los avances alcanzados en la teorización de las políticas públicas.

La transformación del sistema de educación superior no es el objeto de este trabajo pero conviene recordar sus rasgos básicos y que la reducción y mudanza en las funciones del Estado tiene como plataforma y contrapartida el postulado e implantación de la ampliación de las relaciones mercantiles no sólo en la esfera económica sino en toda la estructura social, y de la racionalidad maximizadora o, en su caso, la limitada, no sólo en el pensamiento económico sino en todo el pensamiento social dominante (Garnier, 2004 describe ampliamente este proceso).

En efecto, el gran salto paradigmático del mundo contemporáneo ocurrió en los años ochenta. Cabrero (2000) lo describe en términos de la transición de un Estado omnipresente a uno modesto o regulador, en la que el monolito estatal se fracciona: sus dependencias crecen, se multiplican, bifurcan, autonomizan, contraponen, disputan espacios y recursos, dando lugar a una especie de ‘redes de dependencias’ ‘flojamente acopladas’ más que a un aparato centralizado y vertical, y a la necesidad de nuevas formas de interacción y coordinación. Mientras, los grupos organizados de la sociedad

se introducen en y reconfiguran el espacio de lo público, provocando la reconsideración de las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad.

En este contexto surgen los que Carrillo (2004) denomina ‘enfoques actuales de la gestión pública’ que, más allá de sus diferencias particulares, pueden caracterizarse en común frente a la concepción weberiana. Así, el paradigma antiguo podría describirse como centrado en la burocracia, sostenido en la legitimidad de la dominación, orientado por los principios organizativos de la jerarquía y los procedimientos y tratando de resolver las disfunciones entre la burocracia y la democracia. En cambio, las nuevas corrientes tendrían como objeto de análisis la provisión de bienes públicos, acotarían la legitimidad de la intervención del Estado en función de las fallas del mercado, reflexionarían sobre las anarquías organizadas¹⁰ y se encuadrarían en las tensiones entre Estado y mercado.

En este nuevo mapa de relaciones las coordenadas de la gestión pública se definen por una forma distinta de ver la toma de decisiones, incluir la visión estratégica, aceptar que se está ante un tablero donde juegan las posiciones de los actores e incorporar las preferencias de los clientes/usuarios (Cabrero, 2000: 23). Aguilar señala que la reivindicación de la mirada gerencial es la otra cara del redimensionamiento estatal que se presentó en los ochenta. La atención se centró entonces en la eficacia y la eficiencia de las políticas, más precisamente, en lograr “una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos [e] incumplimientos” (Aguilar, 2004: 18 y 19). Es decir, que la gestión pública debe guiarse por los criterios de eficiencia (costos), eficacia (en las interacciones entre agentes) y legitimidad (satisfacción del cliente). Así, puede decirse a muy grandes rasgos que hasta los años setenta predominó una visión racionalista-positivista del Estado y la disociación entre su

¹⁰ Este concepto hace referencia al grado de dispersión en la toma de decisiones dentro de un sistema organizacional. Fue propuesto inicialmente por Cohen y March en 1974 y, junto con el de ‘sistemas flojamente acoplados’ propuesto por Weick en 1974, ha sido utilizado para describir la forma organizacional de las universidades a partir del importante estudio de Burton Clark de 1991. Para este último autor, los tres elementos fundamentales de una organización universitaria son la estructura del trabajo, el sistema de creencias y las estructuras de autoridad formal e informal. A su vez, hay tres factores (modelos) de integración del sistema educativo universitario –y de las universidades- con su entorno: el Estado, el mercado y las oligarquías académicas. Tomado de Del Castillo (2005: 32 y 33). Véase también Miranda (2001). Ambos conceptos son englobados por Ibarra (2001) en el modelo de la ‘ambigüedad organizacional’. A ellos puede añadirse el de ‘organizaciones complejas’. Todo esto se analiza con detalle en el Capítulo 3.

quehacer administrativo respecto de lo político, pero la aparición del enfoque de las políticas públicas contribuyó a ampliar el *focus* de la administración pública (Carrillo, 2004) precisamente hacia el proceso de las políticas, un enfoque más integrador.

La evolución del enfoque de las políticas públicas se ha desarrollado sobre los énfasis sucesivos (históricos y metodológicos) que se han puesto en las diferentes etapas del proceso, desde la fase de la toma de decisiones en los años cincuentas y sesentas hasta la de diseño y evaluación en los noventa. En este sentido, el proceso de las políticas públicas corre mediante paralelismos, intersecciones e influencias recíprocas con el territorio de la administración pública y su propia evolución.

Según Carrillo (2004), siguiendo a Bozeman (2000) y Lynn (2004), la corriente de la gerencia pública pretende “ocupar un espacio de intersección entre la administración pública y las políticas públicas”, atendiendo al doble problema de la gestión administrativa y el de la gestión de políticas desde una visión en que la gestión es una actividad genérica (es decir, no hay dicotomía entre la pública y la privada). La idea es que la gestión pública comparte muchas cosas con la privada aunque en un espacio propio y peculiar “concerniente a valores de interés público, bienes públicos y asuntos de carácter social”. “Ello supondría –Carrillo sigue a Perry- desarrollar una teoría orientada hacia problemas y que contribuya a un rendimiento eficaz” (pp. 51 a 53).

Así, la interrelación entre la nueva administración pública y el enfoque de las políticas públicas –la gestión como vórtice- engarza con el problema del cambio organizacional. Dicho de otra manera, el desarrollo de la política pública de educación superior en torno a la calidad educativa está relacionado en última instancia con la posibilidad del cambio organizacional en las universidades pues a ellas atañe el encargo de funcionar realmente bajo los principios de eficiencia, eficacia y legitimidad que implica el nuevo modelo sistémico. En estas coordenadas precisamente se ubica el PIFI.

Se ha mencionado que las universidades públicas son, en mayor o menor grado, organizaciones complejas, anarquías organizadas o sistemas flojamente acoplados. En consecuencia, su cambio organizacional en condiciones normales es de tipo incrementalista. Pero incluso, ante ciertos *choques externos*, pueden reaccionar mediante un proceso interno de asimilación que atenúe el impacto de aquéllos. Para

desmenuzar esta dinámica, es útil apelar a la perspectiva institucionalista pues ésta permite comprender la lógica del engranaje entre *reglas, hábitos y mitos legítimos* que envuelve y condiciona las ideas y las conductas de sus actores internos en el marco de sus intereses diversos, y que genera tendencias hacia la conservación del orden existente. Así, los efectos de la política pública son mediados por las características organizacionales de las universidades. En este sentido, la implementación de la política no puede “bajar” directa ni mecánicamente hacia los objetivos buscados. Por el contrario, se hace indispensable promover un proceso de transformación institucional estratégico en un horizonte temporal que rebasa el corto plazo.

El enfoque anterior es especialmente pertinente en el análisis de la calidad de la docencia, ya que ésta se ha definido en función de variables institucionales. En consecuencia, el objetivo de mejorarla involucra el cambio organizacional.

1.2 La Investigación.

1.2.1 El Problema.

Hay carencia, en México, de estudios que evalúen los resultados educativos de las políticas y estrategias de mejora de la calidad que se aplicaron en las instituciones de educación superior entre 2000 y 2006. Esta escasez deriva principalmente del hecho de que la definición de calidad educativa está asociada a las condiciones institucionales¹¹ en que se realiza el proceso educativo. En consecuencia, las políticas y estrategias aplicadas durante el período mencionado se centraron en el impulso y la evaluación del cambio en los insumos y, si bien hay indicadores optimistas al respecto, se ha dejado de lado el problema de la evaluación de los resultados.

La calidad educativa depende de varios factores institucionales -como filosofía, normatividad, organización, composición de la planta docente, perfil de la carrera académica, diseño curricular, características de los alumnos, infraestructura, prestigio y

¹¹ En este trabajo el término ‘institucional’ se refiere la mayoría de las veces a la institución educativa, como sinónimo de organización.

vinculaciones¹²-, pero hay consenso en que su mejora real implica necesariamente la mejora de las prácticas docentes, es decir, que el cambio en esos factores tiene que traducirse en un cambio de los procesos de enseñanza y aprendizaje¹³.

Así, el objetivo de mejorar la calidad parece realmente inalcanzable si no hay una modificación de las prácticas cotidianas de los profesores, a pesar de los cambios que puedan registrarse en algunos de los factores mencionados. Puede ocurrir, por ejemplo, que las instituciones se adapten a la obtención de los indicadores exigidos interna y externamente (como proporción de profesores de tiempo completo, doctores y miembros del SNI¹⁴, eficiencia terminal, programas educativos acreditados, programas de desarrollo institucional) sin que haya un verdadero cambio en la calidad de las prácticas docentes. Dicho de otra manera, desde el punto de vista de las políticas, su eficacia para lograr la mejora de la calidad educativa depende de la aceptación al interior de las instituciones y en el seno de las comunidades, de los nuevos valores y objetivos de cambio propuestos. Esto implica, por una parte, la disposición de sus integrantes –en especial del personal académico- a implementar nuevas prácticas y, por la otra, a realizar un proceso de transformación institucional que las propicie y que no siempre están condiciones de poder llevar a cabo o, al menos, no con la velocidad y dirección que se han previsto.

El cambio institucional tiene que procesarse de cara a la normatividad, tradiciones, intereses y expectativas que dominan la vida interna de las comunidades universitarias y sus diferentes sectores y grupos de influencia: profesores, alumnos, empleados administrativos, directivos. De acuerdo con estos factores, las comunidades y los distintos grupos que las conforman pueden ser más o menos receptivos y coincidir o no en sus reacciones frente a las necesidades de transformación y las reglas nuevas del juego. La admisión de que los tiempos han cambiado y que se debe ser más competitivo y eficiente puede fluir con tersura, pero también encontrar acotaciones y resistencias en el modo de ser de las comunidades universitarias. Además, en el caso de la mayoría de las universidades públicas, su capacidad de respuesta varía en la medida en que su

¹² Rueda y Torquemada (2004); Loredo (2004); García Cabrero y Espíndola (2004) y Valle (2001).

¹³ La única salvedad se encuentra en el factor alumnos, ya que, en igualdad de condiciones, el éxito de los estudiantes y los egresados está asociado a la selección de los aspirantes.

¹⁴ Sistema Nacional de Investigadores.

relación con el Estado se encuentra mediada por la existencia de la autonomía y la forma en que las comunidades la conciben y practican. Así, la eficacia real de los instrumentos de política pública (como PIFI, PROMEP, PIFOP¹⁵) puede ser matizada por los mecanismos de mediación –o simulación, inclusive- que crean las instituciones y comunidades para resguardar sus intereses.

En ese sentido, puede decirse que este proyecto empieza donde termina el trabajo de Gloria Del Castillo, especialmente para tratar de responder a dos preguntas que ella deja en la agenda de la discusión: si se han establecido mecanismos intra institucionales para dar continuidad al cambio hacia la calidad detonado desde fuera de la institución y cuáles son los indicadores que permiten verificarlo (Del Castillo, 2005: 234).

1.2.2 Objetivo.

El propósito de la investigación es ahondar en la relación entre el cambio de insumos y el cambio de resultados en la calidad educativa¹⁶, considerando los principales factores organizacionales que inciden en éstos y tomando el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana. El eje de la investigación será la gestión de la docencia y el período a considerar 2001-2006.

1.2.3 Justificación.

La investigación pretende aportar elementos para examinar la relación entre el cambio de la calidad educativa con la incidencia de factores institucionales en el contexto de las políticas recientes, así como una aproximación a la relación entre la percepción de los alumnos sobre el cambio en las prácticas docentes como una de las expresiones –en tanto que resultados de producto- de la mejora de la calidad educativa¹⁷.

¹⁵ Programa de Mejoramiento del Profesorado y Programa de Fortalecimiento del Posgrado.

¹⁶ Adelante se explica más en qué consiste este planteamiento.

¹⁷ “El modelo de administración por resultados establece que la secuencia causal entre insumos y resultados determina la eficiencia y la eficacia de la intervención en el logro de los objetivos propuestos. Es decir, el proceso de asignación y transformación de los recursos conduce a la obtención de los productos y, a su vez, la cantidad, calidad, oportunidad y pertinencia de los productos entregados determina los efectos que se generan. Este proceso se denomina la cadena de resultados” (Navarro, 2005: 15). A su vez, este autor cita: “La cadena de resultados es una secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos de desarrollo, comenzando por los insumos, pasando por las actividades y

El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana es interesante por varios motivos. En primer lugar, se trata de una universidad que destaca en varias dimensiones, especialmente en indicadores relacionados con la ‘hipótesis de la calidad’, como son el porcentaje de profesores de tiempo completo, con posgrado y miembros del SNI; en los programas de estudios de licenciatura y posgrado reconocidos por los organismos evaluadores, y también en los recursos PIFI y PROMEP obtenidos en los últimos años. Sin embargo, algunos indicadores de la calidad y pertinencia de las actividades educativas de la universidad (como eficiencia terminal, progreso de los egresados en su vida laboral o desarrollo de innovaciones educativas centradas en el aprendizaje) parecen estar por debajo de su potencial estimado, en contraposición a los indicadores de cambio mencionados antes. En segundo lugar, es una institución que reformuló su filosofía educativa recientemente pero no su organización. En tercer lugar posee una estructura organizacional compleja y muy horizontal, en la que una buena parte de la toma de las decisiones de cambio implica la participación y el consenso de la comunidad académica. En cuarto lugar, se ha definido desde su nacimiento como una universidad innovadora tanto en el aspecto académico como en el organizativo y con frecuencia fue referida como modelo en el sistema nacional. Es, además, una institución adscrita al ámbito federal, por lo que ha recibido un tratamiento especial en la aplicación de algunos programas¹⁸.

Conviene mencionar también que la UAM inició un proceso de mejora de su función docente de manera previa e independiente a la aplicación del PIFI. Así, durante el período en estudio (2001-2006) estuvo sujeta a una doble vertiente de mejora. En términos metodológicos, la existencia de variaciones en el desempeño de la docencia

los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación” (OECD, 2002b).

¹⁸ Por estos motivos, la UAM podría llegar a ser un caso excepcional: ‘crucial paradigmático’. Los casos cruciales “son útiles para confirmar o refutar una teoría que se utiliza en la investigación y sugerir modificaciones a la misma. Se pueden elegir casos paradigmáticos debido a su importancia teórica, porque sabemos más de ellos que de otros casos y, en general, porque definen o ejemplifican un concepto o resultado teórico... En este sentido, estos casos [cruciales] no representan necesariamente un punto extremo o típico de la dimensión causal que se intenta medir, sino más bien, son casos que discuten algún estado previo en el que se encuentra la teoría. Estos son casos muy útiles para construir acertijos en el sentido fuerte del término. Esto es, no sólo constituyen un aporte que agrega algún aspecto no previsto por la teoría sino que discuten alguna de sus premisas obligando a reformularla” (Zarembek, 2006: 14).

haría difícil distinguir la fuente de las mismas. Sin embargo, como se verá, aun con esa doble presión, resalta la rigidez de sus estructuras de gestión de la docencia.

1.2.4 Preguntas.

Pregunta general:

¿Cuáles son los factores organizacionales que inciden en el cambio de las prácticas docentes en la Universidad Autónoma Metropolitana, en la perspectiva de mejorar la calidad educativa, durante el período 2000-2006?

Preguntas de trabajo:

- 1) ¿Cuáles son los elementos indicativos de la mejora de la calidad educativa en la UAM?
- 2) ¿Hay una transformación significativa, cuantitativa y cualitativa, de las prácticas docentes tradicionales en la institución?
- 3) ¿Qué factores institucionales actúan a favor de esa transformación? ¿Cuáles en contra? ¿Cómo operan esos factores?
- 4) ¿Se registra influencia de los programas de mejora educativa durante el período?

1.2.5 Hipótesis.

Hipótesis General: La opinión de los alumnos acerca de las prácticas docentes de los profesores no ha mejorado significativamente en la UAM. Esto se debe a la rigidez de la estructura organizacional de la docencia en la institución, que ha impedido la aplicación coherente de las políticas públicas y las estrategias institucionales de reforma y que la mejora de los insumos se traduzca en una mejora de dichas prácticas. En ello han influido también algunas fallas de implementación. En consecuencia, el proceso de mejora de la calidad educativa en la institución se encuentra incompleto.

1.2.6 Enfoque Comparativo.

Debido a la ausencia de estudios semejantes que sirvieran como antecedente (para los objetivos de la investigación la UAM es un caso no comparable), al plazo y a la información disponible, el proyecto original planteaba la conveniencia de realizar una comparación entre las Divisiones académicas de la UAM.

La primera fase del estudio se formuló como la comparación estadística de la opinión de los alumnos acerca del desempeño docente de los profesores entre las nueve Divisiones, para determinar en cuáles se registraban cambios a lo largo del período de análisis (1996/2001-2002/2006) así como detectar diferencias y similitudes entre ellas. Para ello se utilizó la encuesta que se ha aplicado trimestralmente a todos los alumnos (y que no ha sufrido modificaciones sustanciales en todo ese lapso). Era razonable pensar (hipótesis particular 1) que, por efecto de las políticas y estrategias aplicadas, en el subperíodo 2002-2006 debía notarse, respecto de 1996-2001, un cambio en las prácticas docentes de la Institución, y que éste debería reflejarse en la opinión de los alumnos.

Como las Divisiones tienen la misma estructura institucional (normatividad y organización académica, política y administrativa), pero son diversas en términos de disciplinas, *ethos* y prácticas académicas, conformación de comunidades, dimensiones y formas de operar, se planteó como probable (hipótesis particular 2) que, mediante una “comparación exploratoria”¹⁹, se encontraran resultados diferenciados en las opiniones que los alumnos tienen de sus profesores, no sólo diacrónicamente entre los subperíodos indicados sino también entre las Divisiones antes y después de las políticas. Así, el análisis cuantitativo permitiría seleccionarlas conforme a más similares y más diferentes en términos de los resultados obtenidos y los elementos institucionales mencionados.

La fase siguiente consistiría en realizar una investigación de tipo cualitativo entre las Divisiones seleccionadas (más similares y/o más diferentes) para determinar en específico los factores institucionales que favorecen o impiden los cambios.

Podía ocurrir, por supuesto, que no se registraran variaciones relevantes en la opinión de los alumnos entre los subperíodos, lo cual expresaría que no hay cambios significativos

¹⁹ “En una comparación exploratoria defino que los casos elegidos son similares o diferentes en orden a algún criterio, pero aún no puedo saber si los resultados se comportan de manera similar o diferente (componente esencial para discriminar si son casos *most similar* y *most different*)” (Zarembeg, 2006: 19).

en las prácticas docentes, y sustentaría tentativamente la hipótesis general de la investigación, esto es, que hay factores organizacionales que obstruyen las políticas y estrategias de mejora de la docencia²⁰.

Sin embargo, el análisis estadístico no permitió extraer conclusiones respecto de la hipótesis particular 2 planteada. Es decir, no pudieron encontrarse diferencias cuantitativas en la encuesta que fueran suficientemente significativas para establecer un patrón de Divisiones diferentes y similares. Por este motivo, no se llevó a cabo la segunda etapa del proyecto. Además, la investigación cualitativa requeriría plazos y recursos que excedían las posibilidades de este trabajo.

1.2.7 Alcances y Limitaciones.

El trabajo aborda la implementación de la política pública de educación superior realizada a través del PIFI en el caso de la UAM. Para ello contrasta sus efectos en los insumos y productos del proceso educativo e incursiona en el análisis organizacional de la institución en torno a las estructuras de gestión de la docencia. El análisis pretende dar pie a sugerir medidas encaminadas a una instrumentación más efectiva de las estrategias de mejora educativa –tanto del PIFI y la política pública como de las institucionales-, pero debido a las peculiaridades organizacionales de esta universidad, sus conclusiones son difícilmente generalizables a otras instituciones. Además, el uso de las encuestas aplicadas a los alumnos acerca del desempeño docente de los profesores no es un indicador definitivo de la calidad de la docencia sino sólo una aproximación y, como se ha dicho arriba, un examen más a fondo requiere de una investigación de tipo cualitativo. Así mismo, debe considerarse que el proceso en estudio no termina todavía y, por tanto, cualquier juicio tiene un carácter preliminar.

²⁰ En esta situación, como se ha dicho, la Institución podría analizarse como un todo, como un caso crucial.

CAPÍTULO 2. LA DOCENCIA Y LA GESTIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Este capítulo tiene el propósito de ubicar los temas de la docencia y la gestión en el contexto de los programas de modernización de la educación superior pública. El capítulo está dividido en dos partes. En la primera se explica porqué dichos temas pasaron a un segundo plano durante la implementación de los programas en los años noventa. En ese marco se aborda inicialmente el problema de la definición de la calidad educativa. La segunda parte aborda el reforzamiento del proyecto de modernización a través del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional en 2001-2006.

2.1 LOS AÑOS NOVENTA.

2.1.1 El Cambio de Modelo.

La educación superior mexicana entró en una nueva fase ‘histórica’ a partir de los años noventa, asociada al proyecto de modernización del país que impulsó el Estado desde la década anterior¹.

Los principales rasgos del sistema de educación superior nacional en los años ochenta fueron los siguientes (Kent y Ramírez, 1998)²:

- a) masificación de la matrícula;
- b) improvisación de la mayor parte del profesorado, cuyo crecimiento extraordinario respondió al fenómeno anterior,
- c) multiplicación y diversificación de instituciones públicas universitarias y tecnológicas, incluso a nivel regional,
- d) multiplicación y diversificación de la oferta de programas de primer ciclo (licenciatura y tecnológica),
- e) feminización de la matrícula,
- f) incorporación de estudiantes provenientes de los sectores sociales de menores ingresos,
- g) multiplicación de instituciones privadas,
- h) incipiente desarrollo del posgrado,

¹ Se trata, para algunos autores, de la tercera etapa en la historia de la educación superior contemporánea; la primera abarca de los años treinta a 1970 y la segunda de este año a fines de los ochenta (Kent y Ramírez, 1998). Para Gil y otros (1994) esta última es una etapa de ‘expansión no regulada’. Por otra parte, algunos economistas sitúan el inicio del proyecto modernizador en 1989, con el ascenso a la Presidencia de la República de Carlos Salinas de Gortari; otros, en cambio, lo remiten a 1983, cuando comenzaron las políticas de ajuste estructural con Miguel de la Madrid. En este último horizonte se inscribe Acosta (1998), para quien la ‘transición’ entre los ‘paradigmas’ empieza en 1982.

² Un trabajo que contribuyó significativamente a describir en su momento la situación prevaleciente y orientar las investigaciones posteriores fue el de Olac Fuentes (1989). Véanse Gil y otros (1994: 26) y Álvarez y González (1998: 83).

- i) predominio de la enseñanza tradicional y de la desvinculación entre docencia e investigación,
- j) politización de las universidades públicas, por la acción de los grupos de presión regionales, las organizaciones partidarias y políticas externas, los sindicatos y los grupos de poder internos³, y
- k) reducción de la capacidad de financiamiento de la educación pública por la política de contracción fiscal⁴.

En particular, el conjunto de universidades públicas, que había sido el pilar del modelo, se mostraba desarticulado, oneroso y sin la calidad suficiente para encarar los retos que enfrentaba el país. La crisis económica de los ochenta hizo más visibles los problemas de las instituciones públicas, cuestionándose, en especial, la pertinencia de sus programas (en relación con los mercados de trabajo), su debilidad académica (por la sobrepolitización), su funcionalidad organizativa (por su rigidez) y su dependencia absoluta del financiamiento gubernamental (Kent y Ramírez, 1998). Ante este panorama, era necesario establecer nuevos derroteros. Según Carlos Salinas de Gortari, si a lo largo de siete décadas se había “atendido en lo fundamental el reto cuantitativo...El gran reto hoy es la calidad de la educación, la modernización integral del sistema y su [capacidad de] respuesta... a los retos de la sociedad de hoy y a las necesidades que anticipamos para el futuro” (SHCP-FCE, 1994: 14 y 15).

Además, si el modelo de desarrollo nacional del período precedente se caracterizaba por el proteccionismo económico, la tutela del Estado sobre los aspectos sociales y el corporativismo político, el proyecto de modernización tuvo como idea clave la de *competitividad*, tanto en el aspecto económico (de la economía nacional respecto al exterior y entre los agentes económicos domésticos) como en el político (principalmente a través del desarrollo del sistema de partidos) y el social (la generación de *competencias* entre los individuos vulnerables)⁵.

³ Las grandes movilizaciones sindicales y estudiantiles de impacto nacional tuvieron su auge en los años setentas. En la década siguiente las luchas tuvieron un alcance más limitado aunque no dejaron de ser influyentes en muchas instituciones. Todavía a mediados de esta década se llevó a cabo el movimiento del CGH en la UNAM.

⁴ La creación de la Universidad Autónoma Metropolitana en 1974 intentó resolver algunos de estos problemas: límites a su dimensión, vinculación de la docencia con la investigación, desarrollo de los posgrados, oferta de licenciaturas novedosas, modelos educativos innovadores, cuotas y financiamiento privado a los alumnos, estructura de gobierno participativo. El ejemplo que no debía seguirse era el de la UNAM (López y otros, 2000).

⁵ En palabras de Carlos Salinas de Gortari: “La modernización educativa es inevitable y necesaria. La revolución en los conocimientos y la intensa competencia mundial imponen hoy a las naciones realizar una seria reflexión y evaluación de sus sistemas educativos” (SHCP-FCE, 1994: 14).

Las siguientes tablas (de elaboración propia) resumen los cambios de *contexto* y de *enmarque* de la educación superior pública nacional⁶:

CAMBIOS DE LOS CONTEXTOS

NIVELES	ANTES	DESPUÉS
Global	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados nacionales - Estado del Bienestar - Diversidad ideológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Globalización - Estado mínimo - Neoliberalismo político
Macro	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público expansivo - Mercados protegidos - Estado burocrático/vertical/Benevolente 	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público restringido - Mercados competitivos - Estado regulador/evaluador/Monitor
Próximo	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios sociales generalizados - Centralismo - Monopartidismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios sociales focalizados - Descentralización estatal - Pluripartidismo
Interno (del sistema o de las instituciones)	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas políticas - Legitimidad - Clientelismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas económicas - Eficiencia

CAMBIOS DE LOS MARCOS

ANTES	DESPUÉS
<ul style="list-style-type: none"> - La educación superior cumple funciones de mejoramiento social, integración nacional y legitimidad política del sistema. - El Estado tiene la misión de proveer a la población el acceso ilimitado y gratuito a la educación superior (es igualitario). - El gasto público en educación superior se justifica porque contribuye al bienestar social y a la ampliación del capital social. - La asignación del presupuesto universitario responde a las premisas 	<ul style="list-style-type: none"> - La educación superior es una vía para formar capital humano y, por tanto, debe sujetarse a las reglas del mercado. - La educación superior es una inversión, tanto para los estudiantes y sus familias como para el Estado. Por tanto, debe regirse por criterios de rentabilidad (costo-beneficio monetario). - El Estado sólo tiene la función de garantizar el buen funcionamiento de los mercados. Por tanto, debe inducir a los agentes a comportarse

⁶ En la perspectiva de las políticas públicas, los cambios de contexto provocan cambios de enmarque y éstos, a su vez, contribuyen a la modificación de aquéllos. “Enmarque es... una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar. Un marco es una perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida, y actuar en consecuencia. El enmarque transpira en tres niveles: la vida personal, la investigación científica o erudita y la hechura de las políticas” (Rein y Schon, 1991: 329 y 339).

<p>anteriores (racionalidad sociopolítica) y permite mantener la alianza entre el Estado y la mayoría de la población a través de las universidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los resultados de la acción pública y de las universidades se evalúan en términos de la eficacia política y social. 	<p>racionalmente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El gasto público tiene la misión de proporcionar capacidades (oportunidades) a los agentes (estudiantes y familias, universidades). - El acceso a la educación superior se restringe a quienes pueden solventar su costo. - La legitimidad de la acción pública y de las universidades proviene de su eficiencia.
--	---

Acosta veía de esta manera la sustitución del paradigma desarrollista por el modernizador:

El primero tenía una matriz ideológica fuertemente asentada en la combinación de un incuestionable compromiso estatal por financiar de manera incremental a las universidades públicas y el respeto absoluto a la autonomía de las mismas, lo que derivó en la consolidación de una fórmula de relaciones basada, en términos políticos, por una negociación constante entre las agencias federales y las autoridades universitarias, y en términos económico-financieros por asignar recursos públicos con independencia de criterios de evaluación del desempeño de las instituciones de educación superior. El paradigma modernizador, por el contrario, tiende a condicionar el financiamiento público (o por lo menos una parte significativa del mismo) al cumplimiento de ciertas metas y objetivos de política pública en el sector, lo que implica una creciente diferenciación de la estructura del financiamiento público federal (se separó, por ejemplo, el financiamiento ordinario, de carácter incremental e "irreductible" [sic], del financiamiento extraordinario o especial, condicionado y variable), y una consiguiente diversificación de las arenas de negociación de esos recursos entre el Estado y las universidades. En este caso, diversos mecanismos de regulación y evaluación se han comenzado a introducir desde el gobierno como instrumentos de inducción de cambios en las instituciones" (Acosta, 1998: 99).

2.1.2 Los Programas Nacionales⁷.

El Programa Nacional de Modernización Educativa 1990-1994 (PME) se postuló como un "nuevo modelo de educación para el país" enfocado a desarrollar tres aspectos: calidad, cobertura y descentralización. En él la calidad se concibe del siguiente modo: "La característica distintiva de la educación moderna debe ser la calidad. Para lograrla, se propone revisar los contenidos, renovar los métodos, privilegiar la formación de maestros, articular los diversos niveles educativos y vincular los procesos pedagógicos con los avances de la ciencia y la tecnología" (38)⁸. A su vez, los nuevos métodos de

⁷ Llamo programas nacionales al PME, PNDE, PRONAE, y programas operativos a SUPERA, FOMES, PROMEP, PIFI, etc.

⁸ En esta sección, las páginas corresponden a SHCP-FCE (1994).

enseñanza-aprendizaje se fincan en: “la imaginación, el examen colectivo y el trabajo personal... la solución de problemas concretos... métodos que promuevan el aprender a aprender, entendido como un proceso vivencial que conlleva aprender a ser y aprender a hacer... una actividad de aprendizaje a lo largo de la vida... la conformación de colectiva de una atmósfera de aprendizaje” (39).

El Programa le asigna a la educación superior ser “el motor de la innovación y de la alta calificación de los mexicanos para las tareas del futuro”, y aportar nuevos conocimientos y nuevas modalidades de formación académica para soportar “el esfuerzo de modernización de todo el sistema educativo (18)”. En consecuencia, sus objetivos son:

- a) mejorar la calidad
- b) atender la demanda creciente
- c) vincularse con los sectores social y productivo a nivel regional
- d) fortalecer el sistema nacional de coordinación y planeación, y
- e) orientar su actividad mediante un esfuerzo de evaluación [y] reordenación interna de las instituciones

El Programa destaca también la importancia de la evaluación. Así, para el cumplimiento de esos objetivos establece entre sus lineamientos estratégicos el de “evaluar permanentemente los logros y procesos de la educación superior” (113).

Respecto de la educación superior universitaria⁹, se plantean las siguientes acciones principales (118 y 119):

- a) extender la oferta
- b) impulsar la educación abierta
- c) establecer un nuevo sistema de acreditación [de egresados]
- d) establecer un nuevo sistema de información, comunicación y colaboración interinstitucional que propicie el uso más razonable de los recursos existentes
- e) concertar esfuerzos de complementariedad con las instituciones particulares
- f) establecer acuerdos de colaboración con el sector social y productivo
- g) equilibrar la matrícula territorial y disciplinariamente
- h) “Establecer una pauta nacional de criterios de excelencia en el ejercicio académico”
- i) “impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad”, “técnicamente conducido por una Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior” y “con el consenso de las instituciones”, y

⁹ El Programa distingue entre educación superior universitaria y educación superior tecnológica.

- j) fortalecer la planeación en el marco del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES)¹⁰.

La meta principal es establecer en 1989 la Comisión mencionada (119)¹¹.

Además, el Programa contiene un capítulo dedicado a la evaluación, que se plantea como una “herramienta fundamental” para la toma de decisiones y “el desarrollo del sistema” (143). Tomando como punto de partida que hasta el momento las acciones de evaluación habían sido numerosas pero ineficientes y desarticuladas, la evaluación educativa se concibe en varios niveles (147 a 149):

- a) a nivel de sistema (con base en un diseño conceptual integrado)
- b) del desempeño escolar
- c) del proceso educativo (maestro, planes y programas de estudio, materiales didácticos; proyectos de innovación)
- d) de la administración (recursos de personal, materiales y financieros)
- e) de los efectos de política educativa
- f) del impacto social de la educación

En suma, visto en retrospectiva, los cuatro ejes principales para mejorar la calidad de la educación superior y formar los profesionales requeridos por el desarrollo nacional fueron: evaluación, competencia por el financiamiento, vinculación con el sector productivo e innovación organizativa (Larios, 1998).

Un elemento a destacar aquí desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas y, en especial, respecto de la etapa de formulación de la agenda, es que el Programa se elaboró considerando las opiniones y sugerencias de la ANUIES y otros expertos en relación con algunos aspectos particulares¹² (aunque no necesariamente haya habido coincidencia en los trazos del modelo general que fue desplegándose). Así mismo, en términos de implementación, cabe subrayar el que se hayan definido programas operativos específicos para “concretar” los postulados de la planeación general, como se

¹⁰ Al igual que otros temas recogidos en la agenda gubernamental, el de la planeación estratégica fue propuesto por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) después de un intenso debate acerca de las deficiencias y límites que había padecido la planeación anterior del sistema y de las instituciones. Sobre esa discusión puede consultarse Fernández y Santini (1992/1993).

¹¹ Además, el gobierno se comprometió –y cumplió- a elevar los recursos financieros destinados a la educación superior.

¹² La ANUIES había formulado el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) y A. Gago se ufana de que el PME recogió gran parte de las propuestas que se presentaron (Gago, 2002).

verá más adelante. También conviene resaltar que el PME haya dado importancia al aspecto de la evaluación, tanto para dar seguimiento al sistema educativo y sus componentes, como para medir la eficacia de la política pública. De esta manera se intentaba cerrar el círculo de la planeación y, como se ha indicado antes, convertir a la evaluación en el pivote que haría que cada agente midiera su competitividad.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 no modificó sustancialmente los trazos del Programa anterior, aunque los sintetizó en tres criterios fundamentales: equidad, calidad y pertinencia (García, 1995).

2.1.3 Calidad, Gestión y Evaluación.

Si bien los grandes temas de la educación superior del país (como calidad, equidad, pertinencia, evaluación, vinculación de la enseñanza con la investigación, desarrollo de los posgrados y eficacia de las instituciones) estuvieron presentes de distinto modo y con diferente relevancia en la formulación de todos los planes y programas de las décadas de los setenta y los ochenta¹³, no fue sino hasta los años noventa que la utilización de la dupla evaluación-financiamiento permitió emprender acciones concretas para atenderlos. Puede decirse que antes no pasaban de ser declaraciones retóricas por parte del gobierno (y políticamente correctas). La causa de esta inoperancia práctica puede encontrarse en las características del sistema: el Estado respetaba la autonomía de las universidades y entregaba los recursos sin condicionamiento (salvo que existieran motivos políticos); las preocupaciones serias giraban en torno a la satisfacción de la demanda creciente, por un lado, y al protagonismo político que habían adquirido muchas instituciones, por el otro¹⁴. Así, en materia educativa real el Estado no ejercía un verdadero papel de conducción (era el Estado Benevolente¹⁵).

¹³ Véase la obra mencionada de Fernández y Santini (1992/1993).

¹⁴ En general, tanto en los contenidos como en las formas, las universidades públicas se guiaban por el modelo UNAM. La aparición de instituciones ‘diferentes’ (e innovadoras), como la UAM y la Universidad Autónoma de Aguascalientes en los tempranos años setenta no tuvo un efecto significativo en el conjunto del sistema sino hasta los noventa y a través de las políticas públicas.

¹⁵ La relación entre las universidades y el Estado dependía de la buena voluntad de las partes; se trataba de un Estado benefactor y complaciente.

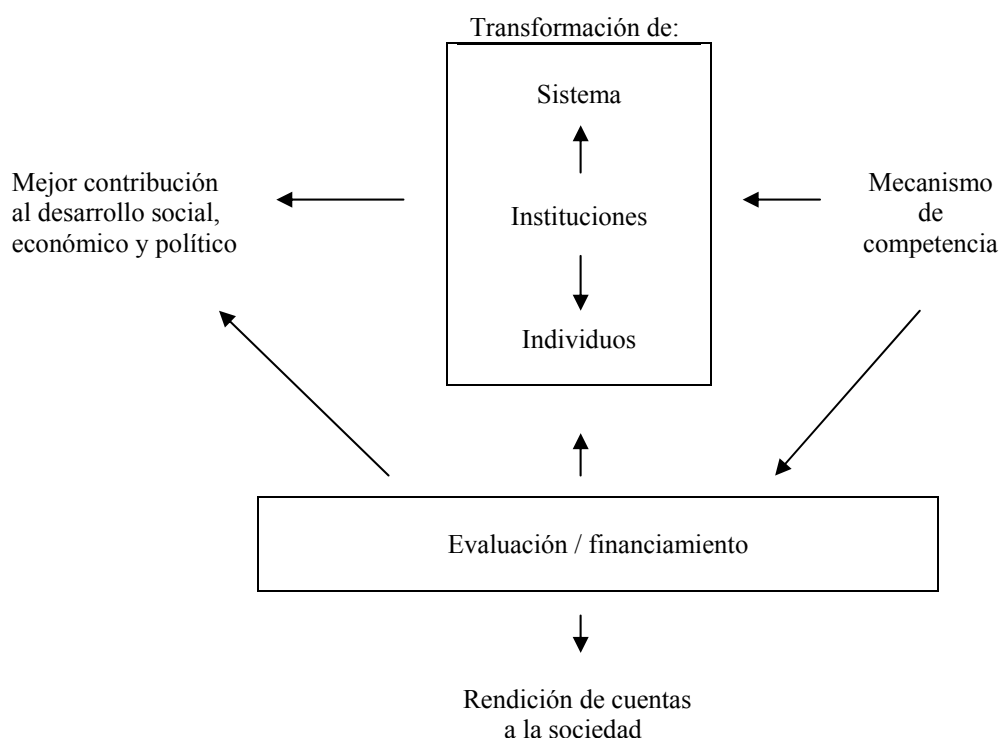
Por otra parte, como se ha visto arriba, la mejora de la calidad educativa se configuró como el propósito último de las políticas del período de modernización. La noción de calidad educativa se asoció fundamentalmente a las posibilidades de competencia de los individuos, las instituciones y el sistema, en los ámbitos regional, nacional e internacional, y con un sentido amplio: como contribución al desarrollo de los recursos humanos y el conocimiento y sus consecuencias benéficas sobre el bienestar económico, social y político de la sociedad¹⁶. Es importante notar que en esta noción de calidad subyacen tres aspectos: pertinencia, innovación y responsabilidad. La pertinencia se refiere a la adecuación de contenidos y formas al contexto específico; la innovación alude a la capacidad de adaptación creativa a la realidad cambiante, y la responsabilidad implica que cada sujeto hace propio el compromiso con la pertinencia y la innovación. Así, más que una definición ‘estática’, la noción de calidad educativa tuvo una acepción dinámica, de transformación de la situación existente. No podía ser de otra manera.

Tres circunstancias prescribieron, al final de los años ochenta, el rumbo de la política pública en materia de educación superior de los años siguientes: la diversidad y laxitud que caracterizaba al sistema (empezando por la carencia de información sistemática), el ingreso a la globalización (un horizonte incierto) y las ideas emergentes sobre el papel del Estado y de la gestión pública (respaldadas por la crisis fiscal)¹⁷. En esas condiciones era inviable la permanencia del modelo prevaleciente o su reemplazo por un esquema predeterminado y unidireccional. En particular, no se podían imponer patrones educativos ni organizacionales a las instituciones, pero era indispensable transitar hacia un modelo más abierto, ágil, organizado y eficiente. En este modelo, las instituciones conformaron el núcleo del cambio pues la calidad dependería de sus características (Valenti y Del Castillo, 1997). La interacción competitiva entre ellas tendría dos efectos. Por un lado, impulsaría el sistema a niveles superiores de calidad; por el otro, induciría procesos de transformación interna. Así, la competencia fungió como mecanismo para la mejora de la calidad. El modelo puede visualizarse en la siguiente gráfica (elaboración propia con base en los autores mencionados).

¹⁶ Sobre este punto véase Valenti y Varela (1997).

¹⁷ En el marco del nuevo Estado Regulador (Cabrero, 2000), los principios de la gestión pública moderna son: delegación, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, innovación y evaluación, según Castells citado en (Fleury, 1999).

El proceso de la calidad competitiva



Esta concepción de “calidad competitiva y comparativa” (Valenti y Del Castillo, 1997) explica que se haya puesto énfasis en mejorar los procesos y los factores (excepto por los egresados), que se haya estimulado un papel más activo por parte de las instituciones bajo las nuevas reglas del juego competitivo y que se haya acudido al binomio financiamiento-evaluación para impulsar los cambios.

Desde el punto de vista de la instrumentación de la política pública, la evaluación constituyó el eje sobre el cual se puso en marcha la modernización de la educación superior, pues no sólo apuntalaba la construcción de un diagnóstico sistemático sobre su situación y la toma de decisiones, sino que también servía para presionarla hacia la transformación. Además, la evaluación constituía un instrumento que permitía no sólo conocer la evolución del sistema y sus componentes sino también rendir cuentas a la sociedad y concretar la promesa del PME de modernizar la relación entre el gobierno y la sociedad civil. Y, en la otra mano, el financiamiento condicionado, justificado por la necesidad de usar más eficientemente los recursos, podía sustituir la debilidad del sistema normativo vigente. Esta doble estrategia de evaluación y nuevas formas de financiamiento generó al principio fuerte resistencia entre las comunidades

universitarias¹⁸, pero finalmente se fue imponiendo como práctica ‘natural’ a medida que el nuevo *enmarque ideológico* se asentó entre la sociedad mexicana y las propias comunidades académicas.

Los instrumentos de evaluación/financiamiento abarcaron lo mismo a las instituciones que a los programas, los profesores y los egresados; y la dotación de recursos presupuestales extraordinarios se asoció a programas específicos y criterios de eficiencia. En la tabla que sigue puede observarse, en primer lugar, el intenso proceso de creación de organismos y programas relacionados con la evaluación y el financiamiento, especialmente en la primera mitad de los años noventa. En segundo lugar que, excepto la autoevaluación institucional y los programas de estímulos para académicos, los demás instrumentos corresponden de una forma u otra a un tipo de evaluación externa. En tercer lugar, que predomina la evaluación de insumos y procesos; que la de resultados se centró en los egresados, último eslabón del proceso educativo, y que no se contemplan los instrumentos para evaluar el impacto social de la educación (aunque, de hecho, este tema ha sido campo de las investigaciones académicas)¹⁹.

INSTANCIAS DE EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS AÑOS NOVENTA

FUNCIÓN	OBJETO DE LA EVALUACIÓN	ORGANISMOS/PROGRAMAS DE:	
		EVALUACIÓN	FINANCIAMIENTO/ EVALUACIÓN
Directrices	Sistema	CONAEVA (1990)	
Resultados	Egresados	CENEVAL/EGEL (1994)	

¹⁸ El tema lo desarrollé más ampliamente en mi trabajo “El proceso de formación de la agenda en políticas públicas. Los temas del financiamiento y la calidad en la educación superior pública en México”.

¹⁹ Los estudios sobre egresados comenzaron a tomar forma en 1998. Respecto de la evaluación del sistema, se hizo por grupos de expertos y especialistas (Rubio, 2006: 245; Larios, 1998: 117).

Insumos y Procesos	Profesores		SNI (1984) ----- Programas de Estímulos (1992)* SUPERA (1992) PROMEP (1997)
	Instituciones		Autoevaluación (enfoque organizacional, 1990-1991)
	Instituciones/ Escuelas/ Dependencias		FOMES (1991) PROADU (1998) FAM (1998)** FIUPEA
	Programas Educativos	CIEES (enfoque integral de insumos, procesos y resultados, 1991) COPAES (2000)	

* El Estímulo a la Docencia y la Investigación se creó en la UAM en 1989. Los recursos para los Programas de Estímulos al Desempeño del Personal Docente se incorporaron al subsidio de las instituciones en 1992. ** El Fondo de Aportaciones Múltiples no implica evaluación.

Ahora bien, desde el ángulo de la evaluación de los efectos de la política pública, diversos autores coinciden en que, al finalizar la década de los noventa, no se habían logrado los resultados esperados por la modernización²⁰. Si bien hubo avances en el rubro de la evaluación de egresados por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y en el de los programas evaluados por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), al grado de converger en la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) en 2000, su impacto real fue menor en la medida en que los resultados no estaban ligados a derechos y obligaciones por parte de las instituciones (especialmente recursos monetarios).

²⁰ El mismo Programa Nacional de Educación 2001-2006 lo reconoce, y lo constatan diversos estudios de organismos internacionales.

Pero también hubo deficiencias y distorsiones en la evaluación de las instituciones y de los profesores. En particular, la Autoevaluación Institucional y el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) no condujeron a procesos efectivos de transformación de las universidades sino que se limitaron a ser ejercicios formales para la obtención de recursos extras (nada despreciables, por cierto, en el contexto de la astringencia financiera). Al finalizar la década, dos autores indicaban:

“En cuanto a la cuestión de la calidad, no hay claridad sobre las funciones y desempeños deseables para la educación superior, o sobre las metas y objetivos que buscan las políticas a largo plazo. Es decir, no se han podido establecer requisitos mínimos para el funcionamiento adecuado de instituciones y programas”. Pero añaden que era necesario “desarrollar diferentes concepciones de calidad” debido a la diversidad de vocaciones personales e institucionales existentes en el sistema (Kent y Ramírez, 1998: 322 y 323).

En cuanto al renglón de los profesores, los instrumentos fueron relativamente más efectivos. Los Programas de Estímulos y el Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA), junto con el Sistema Nacional de Investigadores, contribuyeron significativamente a la permanencia de los profesores en las instituciones y a elevar su nivel de habilitación, pues sin duda representaron un aliciente frente a las restricciones que la Secretaría de Hacienda había impuesto a los tabuladores desde 1988. Sin embargo, se sesgaron hacia el puntismo en detrimento de la calidad, y privilegiaron las actividades de investigación en perjuicio de la docencia²¹. Así, en contra de las aspiraciones de innovación del modelo de modernización, ésta continuó siendo ‘mecánica y repetitiva’. Dos autores señalaban:

En lo que respecta a la docencia en licenciatura no hay evidencias de que hayan ocurrido cambios sustanciales en la estructura académica básica: la del maestro y el grupo de alumnos. En general prevalece el aislamiento en el trabajo, donde cada profesor realiza sus actividades sin que se conozca, coordine o controle qué es lo que ocurre en el salón de clases. En nuestras primeras indagaciones los profesores han manifestado que las nuevas exigencias evaluatorias no han variado su trabajo en las aulas. Tampoco se observa la construcción de estructuras intermedias que den lugar a relaciones abiertas, competitivas y de calidad, en las que prevalezca la colaboración entre maestros y funcionarios con el objetivo de concentrar la atención en el aprendizaje de los estudiantes; [aunque, advertían,] la diversidad de experiencias nos obliga a ser cautos” (Álvarez y González, 1998: 72).

Cabe mencionar que los señalamientos anteriores coincidían precisamente con el inicio del Programa de Mejoramiento del Profesorado que, entre otras características, se planteaba a doce años (1997-2009) y pretendía ligar los estímulos al desarrollo de los

²¹ Comas (2003) realiza un estupendo análisis del problema tomando el caso de la UAM.

profesores con la formación de colectivos académicos, el perfil de las instituciones, las vocaciones magisteriales y profesionales y la realización de actividades docentes (en sentido amplio).

Hay diversos argumentos para explicar porqué los resultados obtenidos por el proceso de modernización en los años noventa estuvieron por debajo de las expectativas. Como mencioné antes, la propuesta del PME pareció responder a las inquietudes de la ANUIES y otros expertos a la vez que reflejaba las ideas del nuevo grupo gobernante y las tendencias internacionales²². En mi opinión, el PME se estructuró correctamente conforme a los elementos constitutivos de un programa de política pública²³ y al impulso democratizador que refrescaba a la sociedad y el Estado nacionales en ese momento²⁴. No obstante, la reacción de los sectores universitarios en la primera fase de implementación de los programas operativos sugiere que, si esa coincidencia fue cierta, no había tanta sintonía entre las comunidades académicas y sus directivos institucionales.

En mi opinión, la implementación del proceso de modernización de la educación superior durante los años noventa puede caracterizarse con un modelo “top-down flexible”²⁵ cuya eficacia se encuentra matizada por los complejos conflictos de poder entre todos los agentes involucrados, la estructura organizacional del sistema de educación superior, el establecimiento de dispositivos de control ‘blandos’ y la necesaria curva de aprendizaje que deben cumplir los sujetos ante una nueva manera de ver y hacer las cosas.

Por ejemplo, Kent (2005a) argumenta que la política de modernización tuvo que encaminarse primeramente a academizar las universidades, lo cual implicaba, por una parte, fortalecer a los profesores como agentes de la enseñanza y la investigación, y por

²² No es mi intención analizar aquí la conformación de la agenda gubernamental ni el diseño de la política y los programas nacionales. Baste decir que el tema cumplía con las características de un problema público que merecía ser atendido: conflictividad, visibilidad entre los grupos de interés y otros afectados, consenso sobre la necesidad de cambios, competencia del gobierno y posibilidades de solución (Aguilar, 1992).

²³ Knoepfel y otros (2003).

²⁴ Sobre la relación entre el desarrollo de las políticas públicas y la democracia pueden verse Aguilar, 1992, 2004) y Bazúa y Valenti (1995).

²⁵ El modelo de implementación “top-down” ortodoxo es sumamente rígido pues supone la misma racionalidad en todos los involucrados y que, por tanto, las decisiones se transmiten mecánica y eficazmente de arriba hacia abajo.

la otra, hacer más eficiente (gerencial) la función de gestión. Pero lo que ocurrió, desde su punto de vista, y salvo excepciones, fue una adaptación ‘política’ de los liderazgos a las nuevas circunstancias²⁶. De Vries y Álvarez (2005) ponen el acento en que la complejidad del sistema y la debilidad de las reglas han impedido la coherencia de las políticas, lo cual revela también porqué tuvo que acudir al expediente de condicionar el financiamiento. Otros autores (Ibarra, 2001; Miranda, 2001) han dirigido su reflexión hacia los elementos internos que configuran la redefinición del papel de las universidades en el horizonte de la modernización.

Es posible también que el mecanismo de competencia, que opera más por señales que por causalidades impuestas²⁷, haya sido insuficiente para modificar un sistema e instituciones de ‘flojo acoplamiento’. Y que, así mismo, hayan sido insuficientes los estímulos para modificar la racionalidad adaptativa de los agentes (Simon, 1982)²⁸.

Así, la aplicación planeada puede modificarse si las circunstancias cambian, incluso si el cambio de circunstancias obliga a un ajuste de los objetivos no primordiales. La realidad, además de compleja, es dinámica. En este sentido, la implementación debe estar atenta a la diversidad de actores y la variedad de reacciones que provoca, tener flexibilidad e irse adaptando a las nuevas condiciones. Involucra, sin duda, un proceso de aprendizaje, retroalimentación y negociación en condiciones de incertidumbre²⁹.

A lo anterior hay que añadir, y quizá a causa de a lo anterior, que hubo cierta inconexión entre los programas operativos. Aún con la aparición del PROMEP y su intención integradora, al terminar la década el sistema de educación superior público no parecía haber dado el gran salto hacia los propósitos de la modernización.

En lo que toca al tema de este trabajo, tales circunstancias, y debido también a la dificultad para conceptualizarlo y operarlo, explican porqué se pospusieron el problema

²⁶ En esta línea se inscribe el estudio comparativo de Acosta (1998), quien observa un “resurgimiento” en tres grandes universidades a partir las reformas institucionales de la época, aunque advierte que todavía están por verse los resultados a fondo. Una visión optimista de la transformación institucional en la UAM como consecuencia de las políticas se encuentra en Del Castillo (2005).

²⁷ “El comportamiento racional viene condicionado por la confianza en la fiabilidad de la señal” (Hofferbert y Cingranelli, 2001: 879).

²⁸ Exploro más ampliamente estos temas en el Capítulo 3.

²⁹ Analicé estos enfoques en la primera parte de mi trabajo “La implementación del PIFI”.

específico de la docencia y el objetivo de la calidad educativa en términos de innovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

2.2 EL REFORZAMIENTO DEL MODELO 2000-2006

Como se indicó en la sección anterior, al finalizar los años noventa los programas aplicados durante la década no habían dado los resultados esperados por la política de modernización. En particular, el problema de la calidad se había situado en la agenda pública a lo largo de la década como el motivo fundamental de las reformas (Kent y Ramírez, 1998)³⁰. Varios factores habían concurrido a ello, principalmente el cuestionamiento de la capacidad de la universidad pública para contribuir a la modernización del país³¹. El señalamiento se realizaba en el contexto de la necesidad de elevar la productividad y competitividad internacional de la recientemente abierta economía nacional, y de la transición del Estado protector al de competencia (Acosta, 1998; Acosta, 2002; Miranda, 2004; Ibarra, 2005). Al principio, las comunidades universitarias reaccionaron con recelo y oposición, pero la controversia comenzó a dirimirse hacia finales de la década con el asentimiento de las universidades públicas de que era necesario reconocer las debilidades y mejorar la calidad³², y la aceptación gubernamental de que era necesario proporcionarles apoyos (condicionados y dirigidos) para lograrlo. Esta conformidad bilateral permitió que el asunto de la calidad, además de diferenciarse de los otros temas, fuera asumido como un problema *suficientemente* compartido entre los actores. A esta convergencia contribuyó también el proceso de *empoderamiento* de los académicos en la conducción del sistema y de las universidades³³. Así, aunque el tema de la calidad había flotado en el ambiente a lo

³⁰ En el Anexo I de este capítulo presento una breve caracterización del proceso de inclusión del tema de la calidad en la agenda pública. El tema lo desarrollé más ampliamente en mi trabajo “El proceso de formación de la agenda en políticas públicas. Los temas del financiamiento y la calidad en la educación superior pública en México”.

³¹ Como argumento contra fáctico se presentaba la buena aptitud de las instituciones privadas para hacerlo, con base en que no eran perjudicadas por la politización y que sus egresados obtenían puestos y remuneraciones de mayor nivel que los egresados de las públicas (Mendoza, 1998). Aún ahora pervive esa idea entre ciertos sectores de la sociedad.

³² El resultado de esta reflexión se plasmó en *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, documento aprobado en 1999 que contiene una visión de largo plazo (ANUIES, 2000).

³³ Este empoderamiento era parte de la despolitización y academización que las universidades públicas requerían para fortalecer su papel educativo (Kent, 2005a) e implicó el desplazamiento

largo de esos años, no fue sino hasta el período 2000-2006 que se establecieron los programas estratégicos para que las universidades interiorizaran las líneas de cambio institucional hacia su mejora.

2.2.1 El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE).

El PRONAE, en su diagnóstico de la educación superior, destaca entre otros los siguientes problemas y retos relacionados con la calidad³⁴:

PROBLEMAS	RETOS
Rigidez de los programas educativos	“Hacer más flexibles los programas educativos e incorporar en los mismos el carácter integral del conocimiento, propiciar el aprendizaje continuo de los estudiantes, fomentar el desarrollo de la creatividad y el espíritu emprendedor,... resaltar el papel facilitador de los maestros...”
Baja eficiencia terminal	Establecer programas de tutelaje y apoyo económico para los alumnos
Debilidad de los cuerpos académicos tanto en la generación como en la aplicación innovadora del conocimiento y su derivación en la docencia*	Lograr que los profesores cuenten con la formación académica y pedagógica necesaria y fortalecer los cuerpos académicos, considerando su impacto en la operación de los programas operativos
Debilidad del posgrado*	Mejorar su calidad
Evaluación insuficiente y limitada de la calidad y su conocimiento por la sociedad*	Consolidar el sistema de evaluación y acreditación y la rendición de cuentas por las instituciones
Orientación hacia la infraestructura de los recursos extraordinarios otorgados a las IES y descuido de la mejora de los procesos y los resultados educativos*	“...que las instituciones formulen programas integrales para su fortalecimiento a partir de la mejora de los insumos, procesos y resultados educativos...”

* En estos temas se alude explícitamente al rendimiento insuficiente de los programas aplicados durante los años noventa.

de la vertiente de los profesionales por la de los científicos (Casillas, 2002). En los años noventa se fortalecieron los organismos de pares y la ANUIES no sólo llegó a constituirse en un interlocutor privilegiado sino que también dejó de ser un ‘club de rectores’ para constituirse en una instancia más representativa de las comunidades universitarias (Álvarez y González, 1998). Además, el Subsecretario de Educación Superior en el período 2000-2006 había sido Secretario Ejecutivo de la ANUIES en 1997-2000.

³⁴ Otros temas son la pertinencia laboral de la formación de los estudiantes y los programas, las actividades de difusión, el servicio social, la orientación vocacional, la pertinencia social de la investigación, la percepción y participación de la sociedad respecto de las tareas de las instituciones, la regulación de las instituciones privadas y los salarios y estímulos del personal académico. Véase PRONAE (SEP, 2001: 190-196).

El PRONAE se plantea tres objetivos estratégicos: 1) ampliación de la cobertura con equidad; 2) educación de buena calidad; 3) integración, coordinación y gestión del sistema. El segundo se compone de la siguiente manera³⁵:

OBJETIVOS PARTICULARES	LÍNEAS DE ACCIÓN
1. Fortalecer a las instituciones públicas para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional	<p>A. Fomentar que las instituciones públicas formulen programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación;</p> <p>B. Promover que los proyectos que conformen el programa integral de fortalecimiento institucional consideren aspectos como la superación académica del profesorado y el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos, la atención a las recomendaciones de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), la incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje, la actualización de los planes y programas de estudios y su flexibilización;</p> <p>C. Impulsar el desarrollo del sistema público y la realización de los proyectos contenidos en los programas integrales de fortalecimiento institucional.</p>
2. Fomentar que las instituciones apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje	<p>A. Promover en las IES proyectos que tengan por objeto incorporar enfoques educativos de aprender a aprender;</p> <p>B. Apoyar los procesos de reforma académica en curso y alentar nuevas acciones;</p> <p>C. Impulsar programas de capacitación permanente para profesores en la operación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje de los estudiantes... (entre otras)</p>
3. Fomentar la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos	<p>A. Fomentar que las instituciones fortalezcan sus procesos de planeación y evaluación;</p> <p>B. Promover la evaluación diagnóstica y la acreditación de los programas educativos... (entre otras)</p>

Para alcanzar los objetivos y metas propuestos, el PRONAE establece doce programas, de los cuales siete corresponden al objetivo estratégico de la buena calidad³⁶. Como se muestra en la tabla siguiente, algunos de ellos tomaron la forma de programas

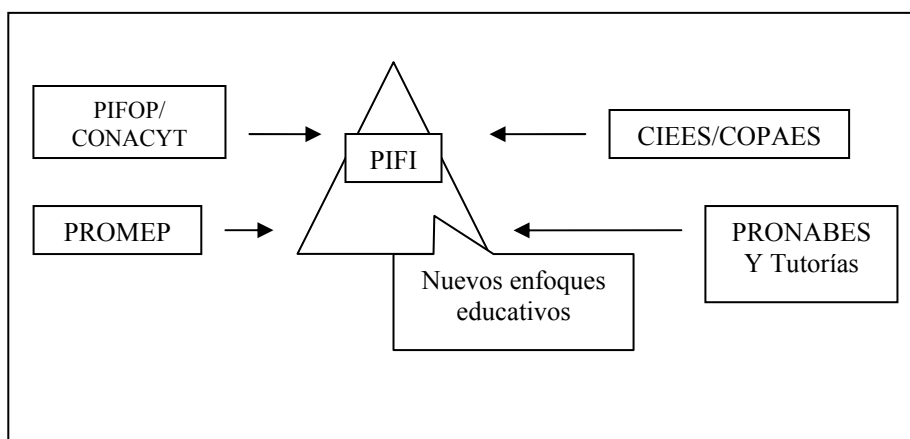
³⁵ Pp. 204-210.

³⁶ Pp. 217-218.

operativos nuevos o se apoyaron en previos y fueron impulsados por organismos ya existentes o creados recientemente (entre paréntesis):

4. Fortalecimiento integral de las instituciones públicas (PIFI).
5. Mejora del perfil del profesorado y consolidación de cuerpos académicos (PROMEP).
6. Atención a los estudiantes desde antes de su ingreso a la educación superior, durante su permanencia y hasta su egreso (tutorías y PRONABES).
7. Enfoques educativos centrados en el aprendizaje.
8. Fortalecimiento del posgrado nacional (PIFOP-CONACYT).
9. Fortalecimiento del servicio social.
10. Evaluación y acreditación de la educación superior (CIEES-COPAES).

En los hechos, el reforzamiento de la política para mejorar la calidad educativa en el período 2001-2006 se realizó mediante la articulación de seis de los siete programas (sólo quedó fuera el de servicio social). Ello se hizo en torno al PIFI (la transformación de las instituciones), como se muestra en la siguiente gráfica:



Aunque cada uno tenía sus propios objetivos y operaba de manera independiente del PIFI³⁷, la formulación y evaluación de este último incluía las aportaciones de aquellos al desarrollo de las instituciones. Así, el PIFI aparece como el eje central de la acción pública hacia el propósito de mejora de la calidad educativa. El único programa dejado a la iniciativa de las universidades fue la incorporación de nuevos enfoques educativos centrados en el aprendizaje y los alumnos.

³⁷ Un análisis del PIFOP desde las políticas públicas puede encontrarse en la Tesis de Maestría de Guillermo Elías Treviño, FLACSO, 2006.

En suma, para entrar al siglo XXI³⁸ el PRONAE y específicamente el PIFI, se plantean abordar el problema de la calidad en la educación superior poniendo énfasis en tres aspectos que habían quedado sueltos en el período anterior: a) considerar medularmente la incorporación de los enfoques educativos modernos (centrados en los alumnos y su aprendizaje); b) articular los diversos programas operativos (existentes y nuevos), y c) incidir en las formas de gestión de las universidades.

2.2.2 El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI 2001-2006)

2.2.2.1 Descripción. Objetivos y Operación³⁹.

El PIFI es un programa diseñado y puesto en marcha por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC)⁴⁰ en 2001, con el propósito de inducir en la mayoría de las universidades públicas⁴¹ procesos de mejora y aseguramiento de la calidad educativa. Por PIFI se entiende tanto el programa del gobierno como el programa de cada institución (el PIFI de la Universidad X, el PIFI de la Universidad Y, etcétera). Siguiendo sus lineamientos (las denominadas Reglas de Operación), cada universidad tenía que realizar anualmente procesos de autoevaluación y (re)definición de metas, a cambio de recursos extraordinarios etiquetados⁴². Se exigía que tales procesos incluyeran la participación amplia del personal académico y que las instituciones revisaran y adecuaran sus estructuras de gestión. Así, el PIFI es a la vez una estrategia gubernamental y un modelo de cambio institucional. La base metodológica del PIFI es la planeación estratégica.

³⁸ Dicho esto en el sentido más amplio.

³⁹ La descripción amplia de la operación del PIFI puede verse en (Rubio, 2006a), especialmente los capítulos 2 y 3.

⁴⁰ Ahora Subsecretaría de Educación Superior (SES). En este trabajo se utilizan ambas denominaciones.

⁴¹ En principio, las universidades públicas estatales, la UAM, la UPN y el COLMEX, así como las instituciones afines (como la Escuela Nacional de Antropología e Historia, la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía, la Universidad de la Sierra, la Universidad del Caribe y la Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato). Posteriormente se incluyeron las universidades tecnológicas y politécnicas. Entre 2001 y 2006 el número de instituciones incorporadas al programa pasó de 41 a 109.

⁴² Las actividades de planeación-evaluación se realizaron anualmente aumentando el grado de profundidad (PIFI 1.0 en 2001, PIFI 2.0 en 2002, PIFI 3.0 en 2003, PIFI 3.1 en 2004, PIFI 3.2 en 2005 y PIFI 3.3 en 2006).

El PIFI se finca en la mejora de cuatro factores involucrados en la calidad educativa: la capacidad académica, la competitividad académica, la innovación educativa y la gestión institucional. Los indicadores *sugeridos*⁴³ de capacidad académica son: proporción de profesores con posgrado, proporción de profesores de tiempo completo, proporción de profesores miembros del Sistema Nacional de Investigadores y grado de desarrollo de los cuerpos académicos (dos indicadores adicionales son la proporción de profesores registrados en PROMEP y la proporción de profesores tutores del Programa Nacional de Becas u otro programa similar propio de la institución). Los indicadores sugeridos de competitividad académica son: proporción de programas educativos evaluados externamente como programas de buena calidad, proporción de matrícula atendida por tales programas y tasas de egreso y titulación; además, de ser posible, debía considerarse la opinión de empleadores, egresados y público en general.

En materia de innovación educativa y gestión institucional no se establecieron indicadores. En general, la innovación educativa se relaciona con modalidades educativas centradas en el aprendizaje de los alumnos. En cuanto a la gestión institucional, el propósito del programa reside en revisar la integración y el funcionamiento de la institución y la dependencia (facultad, departamento, dirección o centro) de tal manera que hubiera convergencia de propósitos y esfuerzos dentro de cada dependencia y entre la institución y el conjunto de dependencias que la constituyen hacia la mejora y aseguramiento de la calidad educativa; el análisis de la gestión comprende también el estado de la infraestructura (instalaciones, equipos, conectividad, acervos bibliohemerográficos, etc).

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

⁴³ Las instituciones podían proponer otros indicadores siempre que fueran válidos, confiables y cuantificables a juicio de la SESIC.

El punto de partida del PIFI (2001) es la autoevaluación de las instituciones. Una vez realizada ésta en ambos niveles, se elaboran el Programa de Desarrollo Institucional (PROGES) y el Programa de Desarrollo de cada Dependencia (PRODES), que además de ser congruentes en sí mismos deben ser coherentes entre sí; también se formulan los proyectos de la institución y de las Dependencias enfocados a resolver problemas específicos o cumplir con las metas propuestas (todo esto a través de formatos proporcionados por la SESIC). Como se ha mencionado, tanto en la fase de autoevaluación como en la de planeación debe procurarse que haya la más amplia participación posible del personal académico, especialmente a nivel de las DES, es decir, de abajo hacia arriba. El PIFI no estableció ningún procedimiento específico para tal efecto; insistió únicamente en la importancia de conseguir la más amplia participación del personal académico en las fases de evaluación y planeación.

Para la evaluación de los PIFI (PROGES, PRODES y Proyectos), la SEP convoca a expertos que, mediante formatos rígidos de respuestas preestablecidas, evalúan en dos o tres días⁴⁴ tanto el grado de calidad de los mismos (congruencia y coherencia) como el avance logrado respecto de las metas establecidas.

La evaluación tiene dos resultados. El primero es una especie de dictamen que califica los PROGES y PRODES (valores de 0 a 5), así como recomendaciones para mejorarlos. Tanto los dictámenes como las recomendaciones son escuetos y corresponden a una redacción preestablecida por sistema⁴⁵. El otro se manifiesta en la asignación de recursos a los proyectos aprobados⁴⁶.

⁴⁴ La rigidez y la premura provocaron fuertes críticas porque, de decía, impedían que los evaluadores pudieran profundizar su conocimiento sobre las instituciones y sus dependencias y valorar adecuadamente los propósitos que se fijaban y la evolución que registraban.

⁴⁵ Este formato también recibió fuertes críticas.

⁴⁶ Desde la óptica de las instituciones y las DES, no había correspondencia entre ambos resultados ni fueron claros los criterios de asignación de recursos.

2.2.2.2 Evaluación.

2.2.2.2.1 Alcance.

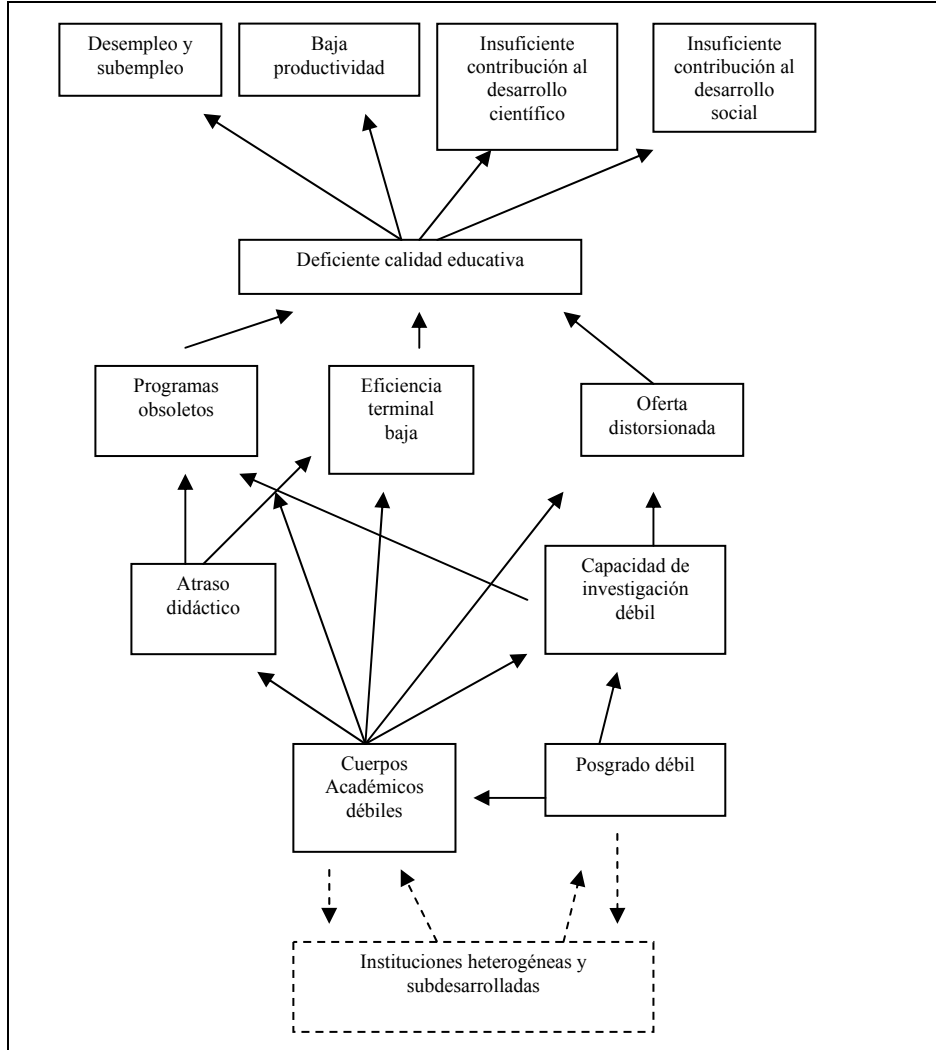
La evaluación de un programa de política pública puede abocarse a cinco aspectos (Martínez, 2007: 6, 8 y 12): la necesidad que lo origina, la teoría que lo sustenta, los procesos que involucra su implementación, su impacto y su eficiencia (la relación costo-beneficio). En este trabajo no pretendo realizar una evaluación de costo y eficiencia del PIFI y supongo –por lo visto antes- que es necesario y pertinente. La evaluación de impacto puede realizarse sobre los objetivos inmediatos del programa o sobre sus fines últimos. Conviene distinguir entre estos dos tipos de resultados porque el PIFI es un programa encaminado a mejorar insumos y procesos (objetivos inmediatos) para elevar la calidad de la educación superior (fin último).

Más aún, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005: 23), pueden distinguirse tres niveles de resultados: el ‘fin último’ del programa es contribuir a la mejora de la calidad educativa (nivel estratégico o política de desarrollo); su ‘propósito’ es la mejora continua de la calidad de los programas educativos y servicios ofrecidos por las universidades (el fortalecimiento integral de las instituciones), y sus objetivos concretos (‘componentes’ o ‘resultados’) se centran en la mejora de los indicadores (insumos de la calidad) señalados antes. Esta distinción entre fin, propósito y objetivos concretos es importante ya que los dos primeros pueden exceder el alcance del programa por diversas razones y, por consiguiente, la responsabilidad y el control de sus diseñadores y, quizás también, la de los implementadores⁴⁷. Para abordar estos aspectos se requiere la exploración de los factores organizacionales a nivel de sistema y de institución que facilitan o dificultan el cumplimiento del fin, el propósito y, en su caso, los objetivos concretos del programa.

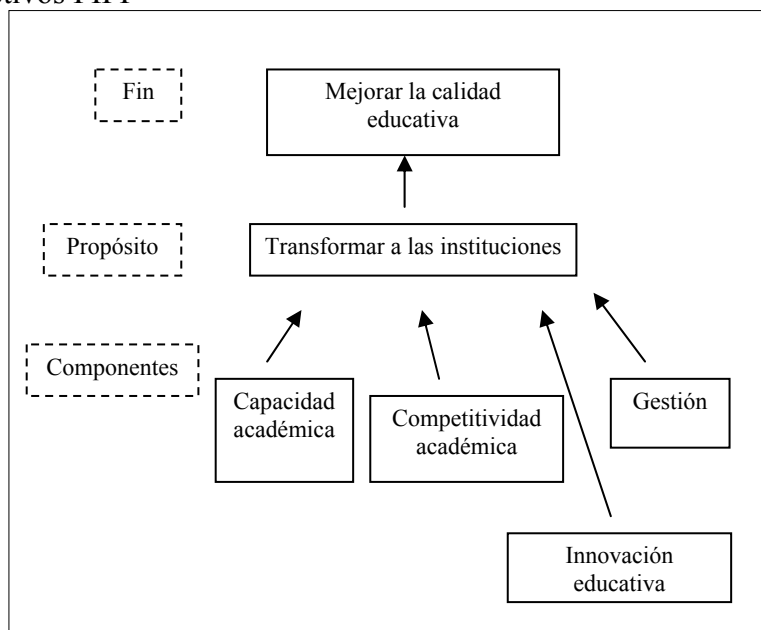
Las dos gráficas que siguen, basadas en la Metodología del Marco Lógico, ilustran la conceptualización de la problemática principal de la calidad en la educación superior y la estrategia aplicada para atenderla mediante el PIFI.

⁴⁷ Ortégón, Pacheco y Prieto (2005: 24) ponen el ejemplo de un proyecto de irrigación que no cumple con el propósito de aumentar la producción agrícola porque los granjeros se niegan a cambiar sus prácticas. En el caso que estudio, la resistencia provendría de las comunidades académicas.

Árbol de Problemas



Árbol de Objetivos PIFI



La evaluación del cumplimiento del ‘fin último’ del programa es difícil por la inexistencia de acuerdo sobre la definición conceptual y operativa de la calidad educativa⁴⁸. Más complicado todavía es evaluar el ‘propósito’ del programa pues ¿cómo se mide el fortalecimiento institucional? o bien, en términos del PNE ¿cómo se sabe si las instituciones responden con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional? Las respuestas a estas preguntas en el contexto mexicano sólo pueden plantearse en el largo plazo.

Una forma de abordar el primer problema consiste en utilizar una adaptación del método de ‘evaluación basada en la teoría’ (Baker, 2000: 12 y 13), mediante el cual se contrastan los resultados con los supuestos sobre la base de una secuencia de pasos que teóricamente deben conducir a los efectos esperados. “Si los sucesos no resultan como se esperaba, la evaluación puede afirmar con un cierto nivel de confianza dónde, porqué y cómo ocurrió la falla”. En cambio, “Si los sucesos resultan como se esperaba, la evaluación puede indicar con cierta confianza cómo se generaron los efectos”. Entonces, “la atención del evaluador [se dirige] a los probables tipos de efectos en el corto y más largo plazo”.

En las secciones subsecuentes presentaré los resultados concretos del programa y una aproximación a su diseño e implementación. El análisis de los fines últimos corresponde al capítulo 4.

2.2.2.2.2 Los Resultados Concretos.

A continuación presento una versión resumida de los resultados del PIFI expuestos por las autoridades (Rubio, 2006a: Capítulo 5). Las tablas comparan la situación inicial (2000 ó 2002) con la final (mediados de 2006) de acuerdo con los datos que ofrece el documento aludido, así como con datos del período anterior cuando ha sido posible. Los rubros a considerar son capacidad académica, competitividad académica, innovación educativa y gestión.

⁴⁸ En el PIFI se enuncian las características de un programa educativo de buena calidad, de una institución de buena calidad, etc., pero en ninguna parte del documento se define la “calidad” como tal.

Esta medición se centra en el cambio registrado en los indicadores utilizados por el programa y abarca al conjunto de instituciones afectadas por el mismo. Es una evaluación cuantitativa. Las preguntas iniciales son: ¿los resultados alcanzaron, superaron o quedaron por debajo de las metas establecidas?, ¿se han registrado cambios *significativos* en los indicadores? y, de ser así, ¿en cuáles?⁴⁹.

Capacidad Académica

Como puede observarse en la Tabla 1 (y la gráfica subsiguiente), se registró un crecimiento del número de Profesores de Tiempo Completo (PTC) en cerca de un tercio tan sólo en seis años, aunque a un ritmo menor que en los años anteriores. Esto fue producto principalmente del aumento de nuevas plazas otorgadas por la SEP, aunque también de la transformación de plazas de tiempo parcial realizada por las instituciones, de acuerdo con las autoridades (p. 94)⁵⁰.

El promedio nacional de PTC con posgrado en las instituciones pasó del 62 por ciento en 2002 al 75.4 por ciento en 2006. En este aspecto se rebasaron las expectativas ya que frente a un 45 por ciento en 2000 se esperaba alcanzar únicamente un 53 por ciento en 2006 (SEP, 2001: 209)⁵¹. El énfasis se puso en elevar la cantidad de profesores con doctorado. Entre 2000 y 2006 ésta creció a una tasa media anual de 36.1 por ciento,

⁴⁹ En estricto sentido, los cambios *significativos* deberían reflejarse en las tasas de variación de los indicadores (o índices) antes del programa y una vez puesto en marcha, pues permitirían ver, aunque no con absoluta certeza, si el programa incidió en la variación de los indicadores. Ante la carencia de las proyecciones originales de todos los indicadores, aquí se supone como escenario contrafactual el reconocimiento explícito en el diagnóstico de PRONAE/PIFI y en la opinión de los expertos de que las tendencias estaban por debajo de las expectativas (Baker, 2000: 1). En la página 11, Baker señala que estos escenarios se generan usando múltiples supuestos.

⁵⁰ Según el documento de referencia, de 1998 a octubre 2006 se incorporaron 8,009 nuevos PTC a las universidades públicas autónomas estatales gracias a las dos acciones (p. 94), y se crearon 4,595 plazas en el período 2001-2006 (p. 93), de las cuales se asignaron 727 en noviembre de 2005 y 903 en febrero de 2006, de acuerdo con los programas de fortalecimiento de las DES (p. 96). No obstante, según datos de ANUIES (2005: 55), se otorgaron 4,141 entre 1998 y 2000 y 2,238 entre 2001 y 2003, las que sumadas a las 1,630 de 2005 y 2006 resultan 8,009. Esto significaría que la transformación de plazas por las instituciones fue una vía marginal en el aumento del número de PTC. Por otra parte, en 1996 se otorgaron 1,300 plazas. Así de 2001 a 2006 sólo se crearían 3,868 plazas, frente a la meta del sexenio que era de 5,000 (SEP, 2001: 209), y a las 5,441 otorgadas entre 1996 y 2000.

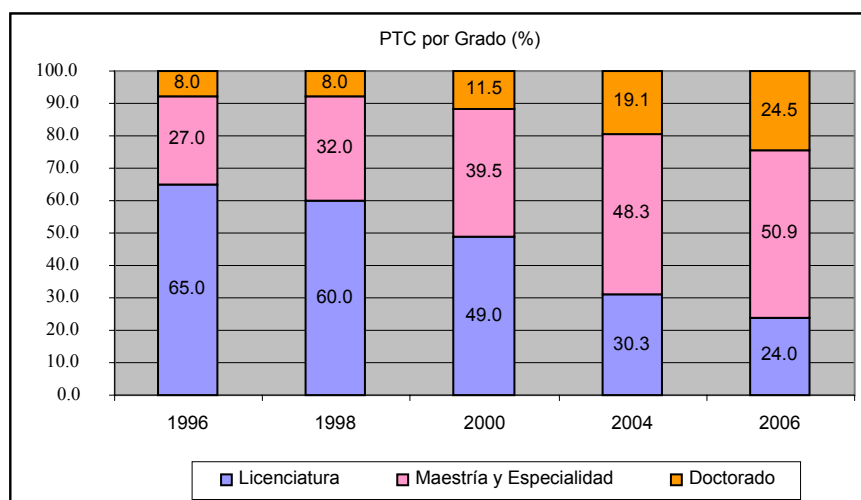
⁵¹ El PRONAE se refiere a profesores de carrera.

mientras que en los cuatro años previos lo hizo al 26.7 por ciento⁵². El número de profesores graduados durante la operación del programa ascendió a 3,062 (p. 93), poco menos que un tercio del incremento de profesores con posgrado, lo cual es una cifra importante. De esa cantidad, obtuvieron el grado de doctor 1,660 personas. No obstante el esfuerzo realizado, la meta era graduar 2,300 doctores sólo en 2006, para alcanzar un total de 11,500 en este último año (SEP, 2001: 209)⁵³.

Tabla 1. Profesores de Tiempo Completo por Grado

	1996	2000	2004	2006	Variación anual media (%)	
					1996-2000	2000-2006
Total	14,270	20,540	25,428	27,041	11.0	6.3
Licenciatura	9,275	10,065	7,712	6,490	2.1	-7.1
Maestría y Especialidad	3,853	8,113	12,276	13,764	27.6	13.9
Doctorado	1,142	2,362	4,863	6,625	26.7	36.1
Con posgrado	4,995	10,475	17,139	20,389	27.4	18.9
No registrado		-	577	162		

Fuente: Tabla A.1 (Anexo)



⁵² En el período 1990-1994 había crecido al 11 por ciento anual y en 1994-1998 al 28.5 por ciento anual (ANUIES, 2000: 8).

⁵³ Cabe mencionar que, en este período, 6 instituciones (de las 40 consideradas) que se encontraban debajo de la media en el primer año, pudieron colocarse encima de ella en el último, y dos que estaban arriba en 2002 se ubicaron debajo en 2006. Las demás se mantuvieron en el rango de origen (p. 97). Es decir, el programa tuvo un efecto desigual entre las instituciones.

Los profesores con Perfil Deseable PROMEP y los miembros del SIN también aumentaron significativamente⁵⁴, incrementándose la proporción de los primeros respecto del total de los PTC de un cuarto a un tercio entre 2002 y 2006 (Tabla 2). Por su lado, los miembros del SIN adscritos a las universidades públicas estatales y la UAM crecieron a una tasa media anual de 15.8 por ciento en el mismo período (Tabla 2), un poco por encima del 12.4 por ciento promedio al año que aumentó el número total de miembros del SIN en 2000-2005 (Anexo Tabla A.2)⁵⁵.

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

	2002		2006		Variación	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
PROMEP	5,556	24.2	10,125	33.9 ^a	4,569	82.2
SIN	1,899	8.3	3,700	12.4 ^a	1,801	94.8

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

El número de los Cuerpos Académicos Consolidados y en Proceso de Consolidación también muestra un incremento sobresaliente (Tabla 3)⁵⁶, aunque es probable que esto se deba no solamente al propio proceso de maduración que los colectivos llevaron a cabo durante el período, sino también, en cierta medida, al *proceso de aprendizaje sobre el modo de hacer las cosas* que los profesores realizan ante la aparición de nuevas reglas.

⁵⁴ Respecto de los PTC con Perfil Deseable, es de notarse que en 2006 sólo 6 instituciones concentraron 4,635, es decir, el 45.8 por ciento del total. A la UAM le correspondieron 1,278 (Rubio, 2006a: 99 y 100).

⁵⁵ En el Anexo se presenta la distribución regional.

⁵⁶ En 2002, 11 instituciones encuadraron a los 34 CAC; en 2006, las mismas instituciones concentraron el 57.3 por ciento de los CAC del sistema. Si a ellas se añade la UAM en el último año, la proporción alcanza el 77.8 por ciento (Anexo Tabla A.3).

Tabla 3. Cuerpos Académicos por Tipo

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

El cálculo de las variaciones se hizo con base en los datos de Rubio, 2006a: 100.

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

Tabla 4. Distribución de Cuerpos Académicos por Área Disciplinaria

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

* Cambio en la participación porcentual. El cálculo de las variaciones se hizo con base en los datos de Rubio, 2006a: 102.

Competitividad Académica

En el rubro de competitividad académica los resultados no son tan espectaculares ni consistentes como en los de capacidad académica. Puede apreciarse un incremento explosivo en los programas acreditados por COPAES, especialmente conforme avanzaba el período, así como uno muy grande en los que alcanzaron el Nivel 1 de CIEES (Tabla 6 y gráfica). Una de las consecuencias de este proceso de evaluación/acreditación es que 21 instituciones puedan asegurar que el 75 por ciento o más de sus estudiantes estudian en programas de buena calidad (Tabla 7)⁵⁷; otra es que cerca del 71 por ciento de los programas educativos hayan sido actualizados⁵⁸ y una tercera se refleja en el aumento de las tasas de retención y titulación (Tabla 8). Por supuesto, hace falta un análisis más detallado para cuántos alumnos son beneficiarios y verificar que el incremento de la eficiencia es resultado de la mejora de la calidad educativa y no de una relajación de los criterios de retención y aprobación. También es importante la proporción de profesores y estudiantes que participan en la modalidad de tutorías (Tabla 8).

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

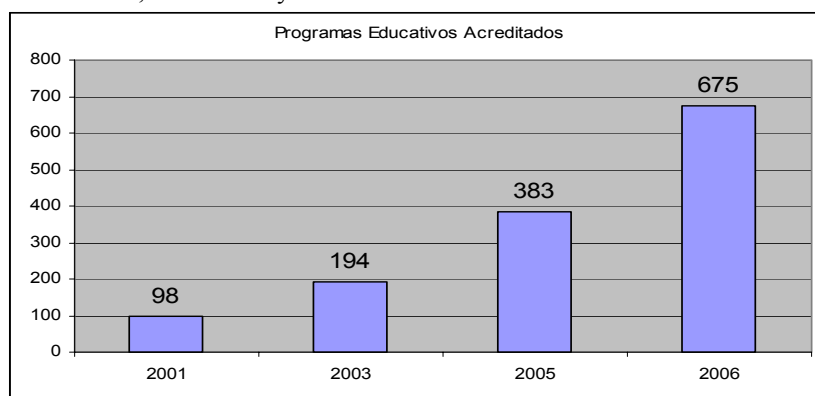
⁵⁷ En 2005 la matrícula de las universidades públicas estatales más la UAM alcanzaba los 830,000 estudiantes (OCDE, 2006: 15). Según la ANUIES, en 2003 había 547,774 estudiantes de licenciatura en las universidades públicas (ANUIES, 2005: 35), y en 2004 había 1,940,208 estudiantes de licenciatura en universidades e instituciones tecnológicas (ANUIES, 2006). Por supuesto, una visión de la cobertura real de este indicador tiene que considerar las poblaciones por programa específico.

⁵⁸ No se especifica qué clase de actualización. Puede ser desde revisión de programas de estudio, incorporación de cursos de idiomas y cómputo y nuevas opciones de titulación, hasta flexibilización de planes, nuevas opciones terminales, nuevos programas y nuevas modalidades de enseñanza. Cabe decir que en 2003 había 2,077 programas de licenciatura registrados en las universidades públicas e instituciones afines y que 20 instituciones habían desarrollado nuevos modelos pedagógicos entre 1994 y 2003, entre las cuales no se encuentra la UAM (ANUIES, 2005: 29 y 30).

Tabla 6. Calidad de los programas educativos

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

^a 2002. Fuente: Rubio, 2006a: 102 y 103.



Fuente: 2001 y 2006: Rubio (2006a); 2003 y 2005: ANUIES (2005: 62).

Tabla 7. Estudiantes atendidos por programas de buena calidad

	2003	2006	Variación (%)
Número de instituciones por porcentaje de estudiantes en programas de buena calidad ^a			
de 75 % y más	3	21	600.0
de 50 a 74.9 %	6	8	33.3
de 25 a 49.9 %	10	4	-60.0
de 0 a 24.9 %	21	7	-66.7
total	40	40	

^a Programas evaluables⁵⁹.

Elaboración propia con base en Rubio, 2006a: 105.

Tabla 8. Otros indicadores

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

Fuente: Rubio, 2006a: 106 a 109.

⁵⁹ Son los programas vigentes que cuentan con una o más generaciones de egresados. Además, "Se consideran evaluables los programas educativos que han sido reestructurados (cambios del plan y programas de estudios) como consecuencia de una autoevaluación o una evaluación externa" (p. 137).

Innovación Educativa

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

Gestión

El documento es también muy escueto: se refiere a la certificación ISO 9001:2000 como reflejo de los Avances en la Gestión (24 universidades públicas y 56 tecnológicas)⁶⁰.

Balance Preliminar

En suma, de acuerdo con sus propias cifras y los datos disponibles del período anterior, el PIFI logró:

- a) resultados muy significativos (datos duros) en la proporción de profesores de tiempo completo con doctorado, el número de registrados en PROMEP y en la consolidación de cuerpos académicos (capacidad académica); así como en el número de programas educativos clasificados como de buena calidad y la cantidad de profesores registrados como tutores (competitividad académica); además, aquí puede considerarse como buen resultado el incremento en la cantidad de miembros del SIN;
- b) resultados buenos por verificar (datos blandos) en cuanto a la cantidad de alumnos beneficiados por los programas de buena calidad, la actualización de los programas y la eficiencia terminal (competitividad académica);
- c) resultados débiles (o datos insuficientes) en la incorporación de nuevos enfoques educativos (innovación educativa) y en materia de gestión.

Por lo demás, queda pendiente la evaluación del impacto del programa en otros aspectos cruciales de la calidad educativa, como la mayor y mejor dedicación efectiva de los profesores (en lo individual, como cuerpos colegiados y como tutores) a la docencia; la formación de los alumnos y la modernización organizacional de las instituciones⁶¹.

⁶⁰ El resto del Capítulo 5 se refiere a la atención prestada al problema de jubilaciones y a los premios creados y otorgados a las instituciones que se destacaron por sus acciones; también contiene las opiniones de algunos funcionarios universitarios sobre el Programa.

⁶¹ El análisis del EGEL y el del PRONABES se inscribirían en esta línea de reflexión.

Cabe mencionar que la jerarquía de los resultados alcanzados es consistente con la visión que acentúa la habilitación de los profesores como el rezago principal del sistema (Rubio, 2006a:1). Así, a pesar de la integralidad del PIFI, puede advertirse un sesgo favorable hacia este rubro, que puede deberse no sólo a la visión mencionada sino también a que es la variable de más fácil manejo. En cualquier caso, expresaría una limitación del programa respecto de sus más ambiciosos objetivos.

Ahora bien, metodológicamente, si las tasas de incremento de los indicadores aumentaron a partir de 2001 (es decir, si hubo un cambio *significativo*), es dable suponer que hay un ‘efecto neto’ del programa (Martínez, 2007: 8). Aunque es difícil distinguir los efectos de los programas asociados (como SIN, PROMEP, PIFOP, CIEES/COPAES), parece claro que su dinamismo fue acicateado por la obligatoriedad de ser considerados en los PIFI de las instituciones⁶².

Por otra parte, es difícil demostrar estadísticamente que no hubo otros factores que influyeron en dicho comportamiento, como el cambio de *ambiente* en el sector educativo y el subsector de la educación superior, la conciencia del personal académico acerca de los nuevos desafíos educativos y la creciente responsabilidad de las autoridades institucionales sobre el desempeño de los programas a su cargo. En todo caso, puede suponerse un efecto sinérgico y acumulativo de factores y condiciones. Lo anterior lleva al interés de realizar una valoración cualitativa enfocada a la opinión de los actores institucionales sobre los beneficios y defectos del programa (Martínez, 2007: 14), mediante una evaluación intermedia y el examen del diseño e implementación del mismo.

2.2.2.2.3 La Implementación.

A. Visión de los Actores y Apreciación Intermedia.

En las Conclusiones del documento se mencionan los obstáculos que el programa enfrentó en las instituciones, “sobre todo en las primeras fases” (pp.128-130):

⁶² En la UAM, por ejemplo, se realizaron amplias campañas de promoción para que los profesores se incorporaran a los tres primeros, y los directivos urgieron la evaluación de los programas por los llamados comités de pares.

- Poca participación de los titulares de las instituciones en los procesos de planeación.
- Limitada experiencia para implantar procesos de planeación estratégica participativa.
- Serias deficiencias en la formulación de los planes de desarrollo institucionales, lo que provocaba su escasa implementación.
- Simulación de los procesos de planeación.
- Inercia, usos y costumbres internos y resistencia al cambio.
- Temor a los ejercicios participativos.
- Falta de una cultura de trabajo en equipo.
- Temor a contraer compromisos, reflejado en la dificultad para definir metas significativas a corto, mediano y largo plazos.
- Tendencia ver los PIFI sólo como una fuente para obtener recursos. (p. 129).

También se indica que esas dificultades se diluyeron o atenuaron “al menos” durante el desarrollo del programa, sentando las bases para una nueva cultura de planeación estratégica en las instituciones. Este es un resultado importante porque la situación inicial era más pesimista. En una reunión de balance celebrada en 2004 con los rectores y directivos de planeación de las instituciones, se consignan las virtudes del PIFI pero también las dificultades que se encontraron en los primeros años (Rubio, 2006a: 88 y 89)⁶³. Las virtudes que se mencionan están relacionadas con la influencia del PIFI en las tareas de planeación institucional y el alcance de algunas metas. Las dificultades son:

- Escepticismo de directivos y profesores sobre la utilidad de la planeación.
- Temor o dificultad metodológica para involucrar ampliamente a las comunidades.
- Precarias condiciones de gobernabilidad.
- Insuficiente liderazgo académico.
- Falta de una cultura de planeación y resistencia a la evaluación externa.
- Inadecuada interpretación de la política pública (es decir, de la instrumentación del PIFI) como intromisión en la vida institucional o violación de la autonomía.

Paralelamente, la ANUIES había promovido un estudio acerca de la percepción del PIFI y del PIFOP que tenían los funcionarios universitarios de distinto nivel y académicos que participaron en su proceso de implementación institucional durante 2003 (Kent, 2005b)⁶⁴. Entre los resultados más importantes se encuentran (páginas 89 a 93):

⁶³ El capítulo 4 del documento presenta algunos testimonios. Las memorias de esa reunión pueden consultarse en <http://ses4.sep.gob.mx/pe/memorias>.

⁶⁴ El estudio involucró a una muestra de las universidades públicas estatales y pretendía captar la adaptación racional de los actores al proceso.

- La planeación estratégica es compatible con la autonomía universitaria y es una herramienta legítima del gobierno federal, pero no es indispensable para impulsar la planeación y la evaluación pues las universidades ya están “embarcadas en este camino”.
- El PIFI y el PIFOP contribuyeron a impulsar el trabajo colegiado en la evaluación interna y la planeación; a detectar problemas en la operación académica y mejoras e innovaciones emergentes, y a obtener recursos adicionales para bibliotecas, equipo de cómputo, laboratorios, instalaciones físicas y planta académica.
- Se percibe menos importante su contribución a la mejora de la calidad, la competitividad y la certificación.
- La innovación y la modificación de las formas de organización o gobierno no parecen ser importantes para los informantes.
- Problemas internos importantes en cuanto a la preparación del PIFI son la dificultad para fijar objetivos de mediano plazo; la baja participación, resistencia o desinterés de los académicos; y el déficit en sistemas de información y organización.
- Como problemas importantes en la relación entre las universidades y la SESIC aparecen, en términos de operación: el excesivo costo en energía, tiempo y recursos para preparar los programas; burocratización del proceso y exceso de trámites y documentación requerida, y los plazos fijados para la preparación y entrega de la documentación; en términos de recursos: dilación en su entrega, falta de continuidad en su asignación anual y monto insuficiente.

B. El Diseño.

El PIFI se define como un programa encaminado a cumplir el propósito de mejora y aseguramiento de la calidad en la educación superior, coadyuvando a la planeación del desarrollo de las universidades y sustentado metodológicamente en la planeación estratégica y participativa. Es un proceso de toma racional de decisiones (gestión) adaptado a la cultura organizacional de las universidades públicas para que estas se aproximen sucesivamente, de manera integral y flexible, a un futuro colectivo deseado deliberadamente por sí mismas (no inercial), pero considerando la opinión de pares externos (Rubio, 2006a: 15 a 20). El diseño del programa estuvo a cargo de la SEP y fue propuesto a las universidades (pp. 21 y 22).

Como se indicó en el capítulo anterior, la propuesta de usar la planeación estratégica en la educación superior mexicana surgió al inicio de los años noventa, pero no fue sino hasta el 2001 que adquirió cuerpo a través del PIFI. En esta materialización influyó el cambio en las corrientes de la gestión pública, asociadas a la modernización del Estado y sus relaciones con la sociedad. Dicho de manera muy breve, la transición del Estado

Omnipresente al Estado Regulador (o de competencia) implicó dejar atrás la idea de la intervención basada en la jerarquía y el poder político sobre organizaciones homogéneas. En el nuevo mapa de relaciones, donde el universo de la acción estatal (en este caso, el conjunto heterogéneo de instituciones de educación superior) puede caracterizarse como un sistema de redes de dependencias flojamente acoplado en el que las universidades disputan entre sí por los recursos disponibles, las coordenadas de la gestión pública se definen por una forma distinta de ver la toma de decisiones, incluir la visión estratégica, aceptar que se está ante un tablero donde juegan las posiciones de los actores e incorporar las preferencias de los usuarios (Cabrero, 2000: 23). Es decir, que la gestión pública debe guiarse por los criterios de eficiencia (costos), eficacia (en las interacciones entre agentes) y una nueva legitimidad (la satisfacción del cliente).

Esquemáticamente, a cada tipo de organización le correspondería un tipo de planeación:

<u>Principio organizacional:</u>	<u>Características de la planeación:</u>
Racional/burocrático	Dirigida. Con objetivos ciertos, conductas predeterminadas, horizontes estables. Vertical, secuencial y controlada.
Natural y abierto (organicista)	Incremental. Racionalidad adaptativa. Horizonte temporal impreciso. Ajuste gradual de reglas.
Anarquía organizada	Accidental. Gran autonomía de agentes diversos e intereses contradictorios. Indeterminación de resultados.

Elaboración propia con base en Arellano, Cabrero y Del Castillo (2003), Ibarra (2001) y Miranda (2001).

La planeación estratégica que sustenta el PIFI pertenece teóricamente más al segundo tipo que a los otros. En particular, Arellano (2003) señala que la gestión estratégica (y por tanto la planeación de esta clase) intenta uniformar el comportamiento organizacional sin eliminar la posibilidad de libertad de los actores. Es una forma de construir la realidad deseada mediante la acción colectiva en condiciones complejas e inciertas.

Kent (2005b) sugiere que el modelo impulsado por el PRONAE y el PIFI podría caracterizarse como contractualista/jerárquico, mismo que se basa, entre otras cosas, en lo siguiente⁶⁵:

- A las universidades se les pide que asuman la responsabilidad de su propio futuro y que demuestren (rendición de cuentas) el uso eficaz y eficiente de los recursos. El control de la calidad es una pieza integral de la estrategia.
- Mediante los acuerdos contractuales las autoridades definen la naturaleza y los estándares del servicio contratado; las universidades tienen autonomía para decidir sus objetivos particulares y formas de organización porque se les juzga por sus resultados; los directivos son presionados para promover cambios internos en concordancia con el desempeño esperado por los evaluadores; y, aunque el gobierno sólo monitorea los resultados dado el plazo de los contratos, el conjunto de la estrategia tiende a limitar la autonomía sustantiva (académica) y organizacional de las instituciones.

El mismo autor señala algunas conveniencias e inconveniencias de la planeación estratégica en las IES⁶⁶:

- Entre las primeras: las instituciones aprenden a estar atentas a los cambios del entorno; los directivos aprenden la importancia de contar con información para la toma de decisiones; puede contribuir a equilibrar objetivos y valores entre actores heterogéneos y mejorar la comunicación organizacional; ayuda a cuidar los recursos.
- Entre las segundas: el énfasis en lo cuantitativo tiende a medir lo medible y descuidar lo valioso; el esfuerzo de planear y medir puede desviar la atención de tareas sustantivas; la realidad compleja de las IES se simplifica en exceso; si las fórmulas y recetas son demasiado rigurosas, limitan la intuición y creatividad.

C. De Arriba hacia Abajo y de Abajo hacia Arriba.

a. El enfoque desde arriba.

Aunque el PIFI se autodefine como un modelo de planeación estratégica y participativa, que deja a cada universidad en libertad de determinar sus objetivos y estrategias de desarrollo, reconociendo –en teoría- la diversidad institucional de la educación superior mexicana, en realidad constituyó un ejemplo claro de implementación tipo “top-down”. Puede decirse que el esquema PIFI atendía la sugerencia de Dunsire (1978a, 1978b,

⁶⁵ Toma como ejemplo lo que sucede en Europa.

⁶⁶ Según ha ocurrido en Estados Unidos.

1990) de que más vale guiarse por un modelo ideal. En particular: 1) se diseñó y controló ‘desde arriba’; 2) su vinculación al otorgamiento de recursos extraordinarios configuró un estricto mecanismo de control, sucedáneo de la norma y de la convicción de los operadores (rectores y directores de las instituciones y dependencias universitarias). Además, el futuro deseable de las instituciones ya se encuentra preestablecido en el PRONAE y el PIFI (Kent, 2005b).

No obstante, el PIFI no cumple cabalmente con todas las condiciones impuestas por Pressman y Wildawsky (1973) y por Sabatier y Mazmanian (1980) citados por Sabatier (1986a)⁶⁷.

Según los primeros, las cuatro condiciones de la implementación eficaz son:

- 1) Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente,
- 2) los recursos deben estar disponibles,
- 3) la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y
- 4) el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons y Martínez, sf: 7).

Como se ha visto en la evaluación intermedia, las metas de la primera condición no se entendieron de manera adecuada y oportuna por parte de todos los directivos universitarios debido a que tampoco funcionó la comunicación efectiva que se menciona en la condición cuatro. Esto, a su vez, fue consecuencia de que el programa (sus objetivos, metodología y alcances) no se discutió previamente con los directivos institucionales, sino que se explicó sobre la marcha, una vez iniciada su implementación. Además, las instituciones no sabían cuál era la disponibilidad de los recursos presupuestales (condición segunda)⁶⁸.

Las seis grandes variables señaladas por los segundos son:

- 1) Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia;

⁶⁷ Tampoco cumplen varias de las condiciones establecidas por Hood (1976) y Gunn (1978) que hacer eferencia, por ejemplo, a la disponibilidad de tiempo y la inexistencia de puntos de veto.

⁶⁸ De hecho, las asignaciones anuales a las instituciones y las dependencias universitarias no concordaron con los resultados de las evaluaciones.

- 2) Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio;
- 3) Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas;
- 4) Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas;
- 5) Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo;
- 6) Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas. (Parsons y Martínez: 24 y Sabatier, 86a: 3 y 4).

A mi juicio, durante la implementación del PIFI se registró una subversión de la teoría causal implícita⁶⁹ (condiciones segunda y sexta), ya que se supuso, en contraposición al modelo explícito, que el programa operaría mediante ‘una cadena racional –y mecánica– de eslabones a través de la cual las decisiones de política se [traducirían] de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas y los resultados previstos’.

Quizá este problema se originó en el supuesto de la racionalidad. Esta cuestión tiene dos dimensiones. La primera se relaciona con la creencia de que los directivos y los académicos de las instituciones universitarias *pensaban de manera análoga o semejante* que los funcionarios estatales responsables del diseño y la ejecución del programa *por el hecho simple* de que éstos habían sido en su momento académicos y directivos de aquéllas. Es decir, se está suponiendo una racionalidad idéntica o similar entre individuos diferentes derivada de su pertenencia a un mismo grupo (en este caso, el gremio académico), sin considerar que los miembros de este grupo pudieran pensar de modo distinto. Cuestiones claves como la necesidad de un cambio *en* la forma de operar de las instituciones para alcanzar las metas educativas, no fueron puestas sobre la mesa sino una vez que se inició el proceso. La urgencia misma del cambio no se percibía igual en todas partes, como se ha visto en la evaluación intermedia. Si bien existía un consenso previo acerca de los grandes problemas del sistema en su conjunto y, por tanto, de los grandes propósitos de la política (ANUIES, 2000), no se había discutido siquiera que su consecución implicara la transformación de las instituciones, menos que la estrategia fuese compulsiva y comandada severamente por la autoridad estatal.

⁶⁹ Sabatier (1986a) atribuye este concepto a Pressman y Wildawsky.

En segundo lugar, si atendemos a la existencia de una racionalidad limitada o una racionalidad social (Marx Ferre, sf), que depende del contexto y el marco cultural, resulta que la forma de razonar de los académicos, directivos universitarios y funcionarios del sector ha de diferir al menos por los siguientes motivos: 1) disponen de información asimétrica sobre las opciones de solución para los problemas; 2) sus ámbitos de acción laboral –y vital- son disímbolos, por lo cual se encuentran sujetos a presiones de distinto tipo (Lipsky, 1976); y 3) discrepan en sus intereses y preocupaciones⁷⁰. Además, hay que tomar en cuenta la heterogeneidad de las instituciones en muy diversos aspectos. En consecuencia, *sería razonable pensar* que habría reacciones variables frente a las intenciones de cambio, es decir, que la cadena no funcionaría mecánicamente.

En consecuencia, el PIFI debió considerar los siguientes elementos⁷¹:

- 1) El sistema es complejo ya que se compone de instituciones heterogéneas.
- 2) Cada institución es una organización compleja.
- 3) Tanto a nivel de sistema como de cada institución hay objetivos múltiples con diferente prioridad⁷².
- 4) Las comunidades académicas están constituidas por académicos que realizan funciones diferenciadas y pertenecen a numerosas disciplinas, por lo que sus valores y hábitos son variables. En consecuencia, los indicadores de desempeño tendrían que recoger esta diversidad⁷³.
- 5) La importancia otorgada a indicadores de evaluación relacionados con la competitividad y la satisfacción del cliente choca con la forma tradicional de pensar la universidad pública.
- 6) El cambio institucional en las universidades y el cambio mental en las comunidades exige un proceso de aprendizaje de acción-reflexión que no puede ocurrir súbitamente (ni en cinco años). Además, hay medidas que requieren de un plazo más amplio para su instrumentación⁷⁴.

⁷⁰ Los sistemas de creencias (Sabatier, 1986a).

⁷¹ Estas consideraciones pueden tomarse como sugerencias para mejorar el PIFI si este programa continúa vigente después de 2006.

⁷² El educativo es uno de los sectores sociales complicados (Chase, 1979). En este caso también podría decirse que el “sesgo de los profesionales” (Dunleavy) es un factor muy importante en la implementación.

⁷³ El modelo PIFI/PROMEPE reconoce la diferencia entre disciplinas profesionales y científicas y su incidencia sobre la proporción de tiempos completos/parciales y doctores/no doctores en una institución, dependencia o programa educativo, por ejemplo, pero en la práctica hubo un sesgo hacia los primeros. Las razones de esta inclinación están relacionadas con la visión sobre la educación superior mexicana y exceden este trabajo.

⁷⁴ Por ejemplo, remover a los profesores de mayor edad o antigüedad que fueron contratados únicamente para impartir clases.

En suma, la propuesta de cambio organizacional contenida en el PIFI podía flexibilizarse (idealmente) si consideraba⁷⁵:

- 1) un plazo más amplio para su instrumentación;
- 2) una primera etapa de análisis y discusión con las instituciones para consensuar objetivos y estrategias, incluyendo la comunicación con las comunidades académicas; en este punto, el diagnóstico tenía que apuntar a modificar el marco conceptual;
- 3) una fase de formación de implementadores capaces y de construcción de sistemas de información apropiados⁷⁶;
- 4) la incorporación y articulación de las metas propias de cada institución con las del sistema, es decir, distinguir y armonizar los objetivos de reforma *focales* y los *ambiciosos* (Sabatier, 19986a), y
- 5) la garantía de que los recursos se asignarían de manera transparente y justa conforme a los resultados alcanzados y las necesidades previstas.

En términos de implementación, el esquema de ‘arriba hacia abajo’ flexibilizado hubiera permitido hacer una *valoración preliminar* de la situación, dado un *programa predominante* y la existencia de *multitud de actores* (Sabatier, 19986a). Hubiera sido útil un mapeo regresivo (Elmore, 1979, 1985) para estimar el contexto político, las culturas organizacionales y las aptitudes gerenciales sobre las que podía desarrollarse la estrategia.

b. El enfoque desde abajo.

Paradójicamente, el esquema postulaba, al interior de las universidades, un modelo “bottom-up”, es decir, la formulación y desarrollo de objetivos y estrategias a partir de las redes (cuerpos académicos) que debían constituirse y fortalecerse a lo largo del propio proceso. Además, esta forma de construir la implementación en el ámbito interno

⁷⁵ Cabe advertir que este ejercicio de valoración crítica se basa en un modelo ideal que supone, como una de sus condiciones primordiales, la disponibilidad de tiempo. Pero el tiempo político de los programas gubernamentales en México sigue acotado por períodos sexenales de tal forma que el PIFI, en la realidad, no podía planearse con certeza para un plazo más largo. Esta restricción temporal explica en parte su dinámica compulsiva. Un analista o asesor de políticas públicas no puede soslayar esta consideración. En aras de la verdad, debe admitirse que es plausible que la presión ejercida por el PIFI haya logrado cambios en la gestión de las universidades que de otra manera hubiesen sido más morosos.

⁷⁶ Muchas instituciones no contaban con ellos y tuvieron que improvisar.

de las instituciones también era válida en el conjunto del sistema, es decir, de abajo (las instituciones) hacia arriba (el gobierno).

En el enfoque de abajo hacia arriba, las políticas se forjan desde los grupos objetivo y los agentes ‘locales’ involucrados. En consecuencia, los mecanismos de control de la implementación debieran ser en realidad mecanismos de autocontrol, bajo una coordinación eficaz establecida mediante el consentimiento, lo que incluye la definición acordada de indicadores de resultados y/o desempeño, así como de los criterios de asignación de recursos⁷⁷.

En el ámbito interorganizacional, la debilidad del mando vertical entre ‘el centro’ y las instituciones universitarias apunta, por un lado, a una estructura de “redes de dependencias” en la cual éstas disputan espacios (los mercados educativos) y recursos (principalmente estatales) y, por tanto, deben saber funcionar, sobrevivir, ser autosuficientes y tener un alto grado de profesionalización (Cabrero, 2000); y por el otro lado, a un modelo contractual (el PIFI) entre ellas y las autoridades centrales (Garnier, 2004). Hay, pues, una tensión entre el poder desconcentrado de hecho en el conjunto del sistema y la pretensión de conducir centralizadamente el proceso de cambio simultáneamente en todas las instituciones y sus dependencias. Esto plantea problemas a nivel de visión estratégica y coordinación en el sector (Cabrero, 2000; Garnier, 2004; Lynn, 2004), es decir, de una posible dispersión por parte de las entidades universitarias. Por ello, el control burocrático se reforzó mediante la asignación discrecional de los recursos presupuestales. Paralelamente, en consonancia con la perspectiva de la nueva gestión, se puso énfasis en variables de competitividad para apuntalar los mecanismos del sistema que presionaran a las entidades para ser más eficaces y eficientes⁷⁸.

c. Conclusiones.

⁷⁷ En el ámbito intraorganizacional, el método FODA y el de círculos de calidad pueden tener dicha función y servir de base a la planeación estratégica y participativa. De hecho, el modelo PIFI proponía esquemas semejantes para que las dependencias e instituciones universitarias definieran sus metas y estrategias.

⁷⁸ Esto equivale a las *preferencias de los usuarios* (Cabrero, 2000).

A mi juicio, el PIFI tuvo dos deficiencias principales: a) el modelo se construyó con base en una racionalidad mecanicista y, por tanto, inflexible ante la diversidad condiciones institucionales que tocaba su aplicación; y b) los tiempos fueron apremiantes (revisiones anuales en un plazo de seis años) para un proceso que requiere períodos más amplios. Estos factores ocasionaron tres riesgos:

- a) que los propósitos no bajaran con la claridad y profundidad suficientes para ser apropiados por las comunidades;
- b) que se excluyeran el reconocimiento y procesamiento de las diferencias existentes al interior de las comunidades, es decir, los procesos de identificación y negociación de los grupos de poder e interés para alcanzar consensos sólidos y estrategias eficaces hacia el cambio; y
- c) que se generaran mecanismos de simulación.

La materialización de estos peligros sólo puede ser tasada en el mediano plazo. No en balde, el documento de balance del PIFI (Rubio, 2006a: 130) advierte que hace falta continuidad pues “el riesgo de retroceder es real”.

ANEXO I

Sucinta caracterización del proceso de inclusión del tema de la calidad en la agenda pública en México durante los años noventa (siguiendo a Moro y Besse, 2006):

- i. El tema de la calidad surgió del encuentro de ideas afines entre grupos gubernamentales y académicos pero no fue problematizado por las universidades sino por el gobierno;
- ii. esto fue consecuencia de un cambio de contexto y de enmarque;
- iii. el debate que generó, por tanto, no fue neutral;
- iv. en la práctica fue originalmente un tema de la agenda gubernamental que se convirtió en tema de agenda pública por la reacción de las instituciones;
- v. en ese tránsito el problema se politizó
- vi. y se estructuró;
- vii. también el mapa de los actores se modificó;
- viii. adquirió legitimidad entre las instituciones en la medida en que dejó de ser polémico y se medio-definieron las soluciones y jurisdicciones;
- ix. en términos de negociación del asunto, atravesó las fases de apertura, contrato y permanencia simbólica;
- x. la convergencia de los actores en el último período representó una ventana de oportunidad para la implementación de las políticas;
- xi. es claro que hay una necesidad, pero como se trata de un problema complejo y rebelde, es difícil anticipar que continuará como demanda pública (de las universidades) y como prioridad de la agenda gubernamental.

ANEXO II

Tabla A.1. PTC por Grado

	1996 ^a		1998 ^a	2000		2004 ^a		2006	
	cantidad	%	%	cantidad	%	cantidad	%	Cantidad	%
Total	14,270	100.0	100.0	20,540	100.0	25,428	100.0	27,041	100.0
Licenciatura	9,275	65.0	60.0	10,065	49.0	7,712	30.3	6,490	24.0
Maestría y Especialidad	3,853	27.0	32.0	8,113	39.5	12,276	48.3	13,764	50.9
Doctorado	1,142	8.0	8.0	2,362	11.5	4,863	19.1	6,625	24.5
Con posgrado	4,995	35.0	40.0	10,475	51.0	17,139	67.4	20,389	75.4
No registrado				-		577	2.3	162	0.6

^a Sólo universidades públicas estatales. Para 1996 y 2004 (ANUIES, 2005). Para 1998 (Rubio, 2006b: 64). Para 2000 y 2006 (Rubio, 2006a).

Tabla A.2. Miembros del SNI

	1998	2000	2005	Variación media anual (%)	
				1998-2000	2000-2005
Candidatos	1,229	1,220	2,109	-0.4	14.6
Nivel I	3,980	4,346	6,558	4.6	10.2
Nivel II	1,032	1,278	2,306	11.9	16.1
Nivel III	501	622	1,113	12.1	15.8
Total	6,742	7,466	12,096	5.4	12.4
DF		3,703	5,298		
Estados		3,763	6,798		

Fuente: CONACYT / SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. *Evaluación 2005*. p. 75. Para 1998 ANUIES, 2000: 75.

En el aspecto de cobertura y equidad (distribución regional, el PRONAE había establecido que la participación de los profesores de las universidades estatales pasara del 50 por ciento en 2000 al 60 por ciento en 2006 (SEP, 2001: 209). Según CONACYT (2006: 3), la participación de los miembros del SIN residentes en los Estados era de 50.4 por ciento en el primer año y pasó a ser de 56.2 por ciento en 2005 (Tabla A.2).

Tabla A.3. Distribución de Cuerpos Académicos Consolidados por institución

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

Fuente: Rubio, 2006a: 101.

CAPÍTULO 3. EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

El propósito de este capítulo es abordar algunos de los factores organizacionales que influyen (a favor o en contra) en la mejora de la calidad educativa en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). La intención es poner de relieve, con el análisis de caso, la importancia de tomar en cuenta las características de la organización universitaria en la eficacia de la política pública de educación superior instrumentada mediante el PIFI. Se trata, entonces, de un acercamiento a uno de los aspectos que constituyen la etapa de la implementación. Para dotar de un marco teórico al ejercicio, en la primera sección se reseñan brevemente las principales teorías de las organizaciones y del cambio organizacional tanto a nivel general como en lo que se refiere a las instituciones universitarias.

3.1 Las Teorías de la Organización y el Cambio.

3.1.1 Los Modelos Organizacionales.

Las diferentes teorías del cambio organizacional están asociadas naturalmente a las diferentes concepciones que hay sobre las organizaciones. En el capítulo anterior se mencionaron de manera simplificada tres modelos de organización (racional, natural y flojamente acoplado) para enfatizar el carácter de la planeación en cada uno (directiva, adaptativa y accidental). Puede decirse que esta clasificación atiende al modo como funcionan las organizaciones. Conviene ahora ampliar la perspectiva para delimitar mejor el problema.

La conceptualización de las organizaciones se fundamenta en los principios que guían las siguientes dimensiones (Ramírez, 2003: 25, 26):

- conformación de las estructuras formales e informales;
- interacción con el contexto;
- proceso de toma de decisiones;
- implicaciones en el comportamiento humano (y viceversa);
- niveles de complejidad, y
- procesos de cambio.

La teoría de las organizaciones ha evolucionado a través del surgimiento de diversos enfoques y escuelas, que han puesto el acento en una o más de las dimensiones listadas, según se han transformado las propias organizaciones estudiadas y conforme han surgido nuevos paradigmas en las principales disciplinas que las abordan (la Administración y la Sociología). Las principales escuelas pueden agruparse del siguiente modo (Ramírez, 2003: 31):

- Teoría clásica – administración científica (Taylor, fines del siglo XIX y primeras décadas del XX).
- Teorías de la burocracia (Weber, fines del siglo XIX y primeras décadas del XX) y de las disfuncionalidades burocráticas (años 50 y 60).
- Escuela de las relaciones humanas (años 30 a 50).
- Escuela del comportamiento (años 50-60).
- Teoría de las estructuras contingentes (años 60).
- Nuevas relaciones humanas y autorrealización (años 60 y 70).
- Análisis del poder y del discurso (años 80-90).
- Escuela ecologista (evolución de las poblaciones, 80-90).

La clasificación de las organizaciones puede ser tan compleja y diversa como diversa y compleja es la naturaleza de las organizaciones que existen o han existido en el pasado y el tipo de análisis que se realice¹. De hecho, puede afirmarse que cada organización es un universo peculiar que se parece a otras en muchos aspectos pero que tiene rasgos propios que la singularizan. Para tratar de ordenar y clarificar la cuestión sin establecer contornos exactos se ha recurrido a las figuras metafóricas, es decir, imágenes que condensan ciertos atributos de un objeto real sin ser su copia estricta². Estas representaciones le dan significado a la interpretación de los objetos reales. Así, siguiendo a Morgan (Ramírez, 2003: 60), las organizaciones pueden apreciarse como:

- máquinas
- organismos vivos
- cerebros
- culturas
- entes políticos
- prisiones síquicas
- flujos (sistemas de cambio y transformación)
- instrumentos de dominación

Otra clasificación (de Mintzberg) vincula el modo de operar de la organización con sus propósitos (Culebro, 2003: 198):

¹ Por ejemplo, Ramírez (2003) hace una revisión de las clasificaciones propuestas y sugiere una abarcadora y muy compleja que atiende a las dimensiones señaladas, los diversos enfoques y los niveles de análisis posibles (de lo macro a lo micro).

² Montañó (1993) da cuenta del surgimiento de las metáforas como instrumento de análisis en la teoría de la organización.

- empresarial
- maquinal
- profesional
- diversificada
- innovadora
- misionera
- política

Lo cierto es que al paso de las transformaciones de las sociedades modernas (de fines del siglo XIX a la fecha), la teoría ha transitado de una visión inicial de las organizaciones como jerarquías/burocracias perfectamente definidas y estables (administración científica/modelo weberiano) a una mirada que debe hacerse cargo de la complejidad, el desvanecimiento y la mutabilidad de las otrora muy simples y nítidas estructuras organizacionales, las cuales han de “ceder” su lugar ante la “consideración de las relaciones y procesos mantenidos por sistemas difusos de organizaciones dinámicas” (Ibarra, 2001: 235), como son, por ejemplo, los sistemas de redes que han tomado una posición prominente en diversos campos del conocimiento al finalizar el siglo XX y comenzar el XXI³.

Lo anterior significa que la comprensión cabal de una organización difícilmente puede lograrse hoy en día a partir de un solo enfoque y abordando sólo una o quizá pocas dimensiones, y que el grado de dificultad del examen aumenta conforme la organización es más compleja, cualquiera que sea la unidad de análisis que se considere (individuo, subestructura, estructura, población).

Para Ibarra (2001: 180), las teorías organizacionales surgidas hasta los años 70/80 se inscribieron en el paradigma del modernismo sistémico. A partir de entonces, el mundo posmoderno (diversidad, cambio vertiginoso, turbulencia, incertidumbre) posibilitó el nacimiento de los enfoques críticos que llevaron a ampliar y redefinir el objeto de la disciplina, fraguando incluso la convergencia de la Administración y la Sociología y el auxilio de otras disciplinas (como Antropología, Psicología, Ciencia Política, Economía, Filosofía). Así, las aproximaciones críticas contemporáneas contribuyen a combatir el reduccionismo y la simplicidad de los conocimientos genéricos y las teorías unitarias

³ La noción de redes tiene una aplicación amplísima. En el ámbito de las políticas públicas, por ejemplo, es vital para poder concebir la gobernanza. En el tema de este trabajo, por ejemplo, el PIFI planteó que uno de los criterios para determinar la calidad de los Cuerpos Académicos consistía en su participación en redes. Los académicos se preguntaron si el término aludía a relaciones de amistad, intercambio de información o proyectos conjuntos entre los investigadores, si bastaba con abarcar dos dependencias de la misma institución o tenía que involucrar dos o más instituciones, si la interrelación podía ser informal o necesariamente formal... La ambigüedad del concepto llevó a la necesidad de precisarlo. En cualquier caso, la organización de redes desborda (o redefine) los límites tradicionales de la organización (sea de la esfera estatal o de las universidades).

sobre las organizaciones, encaminándose a tratar de alcanzar una comprensión holística e integral de cada organización y sus peculiaridades.

El común denominador de las perspectivas teóricas actuales sobre las organizaciones podría identificarse con un ‘dinamismo complejo’, es decir, el reconocer que todas las organizaciones son entes en proceso de cambio permanente con diversos grados de dificultad para orientar sus trayectorias en función del arreglo de sus componentes internos y su relación con el entorno. Es importante mencionar que en el fondo de toda clasificación organizacional subyace una concepción de la racionalidad humana.

Desde este ángulo, los atributos de las dimensiones de análisis podrían agruparse de acuerdo con la siguiente clasificación cualitativa, advirtiendo que ninguna organización puede tipificarse de manera absoluta con algún grupo de características (pues son relativas) sino que, en todo caso, se trata de graduaciones diferentes:

Dimensiones	Características		
	Tipo A	Tipo B	Tipo C
conformación de las estructuras formales e informales	predominio de las estructuras formales	equilibrada	predominio de las estructuras informales
interacción con el contexto	escasa	regular	amplia
proceso de toma de decisiones	lineal	iterativo	impreciso
implicaciones en el comportamiento humano (y viceversa)	mecánico	aproximado	variable
nivel de complejidad	bajo	medio	alto
proceso de cambio	rápido	Moderado	lento
Racionalidad	eficiente o instrumental ⁴	limitada ⁵ , parasitaria ⁶ , estratégica ⁷	altruista o solidaria ⁸ , comunicacional ⁹ , emocional ¹⁰

⁴ Concepto tradicional de racionalidad asociado a un modo de pensar lógico, individualista y utilitarista. Constituyó un principio básico de la teoría clásica administrativa. Es fundamental en la teoría económica dominante. Downs (1991) lo aplicó para explicar económicamente la toma de decisiones políticas.

⁵ Al modo de Simon (1982). Es la base de diferentes acepciones de la racionalidad adaptativa.

⁶ Cuando actuar no racionalmente implica una ventaja; supone que los demás sí actúan racionalmente (Olson, 1992).

Así, retomando y ajustando de acuerdo con la tipología precedente la clasificación del capítulo anterior sobre las organizaciones, se tendría:

<u>Tipo A</u>	<u>Tipo B</u>	<u>Tipo C</u>
Racionales/burocráticas o jerárquicas	Naturales/evolutivas u orgánicas	De ambigüedad organizacional ¹¹ : <ul style="list-style-type: none"> • Anarquías Organizadas • Sistemas Flojamente Acoplados • Estructuras Complejas

3.1.2 El Cambio Organizacional.

Una forma de observar el cambio organizacional es situar a la organización del caso en algún punto entre el “determinismo del contexto” y el “voluntarismo de la acción”¹², es decir, entre el grado de influencia que el entorno tiene en el cambio de la organización y la capacidad de la misma para transformarse independientemente de las circunstancias externas (aunque cabe decir que ninguna organización se encuentra en los extremos sin el riesgo de desaparecer como tal). Esta forma de abordar el análisis tiene dos planos. El primero atiende al origen (externo/interno) del motivo del cambio. Pero ya que ninguna organización es inmune a los estímulos del exterior, lo más relevante corresponde a la fuerza y dirección con que la afectan. En este sentido, las organizaciones pueden ser más o menos sensibles a las demandas del contexto. En buena medida, la sensibilidad depende de las posibilidades de sobrevivencia de la organización ante cambios en el entorno. La sensibilidad aumenta en proporción a la magnitud del riesgo. En una organización piramidal Tipo A la relación con el contexto puede ser escasa (sólo a través del

⁷ Lo utiliza Ibarra (2001) con base en la combinación del modelo organizacional de Crozier y Friedberg y los postulados del pensamiento complejo de Edgar Morin. Una versión más simple, entendida como elección entre alternativas, es ampliamente utilizada en las teorías contemporáneas de la administración y la planeación. Por ejemplo (Arellano, 2001).

⁸ Cuando los lazos sociales y los valores morales (como la lealtad) se superponen a la racionalidad eficiente o instrumental. Lo comunitario se antepone a lo individual (Marx Ferree, s/f).

⁹ Miranda (2001: 56) la describe como acciones relacionales de tipo práctico-moral sustentadas en el consenso.

¹⁰ Cuando la subjetividad emotiva tiene un gran peso en las decisiones de los individuos.

¹¹ Concepto tomado de Ibarra (2001). Este autor incluye la teoría del ‘bote de basura’. La inclusión de la teoría de las ‘estructuras complejas’ es mía.

¹² Las expresiones son de Ibarra (2001).

vértice superior) pero altamente sensible ante las necesidades de transformación que surgen del entorno. El caso paradigmático es el de la empresa capitalista que enfrenta un mercado competitivo y su dirección funge simultáneamente como antena y detonador de la transformación. Todos los vectores de la organización confluyen hacia un único fin que es obtener cierto monto de ganancias. En cambio, en una organización horizontal Tipo C, a pesar de la amplitud y diversidad de relaciones que tiene con el entorno –o precisamente por ello-, la sensibilidad puede ser menor. Esto es así porque los vectores son multidireccionales y la multiplicidad de relaciones diluye las amenazas externas (a menos que la resonancia de las amenazas se configure en un gran estímulo que afecte igualmente a todas las relaciones).

Por otra parte, el cambio organizacional también puede examinarse por el grado de retilencia¹³ o capacidad de la organización para transmitir fielmente dentro de sí las directrices del cambio (y realizarlo, por supuesto). A su vez, la retilencia depende de la cantidad de *racionalidades* que componen la organización. Por ejemplo, las organizaciones Tipo A pueden caracterizarse en general como de racionalidad homogénea, es decir, donde todos los individuos actúan bajo la misma lógica (sea por convicción o conveniencia personal o porque las estructuras así lo imponen). En cambio, las organizaciones Tipo C poseen en general racionalidades diferentes, asociadas a la diversidad de los individuos o las subestructuras que las componen¹⁴. Así, la retilencia determina la capacidad de respuesta (fuerte/débil, oportuna/rezagada, pertinente/inadecuada) de una organización ante la necesidad del cambio.

Un tercer ángulo del análisis del cambio organizacional puede emprenderse a partir de la rigidez o flexibilidad de la estructura formal (y las subestructuras) de la organización. Paradójicamente, una organización Tipo A puede adaptar su estructura con agilidad debido precisamente a la racionalidad uniforme con que opera, mientras que una organización de Tipo C puede padecer estructuras más rígidas porque la racionalidad heterogénea impide un acuerdo sobre su

¹³ Retilencia: neologismo. Resiliencia o resiliencia (anglicismo): en física es el índice de resistencia (absorción) de un material ante choques; en psicología es la capacidad de los individuos de asimilar y sobreponerse a situaciones adversas.

¹⁴ La retilencia equivale al número de vetos que obstruyen o desvían la puesta en práctica de una decisión.

modificación. En cierta medida, la rigidez o flexibilidad de las estructuras formales está asociada al peso (mayor o menor) de las estructuras informales en el funcionamiento de la organización.

Así, de acuerdo con lo anterior, el trazo del cambio puede situarse entre las siguientes posibilidades:

ordenado	-	azaroso
unidireccional	-	múltiple
recto	-	sinuoso, espiral
continuo	-	intermitente, circunstancial
radical / integral	-	superficial / parcial

Se ha establecido que en las organizaciones Tipo C, salvo choques extremadamente poderosos, el cambio se procesa en general conforme a las características de la columna derecha debido a la fuerte resistencia de los factores inerciales. De ahí su lentitud (que también puede ser continua pero sobre todo gradual e incrementalista).

Cabe mencionar que la organización por redes -que ha adquirido gran atractivo en la actualidad- es una opción que intenta combinar la heterogeneidad de las unidades organizativas con un modelo flexible de relaciones que permita cambios más ágiles en torno a un fin común.

El neoinstitucionalismo ha venido a profundizar y enriquecer el análisis del cambio organizacional, desgranando sus componentes e interacciones. Sin tomar partido por alguna de sus variantes¹⁵, sino de un modo genérico solamente, puede decirse que bajo esta óptica toda organización es un conjunto de reglas determinadas y que las reglas son los códigos de distinto tipo que definen el comportamiento de los individuos que conforman la organización¹⁶. La no tautología de estas definiciones es más clara si se acepta que las organizaciones “son espacios de acción colectiva, constructos artificiales creados y recreados intencionalmente por los individuos a fin de dar soluciones específicas a problemas concretos” (Ramírez Macías, 2003: 72).

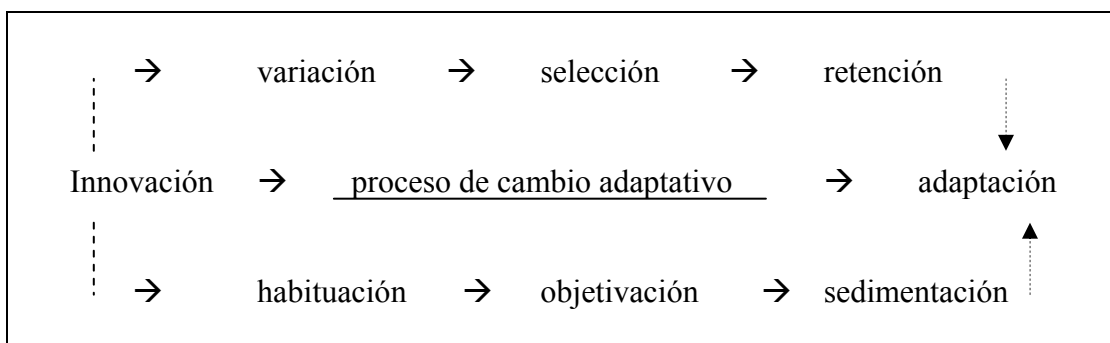
Es decir, las reglas organizacionales están encaminadas hacia ciertos objetivos. Las

¹⁵ Sobre las variantes del neoinstitucionalismo en las ciencias sociales puede verse Goodin (2003); en ciencia política y sociología, Peters (1996, 2003) y Schedler (1999). Sobre las versiones neoinstitucionalistas del cambio organizacional, Alvarado (2006). Sobre el neoinstitucionalismo en Economía, Gandlgruber (2003) y Rutherford (2003).

¹⁶ Deliberadamente utilicé el término ‘reglas’ y no el de ‘instituciones’ porque este último tiene una interpretación que sobrepasa el plano organizacional del que trata este trabajo.

reglas pueden dividirse en explícitas o formales e implícitas o informales. Entre las primeras se encuentran las rutinas y los procedimientos; entre las segundas, los mitos y los rituales¹⁷. El conjunto de reglas marca la pauta de conducta de los actores tanto por prescripción declarada como porque “configura la interpretación” que éstos hacen de los propósitos de la organización¹⁸. En todo caso, en las organizaciones Tipo C la complejidad de las reglas aumenta conforme las intenciones de los individuos y los objetivos mismos de la organización adquieren grados mayores de diversidad.

La noción de reglas permite visualizar el cambio organizacional como un proceso de adaptación institucional o institucionalización, como se muestra en la gráfica siguiente:



El diagrama ha sido tomado de Del Castillo (2003: 302) y se aplica a las organizaciones de tipo orgánico, es decir, que evolucionan de manera natural según la escuela de la contingencia o la ecología de las poblaciones. Sin embargo, me parece que también es válido para ilustrar el cambio desde el enfoque de la ambigüedad organizacional (e incluso, con ajustes, el de las organizaciones Tipo A).

Según el diagrama, la decisión de cambio (innovación) da lugar al proceso adaptativo que tiene como resultado una situación diferente a la inicial. La secuencia superior indica que dicha decisión detona una serie de variaciones en la organización pero que no todas tienen procedencia sino que el mismo sistema organizacional selecciona las pertinentes y desecha las demás. Las convenientes son

¹⁷ Esta distinción es arbitraria con fines de exposición. Muchas veces los ritos se institucionalizan como reglas formales, mientras que una rutina puede ser una práctica habitual sin formalización.

¹⁸ Las reglas constitutivas definen la identidad de la organización y los actores y enmarcan las reglas regulativas y simbólicas de la misma (Coronilla y Del Castillo, 2003; Del Castillo, 2003).

preservadas y configuran el resultado. En una organización Tipo A, el proceso selectivo tiene menores grados de libertad; en una Tipo C, mayores. En consecuencia, hay efectos no anticipados y la situación final resultante puede ser menos o más diferente de la que se planeó o supuso al inicio del proceso (según sea el tipo de organización). Por otro lado, la secuencia inferior indica que el proceso de cambio implica desarrollar nuevos patrones de conducta, que estos deben traducirse en “definiciones y significados” y finalmente ser interiorizados por los sujetos que conforman la organización. Así, el proceso de ‘institucionalización’ de las nuevas prácticas y valores (nuevas reglas organizacionales) será tan veloz o parsimonioso como expedita o lenta sea su sedimentación en la organización. En las organizaciones Tipo C, el proceso requiere horizontes temporales amplios.

3.1.3 Las Organizaciones Universitarias.

3.1.3.1 Los Modelos de la Ambigüedad Organizacional.

En la actualidad se acepta generalmente que las universidades son organizaciones Tipo C: anarquías organizadas, sistemas flojamente acoplados o estructuras complejas. Las dos primeras conceptualizaciones fueron puestas sobre la mesa por Burton Clark a partir de los trabajos de Cohen, Marc y Olsen en 1972 y Mitzberg en 1974¹⁹.

Una anarquía organizada se caracteriza por: a) las preferencias organizacionales están mal definidas (no hay claridad en la dirección); b) los objetivos van derivándose de la acción (no hay objetivos estratégicos); c) hay elevada rotación de personal (ambivalencia o indeterminación de funciones), y d) el perfil tecnológico es indefinido (Sallán y López, sf). Según estos autores, retomando a Pfeffer y Salanick, estas características están asociadas a un enorme poder de las subunidades. Entre las consecuencias de lo anterior pueden mencionarse las siguientes (Morales, sf):

¹⁹ En realidad, estas conceptualizaciones se refieren a las universidades ‘modernas’, es decir, como ‘organizaciones del conocimiento’ que concilian la enseñanza con la investigación y, a veces, la difusión cultural. Para ellas, Clark establece tres modelos de integración y coordinación: el burocrático, el colegiado y el de mercado (Del Castillo, 2006: 34). Bajo este esquema, la organización universitaria moderna correspondería más al segundo modelo, donde predominan las ‘oligarquías académicas’ y son muy resistentes al cambio. En gran parte de las universidades mexicanas siguen prevaleciendo los otros dos modelos (De Vries y Álvarez, 2005).

- a) ambigüedad en la misión, visión, estrategias, relaciones de poder y evaluación del desempeño;
- b) los mecanismos formales para tomar decisiones son insuficientes o débiles y las inercias son fuertes;
- c) la mayoría de los asuntos importantes tienen poco eco dentro de la organización y cualquier otra decisión puede servir como distractor;
- d) hay dificultad para iniciar o terminar asuntos de manera organizada;
- e) el trabajo se acumula y rezaga;
- f) la memoria organizacional es flaca.

Los sistemas flojamente acoplados abarcan varias de las siguientes características (Ibarra, 2001: 235, con base en Weick):

- a) cantidad excesiva de recursos respecto de las demandas;
- b) obtención del mismo fin indistintamente por diferentes medios;
- c) redes con multiplicidad de conexiones por las cuales la influencia se extiende lenta o débilmente;
- d) coordinación insuficiente;
- e) ausencia relativa de regulaciones;
- f) respuestas no planeadas;
- g) independencia causal real;
- h) inspección poco frecuente de las actividades que se realizan dentro del sistema;
- i) capacidades deficientes de observación;
- j) delegación por discreción;
- k) inconsistencia de la estructura con las actividades;
- l) invariabilidad de resultados a pesar de cambios en los medios.

Los principales rasgos de un sistema complejo son²⁰:

- a) las articulaciones de los subsistemas no están bien determinadas;
- b) las relaciones causa-efecto no son lineales sino caóticas (no hay desorden sino probablemente un orden subyacente que no es inteligible a simple vista);
- c) no hay seguridad sobre los resultados porque los objetivos pueden ser múltiples y hasta contradictorios;
- d) coexisten relaciones y procesos tanto de complementariedad como de antagonismo; incluso, puede haber vacíos o inconexiones entre los elementos y procesos;
- e) la incertidumbre siempre está presente;
- f) la diferenciación de elementos, procesos y relaciones provoca tendencias disipadoras y centrífugas en el conjunto; por esto, la característica esencial

²⁰ De mi trabajo *Notas sobre la estructura compleja de la UAM*, primera parte “Marco teórico sobre las organizaciones complejas autorregulables”.

de un sistema complejo es la tensión entre diversidad e integración²¹. La dinámica provocada por la creciente heterogeneidad del sistema puede conducir a su estabilidad o a su disolución, dependiendo de la magnitud y forma en que las fuerzas de cohesión (coordinación) se superpongan a las de diferenciación (dispersión).

En mayor o menor grado, varias de las características de estos tres modelos pueden ser aplicadas a las organizaciones universitarias.

3.1.3.2 Las Tensiones²².

La ambigüedad organizacional de las universidades²³ proviene del hecho de que están sujetas a varias tensiones, entre ellas, a la multitud de relaciones que guardan con el medio. En particular, a la universidad pública mexicana se le pide que cumpla funciones diversas. Para empezar, dos ‘académicas’ y una que es bastante difusa, profusa y confusa:

- a) formar cuadros profesionales competentes en la dimensión técnico-científica (pero, qué mejor, con responsabilidad social)²⁴;
- b) producir conocimiento, tanto básico/teórico como práctico/aplicado (además, éste último debe tener utilidad productiva o social), y
- c) preservar y difundir “la cultura” y, a la vez, ser foco o cuna de la creación cultural.

También se pide que sea un espacio adecuado para desplegar relaciones de convivencia basadas en los principios de la razón, el diálogo, la tolerancia y la legalidad. Esto, que en principio es inherente al quehacer académico, cobra mayor relevancia si se toma en cuenta que la mayoría de dichas universidades juega un papel significativo en la movilidad social y la geometría política, sea a nivel regional o nacional. En este sentido, la universidad es una organización social a la que se le asigna la misión no sólo de procurar la apropiación y multiplicación del saber

²¹ Jaffee señala que esta tensión es inherente a toda organización por el principio combinado de división del trabajo-especialización en que se basa y que hace necesaria la coordinación y articulación de las tareas y funciones de sus componentes para el logro de los objetivos. Citado por Del Castillo (2006:28).

²² Esta sección y la siguiente están basadas en mi trabajo “La complejidad de las universidades”.

²³ Me refiero a las ‘modernas’ según nota supra.

²⁴ Valenti y Del Castillo señalan seis motivos de la importancia estratégica de la educación superior: la formación de cuadros directivos, de cuadros especializados, de investigadores y de docentes del resto del sistema educativo, así como su contribución a resolver problemas nacionales y a la innovación y la productividad (Citado en Del Castillo, 2005).

técnico-científico más actualizado sino también la de desarrollar en su seno el ejercicio de una amplia pedagogía social o ciudadana.

Así, a este nivel, las universidades se encuentran condicionadas por tres tipos de fuerzas: las que provienen del sistema estatal (tanto en materia educativa como política), las que delimitan las propias comunidades académicas (mediante la interacción de profesores, alumnos, directivos y empleados administrativos) y las que se generan por las dinámicas de los mercados (sobre los egresados y sobre los profesores)²⁵.

Otro plano de tensiones recae sobre los académicos que constituyen, como sujeto colectivo, el encargado principal de cumplir las funciones esenciales de la universidad, y deriva fundamentalmente de la naturaleza del trabajo académico²⁶. Éste se desenvuelve entre varias tensiones. La primera está constituida por la dualidad afiliación disciplinaria-adscripción institucional, ya que, por una parte, los académicos tienen que responder a los códigos, reglas y valores propios de su campo específico del saber y, simultáneamente por la otra, sujetarse a los de la institución en que laboran. La atracción disciplinaria se origina en la diferenciación del objeto de conocimiento y el modo aceptado de abordarlo por los miembros de la disciplina, y si bien se expresa en primera instancia a través de las prácticas de sus integrantes adscritos a la misma universidad, rebasa las fronteras institucionales y geográficas en la medida en que los académicos buscan y establecen relaciones con los miembros de la disciplina que trabajan en otros lugares; tiende a ser por eso una fuerza centrífuga. En cambio, la adscripción institucional opera en función de los objetivos de la institución y se concreta en las normas que ésta ha establecido para cumplirlos; por esto tiende a ser una fuerza de arraigo.

Otra tensión se origina en la multidisciplinaridad. La institución universitaria tiene que garantizar el desarrollo armónico del cultivo de los distintos campos del saber que cobija. Aunque los principios del conocimiento científico son generales, cada

²⁵ Burton Clark propone tres modelos de integración del sistema universitario a partir del Estado, las oligarquías académicas y los mercados, a los cuales pueden asociarse tres modelos de orden: el burocrático, el de coordinación y el de competencia (Del Castillo, 2005).

²⁶ Esta línea de trabajo ha sido desarrollada ampliamente por los integrantes del Área de Investigación de Sociología de las Universidades de la UAM Azcapotzalco a partir de una investigación primigenia (Gil y otros, 1994), siguiendo a Clark.

disciplina tiene sus propios modos de hacerlo. Las estrategias y tácticas de la enseñanza, la investigación, la producción y la vinculación varían entre los diversos campos del conocimiento²⁷. Entonces, sin perjuicio de aquellos principios, más bien reforzándolos, la organización universitaria debe respetar esos diferentes modos de ser. Esto significa reconocer la pluralidad de tradiciones, costumbres y valores dentro del marco institucional común. Como dicha diversidad se expresa no sólo en una dimensión simbólica (a través de distintas subculturas disciplinares) sino también organizacional (mediante distintas facultades o departamentos, por ejemplo), la institución debe tener la capacidad para empatar los ethos disciplinares y conciliar los intereses que resultan de la segmentación organizacional.

En tercer lugar, el trabajo de los académicos tiene que responder a la triple tensión que se deriva de realizar las tres funciones académicas: docencia, investigación y divulgación (o vinculación). Estas funciones son diversas en cuanto a sus objetivos, procesos y tiempos de realización, formas de evaluación de resultados y sujetos de relación. Por lo mismo, implican que los académicos deban *desdoblarse* para realizarlas, aunque no lo hagan a plenitud de manera simultánea. En este sentido, el académico es un trabajo polifacético: el sujeto académico (profesor-investigador-divulgador) se encuentra inmerso en el cruce de actividades que implican lógicas diferentes y las estructuras institucionales debieran propiciar su adecuada articulación, so pena de generar tendencias disruptoras en la organización.

Hay, además, algunas tensiones contingentes. Si el modelo de institución lo establece, el profesor tiene que participar eventual o periódicamente en los asuntos de gobierno y en los de gestión. En la medida en que la universidad acentúa su carácter participativo, esta dimensión adquiere visos de permanencia y naturalidad. Por otro lado, si en la institución hay una presencia importante de disciplinas profesionalizantes o de profesores que combinan su actividad docente con la práctica profesional, entonces hay también una tensión adicional entre la carrera académica (que se realiza dentro de la universidad) y la carrera profesional (que se hace fuera de la universidad)²⁸. Hay que añadir también el problema de las etapas en las trayectorias académicas, es decir, de las condiciones que hacen posible

²⁷ Ethos y estilos les llama Manuel Gil (2004).

²⁸ Para este tema y el de las trayectorias universitarias (véase Grediaga, 2004).

institucionalmente el flujo continuo y coherente de ingreso, desarrollo y egreso de los académicos, así como del reemplazo y las relaciones entre académicos nuevos y experimentados. La universidad es naturalmente un espacio de aprendizaje permanente para los propios académicos y debe hacerse cargo del aspecto formativo y reproductivo del sujeto académico.

En suma, las estructuras deben asegurar la armonía entre las diversas tensiones señaladas, para propiciar el desarrollo armónico del conocimiento, de la institución y de los sujetos. La funcionalidad de las estructuras para este conjunto de tensiones puede visualizarse en el diseño de la carrera académica, esto es, en la forma como la institución regula las condiciones del trabajo académico (UAM, 2006)²⁹.

El procesamiento de las tensiones expuestas conduce al plano de la política. Si se acepta que en la universidad conviven sujetos individuales y colectivos que se acercan o distancian, que coinciden o se oponen según su perspectiva disciplinaria, antecedentes, intereses, expectativas y posición institucional, es decir, donde hay cooperación y conflicto, entonces la universidad puede considerarse un espacio que se estructura mediante relaciones de poder. Como en toda disputa política ‘seria’, en el ámbito académico no sólo se dirime el objeto de poder –o el poder sobre el objeto: el conocimiento- sino también las reglas del juego que enmarcan la competencia y permiten la reproducción de esas relaciones. En este caso, las materias de la controversia son la validación del conocimiento y la definición de quién entra, quién sale y cuáles son los derechos y las obligaciones de los jugadores, es decir, los criterios de ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento de los académicos (y aun de los alumnos)³⁰. La lucha puede manifestarse, por ejemplo, en el debate sobre la regulación de la carrera académica, las posiciones de los grupos

²⁹ La preocupación por entender la manera en que los diversos subconjuntos de la comunidad académica inciden en la estructuración y el rumbo de la universidad y de su objeto, ha llevado a observar diferentes unidades de análisis, como pueden ser grupos, tribus, cuerpos académicos, redes, profesiones, subculturas disciplinarias, grupos epistémicos (Maldonado-Maldonado, 2005) o formas elementales de vida universitaria (Pitzalis, 2002). Esta línea de reflexión ha mostrado que la compleja diversidad alcanza las más profundas raíces y los múltiples aspectos que conforman las esferas específicas de la vida universitaria, ya que no sólo irriga las grandes decisiones institucionales sino que bulle en el seno de las unidades básicas de la organización (las facultades o los departamentos).

³⁰ Casillas (2002), siguiendo a Bourdieu, ha propuesto analizar el ‘campo’ universitario mexicano como un espacio de relaciones de poder (distinto al campo político y económico) en el que los científicos han impuesto sus criterios y perspectivas a los profesionistas a lo largo del período de modernización que revisamos aquí. Esta perspectiva de ‘campos’ también puede aplicarse al ámbito interno de las universidades.

en la jerarquía y hasta el perfil mismo de la universidad³¹, pero se encuentra delimitada por las normas institucionales que los mismos actores han convenido (o aceptado) como necesarias para resolver sus diferencias. Y tal acotamiento permanecerá vigente en tanto que no haya fuerzas interesadas en (y capaces de) modificarlo.

Las estructuras y procesos mediante los cuales los sujetos individuales o colectivos interactúan y toman posición respecto de las decisiones institucionales, constituyen la esfera de gobierno de la universidad. Ésta se encuentra plasmada en reglas escritas³², es decir, que han sido legalizadas -y legitimadas- por la voluntad expresa de la propia comunidad o sus representantes, y por ello tiene la función peculiar de objetivar y resolver las tensiones surgidas en el ámbito de lo académico y de lo político. En otras palabras: la dinámica de la diversidad, sea formal o informal³³, tiene que concretarse finalmente en votaciones (o mecanismos sucedáneos) que definen hacia dónde ir, cómo hacerlo y quién se responsabiliza de ello, así como en los criterios y mecanismos que determinan quién vota. Para resolver esta cuestión, las universidades han acudido a distintas formas de gobierno, dotando de más o menos peso a los órganos colegiados o a los personales de acuerdo con sus circunstancias (López Zárate, 2004)³⁴.

³¹ Esto implica definir también, por un lado, los criterios de admisión, exclusión, promoción y egreso de los alumnos, los trabajadores administrativos y los directivos y, por el otro, el tipo de relaciones con la sociedad (y con el mercado, el gobierno y otras instituciones educativas) que la universidad privilegia.

³² Ciertos usos derivados de las costumbres o tradiciones (como los *pactos de caballeros*) fungen también como mecanismos de regulación de las relaciones entre los distintos sujetos involucrados, pero la ruptura de los consensos en torno a ellos por la confrontación radical de los intereses en juego o la insatisfacción de sus resultados provoca, para mantener la cohesión institucional, que deban trocarse en reglas escritas. En el caso de la UAM ha sucedido así, por ejemplo, en los procesos de designación de los miembros de la Junta Directiva y del Rector General.

³³ En el campo informal se encuentran las relaciones de amistad, parentesco, filiación grupal, profesional y partidaria, por ejemplo, que a veces tienen mucha influencia.

³⁴ Otro problema atañe a las características de las estructuras administrativas y su relación con las académicas. La mayor parte de las burocracias administrativas universitarias se organizaron bajo un modelo vertical y centralizado, se multiplicaron junto con la expansión de la matrícula y la plantilla académica y adquirieron un conjunto de beneficios y prestaciones ligado al modelo laboral proteccionista que prevaleció en años anteriores. Pero con las indiscutibles condiciones de bienestar alcanzadas, se desarrollaron también vicios y distorsiones que hoy constituyen un inmenso lastre. Las prácticas habituales se vuelven un auténtico impedimento para la renovación cuando están legalizadas mediante una contratación laboral que ha venido acumulando usos y costumbres. Además, el sobre peso y la rigidez de los sistemas administrativos han crecido especialmente en las áreas financieras como consecuencia del incremento de la vigilancia estatal sobre el uso de los recursos presupuestales. Así, las estructuras administrativas pueden estar copadas por una burocracia que vela por sí misma aun a costa de los intereses académicos e institucionales. El control del trámite no sólo le proporciona un rasgo de identidad, poder y equiparación frente al académico, su anarquía y sus privilegios (como el período sabático), sino que le asegura su indispensabilidad en el funcionamiento de la organización. Hay, pues, una

Entonces, las estructuras universitarias tienen que ser funcionales al objetivo esencial de suscitar, aprehender y propagar el conocimiento (ámbito académico), a la vez que propiciar reglas apropiadas de interacción y decisión entre los distintos sectores que forman la comunidad universitaria (ámbito político), y bajo ciertos criterios de eficiencia (ámbito administrativo). Dicho de otra manera, la complejidad universitaria encierra un conjunto de tensiones internas y externas que van determinando su evolución, tanto en su ritmo como en su trazo. Además, la fuerza de esas tensiones puede variar de acuerdo con el grado de horizontalidad y parcelación que tenga la toma de decisiones.

3.1.3.3 Alcances y Límites del Cambio.

La heterogeneidad estructural de las universidades explicaría su estabilidad y, a la vez, sus dificultades para efectuar una planeación eficaz, tanto como para procesar grandes decisiones de cambio (De Vries e Ibarra, 2004; Del Castillo, 2005).

Desde el punto de vista neoinstitucionalista (Burki y Perry, 1997), las organizaciones están conformadas por reglas formales e informales que expresan las creencias, valores y significados que otorgan a sus miembros identidad y pautas de conducta socialmente aceptadas, por lo cual propician “una tendencia a la uniformidad y la estabilidad, más que a la diversidad y el cambio” (Alvarado, 2006: 15). La adhesión de los integrantes de la organización a las normas formales y a las *maneras acostumbradas de ver y hacer las cosas* convierte a las ideas prevalecientes (institucionalizadas)³⁵ en mitos legítimos, ya que los miembros de la organización dan por hecho que son las más adecuadas³⁶ (sea por racionales, efectivas, actualizadas, distintivas o convenientes). En las universidades opera la “lógica de pertinencia”, por la cual, en la óptica de March y Olsen, “los actores

contraposición entre la estructura descentralizada y horizontal idónea para el mundo académico y la tradición burocrática de los aparatos administrativos. Este problema se expresa, por ejemplo, en la dificultad para establecer sistemas de información y coordinación que permitan la cohesión y el buen funcionamiento de una estructura descentralizada.

³⁵ Para March y Olsen la institucionalización se produce por agregación (intercambio y negociación) o por integración (historia, obligación, razón), citados por Peters (2001). En todo caso, las instituciones (como reglas) son prácticas reiteradas que se consolidan con el tiempo como estructuras y rutinas (Alvarado, 2006).

³⁶ Alvarado (2006: 23) retoma a Meyer y Rowan (1999).

deciden no con las expectativas de maximizar sus preferencias, sino con la idea de que haya congruencia con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones institucionales” (Del Castillo, 2005: 59). Esta racionalidad derivada de la coherencia con el modo de hacer las cosas³⁷ facilita la interpretación de situaciones ambiguas (y la solución ‘políticamente correcta’ de los problemas).

Según Di Maggio y Powell, la adaptación de las organizaciones de un sector (campo organizacional) a las exigencias de su contexto provoca un proceso de isomorfismo de tres tipos: coercitivo, mimético y normativo. Es decir, las organizaciones tienden a parecerse a otras debido a tres causas: por imposición, porque algunas parecen más exitosas o legítimas, y por la inclinación de los colectivos (profesiones) a controlar las condiciones de su reproducción (Del Castillo, 2005; Alvarado, 2006). El isomorfismo tiene la ventaja de reducir los costos de la innovación propia y la incertidumbre, pero encamina a las organizaciones a situar su desempeño en torno a estándares legitimados, reforzando la percepción sobre la validez de las ideas y prácticas comúnmente aceptadas. La semejanza que logren alcanzar las organizaciones respecto del patrón considerado como idóneo depende de su capacidad de ajuste institucional.

Por otra parte, según Kondra y Hinings, la inclinación a la uniformidad se rompe cuando una organización, por decisión propia o por casualidad, encuentra ventajas en alejarse del comportamiento corriente. Además, siguiendo a Beckert, la percepción de la (in)certidumbre es fundamental, ya que “mientras menos contribuya una estructura organizacional a la reducción de la incertidumbre, mayor será la necesidad de apegarse a las reglas institucionales” y viceversa. En consecuencia, ese grado de (in)seguridad determinará el margen de acción del agente promotor del cambio ante el conservadurismo de las estructuras establecidas: entre más contribuya la organización a la percepción de certidumbre, mayor será la influencia del agente de cambio (Alvarado, 2006: 33).

Otro factor de cambio radica en el proceso de desinstitucionalización, que ocurre según Olivier cuando la legitimidad de una práctica organizacional establecida

³⁷ Del Castillo (2005: 59) cita a Powell y Di Maggio (1999).

decae como consecuencia de su incapacidad para responder a los desafíos que se le presentan. Así, las organizaciones se debaten entre las fuerzas inerciales que apoyan la conservación del orden establecido y las entrópicas que tienden a favorecer los procesos de desinstitucionalización (Alvarado, 2006).

Lo anterior da pie a sugerir que la universidad puede equipararse a una organización compleja³⁸ autorregulable, es decir, que genera por sí sola las fuerzas que le permiten organizarse y sobrevivir. Es sensible al exterior pero tiene capacidad para procesar internamente las fuerzas exógenas y adaptarse al nuevo ambiente, reconfigurando la posición de sus elementos, relaciones y procesos conforme a sus propias características y necesidades³⁹. Se caracteriza también por tener grados elevados de aprendizaje y trascendencia, esto es, por la capacidad de *reinterpretar* el orden del sistema para *superar de manera creativa los límites que encuentra*⁴⁰. Además, ante situaciones de cambio forzado, es admisible que la diversidad de interpretaciones existentes en su interior pueda debilitar los lazos de cohesión, precisamente a causa de la heterogeneidad de las “necesidades y deseos” de sus integrantes y, si hay demasiada contraposición entre ellos, que conduzca a la posibilidad de que el conflicto se acentúe en lugar de atenuarse. Pero es posible que las tensiones no la conduzcan “al borde del abismo”, sino a una adaptación de las conductas bajo una perspectiva conservadora e inercial. Así, se reconfigurará hacia la estabilidad pero reduciendo al mínimo la dinámica del cambio; aplicará la ley del menor esfuerzo. En estas circunstancias, el cambio no es predecible, al menos no a primera vista ni sólo en los términos previstos, debido precisamente al principio de incertidumbre y su propio carácter caótico. Por ello, en general, el cambio ocurre de manera gradual, sinuosa e iterativa, ya que la variedad de objetivos, relaciones y procesos impone resistencias manifiestas e implícitas a la modificación del orden vigente, así como desviaciones a los objetivos preestablecidos. El pasado es seguro mientras que el futuro es incierto.

³⁸ Un sistema complejo se compone de varios sistemas simples de tal forma que la composición no puede reducirse a un sistema simple y el todo es más que la suma de las partes³⁸. De hecho, un sistema complejo es capaz de crear espontáneamente estructuras superiores que son complejas en sí mismas, con fines de adaptación.

³⁹ Jantsch (1980), citado por Gallardo (2002a).

⁴⁰ Capra (1982, 1996), Nonaka y Takeuchi (1999), citados por Gallardo (2002b).

3.2 La Universidad Autónoma Metropolitana.

La UAM encaja perfectamente en los modelos de ambigüedad organizacional descritos anteriormente y experimenta, en consecuencia, sus ventajas y limitaciones respecto de la estabilidad y el cambio. El propósito de este subcapítulo es mostrar la influencia de la complejidad estructural de la Institución en los propósitos de mejora de la calidad del proceso educativo que se han emprendido en los últimos años. Para ello, se pondrá el acento en la (in)operatividad de las estructuras relacionadas con la gestión de la función docente (segunda sección) y se contrastará con la renovada filosofía educativa de la Institución y las dificultades para implementarla (tercera sección). La primera sección muestra los elementos de uniformidad y diversidad que caracterizan a la UAM, para ofrecer una mirada inicial a su complejidad y los orígenes de ésta.

3.2.1 Entre la Uniformidad y la Diversidad.

A primera vista, la UAM presenta varios rasgos que configuran su homogeneidad⁴¹.

- 1) Desde el punto de vista académico pueden destacarse:
 - a) su conformación mediante unidades académicas (Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco)⁴²;
 - b) la organización matricial, que implica divisiones (que conjuntan áreas de conocimiento) y, dentro de ellas, departamentos (que aglutinan disciplinas específicas o por conjuntos homogéneos de éstas);
 - c) los académicos de tiempo completo (la figura del profesor-investigador) como segmento mayoritario del personal académico, que implica un modelo de vinculación entre investigación y docencia;
 - d) ciclos escolares trimestrales;
 - e) titulación sin tesis⁴³;
 - f) un tronco general de asignaturas por división (incluye la aceptación sin restricciones disciplinarias o institucionales de los egresados de la educación media superior)⁴⁴, y
 - g) un sistema único de dictaminación académica (de ingreso, permanencia y promoción del personal académico) a través de comisiones autónomas integradas por miembros del personal académico.

⁴¹ Además, los rasgos académicos y de gobierno configuran el carácter innovador del modelo UAM en los años setenta.

⁴² En estas notas se omite la Unidad Cuajimalpa por ser de muy reciente creación.

⁴³ Con el tiempo, cada programa educativo definió variantes a este precepto, incluyendo en algunos casos la elaboración de tesis y/o exámenes públicos.

⁴⁴ En el caso de Xochimilco hay un Tronco Interdivisional en el primer trimestre del nivel de licenciatura. Originalmente, el TGA abarcaba el primer año de estudios (los primeros tres trimestres), pero una modificación a los planes de estudios alteró este patrón en Iztapalapa.

- 2) La estructura de gobierno se caracteriza por una relación de contrapesos entre órganos colegiados (Colegio Académico, Consejo Académico en cada Unidad y Consejo Divisional en cada División) y órganos personales (Rector General, Rector de Unidad, Director de División y Jefe de Departamento), sin que haya jerarquía vertical entre los primeros ni entre los segundos aunque éstos se subordinan a aquéllos en cada nivel. A su vez, la representación en los órganos colegiados está diseñada para guardar equilibrios sectoriales, disciplinarios e institucionales⁴⁵.
- 3) Desde el punto de vista de la estructura académica operativa se cuenta con:
 - a) Instancias de Apoyo académico/administrativo: Secretario General, Secretarios de Unidad y Secretarios Académicos (en cada División);
 - b) Instancias de Apoyo académico: Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado y Jefes de Área de Investigación; y
 - c) comisiones departamentales, divisionales y de Unidad integradas por profesores que designan los órganos personales para distintos fines específicos⁴⁶.
- 4) Desde el punto de vista de la estructura administrativa, hay una desconcentración/centralización de servicios y apoyos (que es variable dependiendo de cada ámbito).
- 5) Además, la Universidad se rige por una legislación única (aunque no del todo consistente en sus ordenamientos y niveles) y un solo Contrato Colectivo de Trabajo.

La sencillez y uniformidad de este esquema se convertirá no obstante en una estructura de alta complejidad conforme se profundiza en la constitución y funcionamiento de sus componentes. Es preciso advertir que tal complejidad se deriva, en un primer momento, del principio de *desconcentración funcional y administrativa* que se estableció en la Ley Orgánica desde la creación de la Universidad (1973), según el cual cada Unidad resolvería “sus propios problemas”. Este principio organizacional es el que da soporte a la diversidad académica y a la *autonomía relativa* de las Unidades, Divisiones y

⁴⁵ Existen además como órganos colegiados la Junta Directiva, encargada principalmente de nombrar Rectores y dirimir controversias entre los otros órganos, y el Patronato.

⁴⁶ La distinción que se hace aquí entre Instancias académico/administrativas y académicas no existe en el Reglamento Orgánico sino que se desprende de las atribuciones conferidas. Dicho Reglamento establece también Instancias de Apoyo netamente administrativas: Abogado General, Tesorero General, Contralor y Auditor Externo. Así mismo, incluye a los consejeros de especialidad profesional que la Ley Orgánica contempló para asesorar o asistir a los Directores de División y Jefes de Departamento.

Departamentos⁴⁷, pero por lo mismo ha dado lugar a una gran variedad de formas de operación académica y administrativa y aun de normatividad entre las Unidades y las Divisiones⁴⁸.

En segundo lugar, cabe recordar que en su primera etapa de vida (1974-1980), la UAM se construyó *en la práctica* mediante la toma de decisiones *sobre la marcha* por parte de los fundadores a través de un proceso de ramificaciones de arriba hacia abajo. De hecho, salvo la conformación por Unidades y la organización matricial general, que están plasmadas en la Ley Orgánica, el resto de las características académicas de la Universidad mencionadas arriba es producto de los acuerdos de ‘coordinación administrativa’ tomados en ese período. Así, cada Unidad fue tomando el perfil académico que le imprimió su Rector fundador, cada División el del Director y cada Departamento el del Jefe correspondiente.

Desde entonces comenzó la diversidad académica que ahora caracteriza a la UAM:

- 1) Se crearon 2 Divisiones de Ciencias Básicas e Ingeniería (en Azcapotzalco e Iztapalapa), 2 de Ciencias Biológicas y de la Salud (en Iztapalapa y Xochimilco), 2 de Ciencias y Artes para el Diseño (en Azcapotzalco y Xochimilco) y 3 de Ciencias Sociales y Humanidades (una en cada Unidad).
- 2) Las tres Unidades adquirieron modelos académicos variados. La Unidad Azcapotzalco tomó un perfil profesional; la Unidad Iztapalapa, uno científico, y la Unidad Xochimilco, uno de servicio.
- 3) En el plano educativo, esto se tradujo en que Azcapotzalco enfatizara la docencia (formación de profesionistas); Iztapalapa, la investigación (formación de investigadores y profesionistas), y Xochimilco, la integración de ambas funciones orientadas hacia la comunidad externa (formación de profesionistas-investigadores-extensionistas).
- 4) En tanto que Azcapotzalco e Iztapalapa asumieron genéricamente un modelo pedagógico de tipo tradicional, Xochimilco adoptó el sistema modular

⁴⁷ Para uno de los fundadores, dicho principio constituye la verdadera aportación innovadora de la UAM en el aspecto organizacional (Vielle, 2004: 81), aunque, visto en detalle, parece que la Universidad no ha podido perfeccionarlo en la práctica.

⁴⁸ Si bien el desarrollo diferencial de las estructuras de gestión académica y administrativa tiene su origen en el principio de desconcentración funcional y administrativa y la diversidad fundacional, a lo largo de los años ha crecido su complejidad (es decir, su heterogeneidad, multiplicación y densidad) en todos los niveles como resultado de las circunstancias particulares de cada ámbito, las “necesidades inaplazables” que se han presentado, los recursos disponibles y el proyecto individual del órgano personal o instancia de apoyo en turno.

(activo)⁴⁹; pero además, en Azcapotzalco, la División de Ciencias y Artes para el Diseño desarrolló el ‘sistema eslabonario’ y la División de Ciencias Básicas e Ingeniería creó, junto con su modelo tradicional, el Sistema de Aprendizaje Individualizado.

3.2.2 Estructura Orgánica y Gestión de la Docencia.

Esta sección se enfoca a mostrar las inconsistencias que hay en la estructura organizacional de la docencia, abordando sucesivamente su estatuto orgánico, las insuficiencias de la normatividad respecto a su planeación y evaluación y el empalme de atribuciones de los órganos e instancias encargados de su gestión. El análisis conduce a explicar porqué la evaluación de la función docente, que debiera ser integral, se ha circunscrito a la evaluación de los profesores y porqué, además, esta evaluación es de tipo administrativo por lo que discrepa de la filosofía educativa de la Institución.

Para orientar la reflexión, en seguida se presentan algunas características de los modelos de ambigüedad organizacional con los ejemplos correspondientes de lo que ocurre en la UAM (sólo respecto de la función educativa)⁵⁰.

Característica	Ejemplos en la UAM
Las preferencias organizacionales están mal definidas	<ul style="list-style-type: none"> La nueva filosofía educativa no se ha traducido en una normatividad ni una estructura organizacional que promueva su aplicación y revalore la función docente respecto de la función investigación.
Ausencia de objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> A pesar de lo que establece la normatividad, la Institución ha carecido de planes estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos educativos, tanto a nivel institucional como de las Unidades y las Divisiones Académicas, salvo Xochimilco. En 2002-2006 esa carencia fue cubierta por el PIFI.
Las articulaciones de los subsistemas no están bien determinadas	<ul style="list-style-type: none"> En la dimensión normativa, hay inconsistencias entre las Políticas Generales y Operacionales de Docencia, el Reglamento Orgánico, el Reglamento de Planeación, el Reglamento de Estudios Superiores y el Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del Personal Académico (RIPPPA), o dicho de otra manera, hay inconsistencias entre la filosofía educativa, la estructura de toma de decisiones, la organización de la gestión de la docencia y los distintos elementos que componen la evaluación de la función educativa.

⁴⁹ Estos serían los paradigmas básicos en la historia de la didáctica sobre los que se han construido otras propuestas (Díaz Barriga, 2004: 67). No está de más destacar aquí que, en el plano pedagógico, el perfil innovador de la UAM se circunscribió al sistema *activo* de Xochimilco.

⁵⁰ La Tabla completa puede verse en el Anexo 3.1

Ausencia relativa de regulaciones	<ul style="list-style-type: none"> • En general, el Reglamento de Planeación no se aplica. • La ausencia de perfiles del docente y del alumno/egresado impide establecer criterios de evaluación consistentes con la filosofía educativa • No hay sistemas de planeación y evaluación de la función educativa ni de la gestión de la docencia.
Los mecanismos formales para tomar decisiones (estratégicas) son insuficientes o débiles y las inercias son fuertes	<ul style="list-style-type: none"> • Los Consejos Divisionales no cuentan con la fuerza suficiente para realizar una evaluación integral de la docencia y de los docentes, como lo marca la legislación. • La propuesta de modificar los criterios de otorgamiento de la BRCD y establecer nuevos criterios para evaluar la docencia que elaboró una Comisión de Colegio Académico en 2004-2005 fue ‘congelada’ por la oposición de un sector del personal académico.

Aunque el efecto de estas características organizacionales en la implementación del PIFI se explica más ampliamente en el capítulo siguiente (sección 4.1.14), conviene mencionar aquí algunos de los principales problemas asociados a la complejidad de la estructura:

- dificultad para conciliar visiones y definir objetivos y estrategias comunes;
- lentitud en la toma de decisiones;
- deficiencia en los canales de comunicación e
- información no confiable.

Estas condiciones ocasionaron que la planeación estratégica y participativa que sustenta ese programa de política pública no tuviera en la Institución la amplitud y profundidad que se esperaba. Y a pesar de haberse detectado con cierta oportunidad (en 2004), el atenderlos no se tradujo en la intención de revisar las fallas estructurales de la organización, al menos durante el período en estudio. Por esto puede afirmarse que la estructura orgánica de gestión de la docencia prevaleciente –que se describirá a continuación- fue inmune no sólo a las reformas emprendidas por la institución a partir de 2001 sino también al proceso de transformación inducido por el PIFI desde 2002.

3.2.2.1 El Principio Organizacional.

Un primer punto a considerar es la (des)articulación de los subsistemas de la organización académica. El Reglamento Orgánico establece que el desarrollo de las funciones de docencia e investigación corresponde a los ámbitos divisional y

departamental, respectivamente, y que, en específico, la función docencia se realizará “a través del desarrollo... de los planes y programas académicos que integran los estudios de educación superior” o “los planes y programas académicos de las diversas divisiones que integran la Universidad” (artículo 3, segundo y tercer párrafos)⁵¹. Por extensión, en el ámbito divisional/departamental reside también la gestión de dichas funciones, es decir, su planeación, administración y evaluación.

Por el principio de separación-complementariedad de competencias que rige a la Institución, esa disposición implica que esas actividades están excluidas del ámbito supra-divisional, es decir, fuera de la acción directa de los Rectores⁵², de los Consejos Académicos y del Colegio Académico. Los primeros pueden influir en ellas solamente a través de la creación de comisiones de consulta, análisis o proposición, o mediante iniciativas de normatividad sometidas a los segundos; éstos últimos, por su parte, sólo pueden hacerlo bajo disposiciones reglamentarias expresas.

La estructura anterior tiende a minimizar la capacidad directiva de los órganos personales y colegiados no divisionales en el desarrollo de las funciones académicas pues supone que los órganos colegiados y personales y las instancias de apoyo del nivel divisional operarán óptimamente el cumplimiento de esas funciones⁵³. Sin embargo, como se analizará más adelante, este supuesto no se verifica porque la organización divisional no está en condiciones de hacerlo. Una consecuencia adicional de esa forma de diferenciación de los ámbitos de competencia de los órganos, y de las limitaciones de la organización divisional, es la necesidad de acudir a modificaciones reglamentarias cuando se pretende implementar alguna política o estrategia de carácter institucional. Pero dado el sistema horizontal de la organización universitaria, esta vía resulta lenta, complicada e incierta.

⁵¹ La expresión *planes y programas académicos que integran los estudios de educación superior* puede entenderse en dos sentidos: en un sentido amplio equivaldría a la denominación *programa educativo* que se utiliza externamente, como lo hacen los CIEES y el PIFI, y que incluye también a la planta académica, la infraestructura y la organización; el sentido que emplea la UAM parece más restringido pues se refiere a los *planes y programas de estudio* según están definidos en el Reglamento de Estudios Superiores, esto es, los objetivos de la formación, el mapa curricular, las seriaciones y los contenidos de cada materia.

⁵² En contrapartida, por omisión en el artículo aludido, la función de preservar y difundir la cultura recae en las Rectorías de Unidad y la Rectoría General. No obstante, la propia dinámica de las actividades de docencia e investigación, y la obsolescencia de la estructura universitaria, han provocado que la tercera función, denominada como preservación y difusión de la cultura pero identificada a veces como vinculación o extensión universitaria, se desarrolle por parte de las Divisiones, los Departamentos y los mismos profesores.

⁵³ La consigna puede enunciarse así: “Todo el poder –académico- a los Consejos Divisionales”.

Así, el principio organizacional de diferenciación/complementariedad de competencias ha conducido en la práctica a generar inconexiones entre los elementos (los subsistemas de la estructura) y los procesos (el desarrollo de las funciones académicas). Esto limita la capacidad organizacional para poner en práctica decisiones estratégicas de alcance institucional sin incurrir en cambios reglamentarios y éstos, a su vez, son refrenados por el carácter horizontal de la estructura. Se trata de una circularidad que tiende a favorecer el comportamiento inercial de la Institución. Como se verá, esto es muy claro en el caso de la docencia y ha repercutido en las intenciones de mejorar su calidad.

3.2.2.2 La Planeación y Evaluación de la Docencia.

De acuerdo con la estructura orgánica, la planeación y evaluación de la docencia como tal corresponde al ámbito divisional, específicamente a los Consejos Divisionales, pero un análisis minucioso de la legislación universitaria permite ver que hay cierta vaguedad al respecto.

En términos de planeación, según el artículo 29 de la Ley Orgánica, a los Consejos Divisionales les corresponde:

- I. Formular los planes y programas académicos de la división⁵⁴.
- II. Planear el desarrollo y funcionamiento de la división.

El artículo 34 del Reglamento Orgánico añade:

- V. Determinar anualmente las necesidades de personal académico que presenten los Directores de División para desarrollar los planes y programas académicos.
- XIII. Aprobar la programación anual de las unidades de enseñanza-aprendizaje.

En cuanto a la evaluación, la Ley Orgánica no menciona explícitamente el tema en ninguna de las atribuciones de los órganos colegiados o personales⁵⁵, pero el Reglamento Orgánico señala que a los Consejos Divisionales compete (artículo 34):

⁵⁴ Se indica que a los Consejos Divisionales les compete nada más *formular* dichos planes porque su creación o autorización para operar depende de que sean aprobados sucesivamente por el Consejo Académico de la Unidad respectiva y el Colegio Académico.

⁵⁵ A mediados de los años setenta, el desarrollo de los sistemas de evaluación en la educación superior todavía no era precisamente la preocupación más importante, e incluso el desarrollo de los sistemas de planeación estaba en sus primeros pasos. Ver Fernández y Santini (1992/1993).

- X. Rendir por escrito informes anuales del desarrollo y funcionamiento de la División, ante el Rector de Unidad⁵⁶;
- XIV. Evaluar anualmente los resultados del desarrollo de los planes y programas académicos de la División.

Nótese en los artículos transcritos, de entrada, que no existe propiamente una referencia a la planeación y evaluación de “la docencia” sino que sólo se prescribe la evaluación del *desarrollo de los planes y programas académicos*. Pero la expresión *planes y programas académicos* que se utiliza en la UAM, como se ha mencionado en una nota previa, remite habitualmente a los planes de estudios en sentido restringido (objetivos, estructura curricular, créditos, etc.) y deja fuera los otros componentes del proceso educativo (la calidad de la planta académica, la eficiencia de la organización, la infraestructura, los resultados). Así, resulta que no hay una norma que indique explícitamente la obligatoriedad de evaluar el desarrollo de “la docencia” como tal⁵⁷. Además, aún así, en la interpretación restringida, es raro que un Consejo Divisional realice la evaluación periódica de los *planes y programas* asignada por la legislación y mucho menos que lo haga de manera anual. A propósito, cabe señalar que en este aspecto la inercia institucional se alteró por la influencia de agentes externos entre 2002 y 2006: por efecto del PIFI a nivel licenciatura y del PIFOP a nivel posgrado, los Consejos Divisionales realizaron procesos anuales de autoevaluación y planeación del desarrollo de los programas educativos en una perspectiva integral. No obstante, estos procesos no tocaron la estructura organizacional, cuyos desacoplamientos se encuentran en la base de las inercias institucionales.

La carencia tradicional de una práctica institucional de evaluación de la docencia por parte de los Consejos Divisionales, tanto en sentido restringido como amplio, se ha debido no solamente a esa forma limitada de apreciar la norma sino también a otros factores interrelacionados que están ligados a la estructura organizacional: a) el desarrollo insuficiente de una cultura institucional de la evaluación en general; b) la carga enorme de trámites que deben validar, que tenían originalmente un sentido académico pero se han vuelto meros procedimientos burocráticos⁵⁸; c) la carencia de

⁵⁶ Hasta donde conozco, esta disposición nunca se ha cumplido. En la Unidad Azcapotzalco el Informe Anual del Rector de Unidad integra información de las actividades realizadas en cada División.

⁵⁷ Con base en el principio del Derecho Público que rige a la Institución, según el cual está prohibido lo que no está expresamente permitido.

⁵⁸ Principalmente: períodos sabáticos e informes de períodos sabáticos de los profesores, reincorporación de alumnos, aprobación de proyectos de investigación e informes de avances y terminación de proyectos de investigación, quejas de los alumnos.

apoyo logístico para realizarla, como sistemas de información eficientes, y d) el empalme de atribuciones de quienes deben llevarla a cabo de manera operativa.

Precisamente, para operar de la planeación y evaluación de la docencia, los Consejos Divisionales tienen que apoyarse “en forma preferente”, según el Reglamento de Planeación, en los documentos elaborados por los Directores de División y los Jefes de Departamento, los cuales, a su vez, deben apoyarse respectivamente en los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado y en los Jefes de Área de Investigación.

Sin embargo, las disposiciones del Reglamento de Planeación tienen un carácter tan general que no alcanzan a incidir en la operación real de las actividades universitarias. Por ejemplo, en su artículo 15 indica que “Compete a los Consejos Divisionales:

- I. Programar y definir los tiempos para la elaboración de los documentos de planeación de la División que le correspondan; y
- II. Emitir los lineamientos particulares de la División”.

Como puede observarse, parte de sus limitaciones radica, paradójicamente, en que respeta las atribuciones de los órganos colegiados y personales y de las instancias de apoyo establecidas en otros ordenamientos. Así, esta autocontención derivada del principio de diferenciación de competencias que ya se ha multicitado, se tradujo en la ausencia de mecanismos vinculantes entre la norma general y las facultades de los agentes⁵⁹.

La no aplicabilidad del Reglamento de Planeación está relacionada también, quizás, con la resistencia de la comunidad ha ser evaluada, sea desde dentro o desde fuera⁶⁰. Por ejemplo, en relación con el tema de este trabajo, el Reglamento contiene un capítulo VI dedicado a la evaluación externa que, aunque surgida pensando en los posgrados, se

⁵⁹ También peca de ilusión ya que establece plazos que son imposibles de cumplir en los hechos. Por lo demás, las limitaciones del Reglamento de Planeación exhiben la forma en que se ha construido la legislación universitaria, que en muchos casos es consistente en su ‘sistema’ pero incongruente con los asuntos que debe normar.

⁶⁰ Los profesores han aceptado la evaluación de las Comisiones Dictaminadoras porque está asociada a ingresos crecientes (promoción y estímulos) pero rechazan cualquier otra evaluación, como se verá más adelante con el caso de la Beca a la Docencia. Incluso, algunos se manifestaron contra la evaluación de los CIEES. Los alumnos aceptan la evaluación de su desempeño escolar porque “así son las cosas” pero en su momento rechazaron el EGEL. Los administrativos han rechazado siempre cualquier clase de evaluación. No hay un sistema de evaluación de los directivos.

generaliza a todos los planes y programas de estudio y que debe ser encabezada por el Colegio Académico⁶¹. Sin embargo, este órgano nunca ha procedido a evaluar de esta manera algún plan de estudios, sino que se ha dejado que la evaluación externa sea realizada por los CIEES, los organismos acreditadores de cada disciplina o el PIFI en el caso de las licenciaturas, o por los CIEES y el CONACYT (Padrón de Excelencia, PIFOP y PNP) en el caso de los posgrados.

En suma, hay inconsistencias entre los diferentes ordenamientos normativos que se refieren a la planeación y evaluación de la docencia y entre éstos y la estructura organizacional para llevar a cabo esas tareas. A esto se ha sumado una cultura inercial de no evaluación.

3.2.2.3 Investigación y Docencia: Organizaciones Asimétricas.

Conviene mencionar aquí una disposición normativa que ha marcado la historia de la UAM en cuanto a la prevalencia de la investigación sobre la docencia, es decir, el que ésta haya pasado a un segundo plano en las tareas de los académicos, y que también acunó las formas diversas en que se lleva a cabo la gestión de esta función entre las diferentes Divisiones. La creación del Reglamento Orgánico en 1981 fue aprovechada para establecer algunas definiciones académicas e institucionales y ampliar la estructura de la Universidad que había operado en los años previos⁶². Para los fines de esta exposición, el interés radica en la creación de las Áreas de Investigación y de dos Instancias de Apoyo académico: los Jefes de Área y los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado⁶³.

El proceso de discusión para la aprobación del Reglamento hizo emerger la existencia de posturas diferenciadas respecto al modelo académico que debía seguir la Institución.

⁶¹ Para ello el Colegio Académico deberá constituir grupos de asesores externos propuestos por los Consejos Divisionales; estas evaluaciones se guiarán por las Políticas Operacionales correspondientes y se realizarán cuando lo determine el propio Colegio Académico (artículos 21, 23, 24 y 26).

⁶² La intención primera del Reglamento era legalizar las diversas prácticas que se habían desarrollado “en las divisiones de las distintas Unidades” a partir de su fundación, y que “con ciertas variantes menores, no se oponían a la Ley Orgánica y habían tenido consecuencias favorables en el cumplimiento del objeto de la Universidad” (Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico).

⁶³ También se definieron las atribuciones de los órganos colegiados y del Secretario General y los Secretarios de Unidad y se crearon las Secretarías Académicas en las Divisiones. Las características y consecuencias organizacionales de estas disposiciones en la complejidad institucional, las he analizado en “Notas sobre la estructura compleja de la UAM”.

A grandes rasgos, esas posturas podrían identificarse con los modelos que caracterizaban a cada una de las tres Unidades. La tensión fue especialmente fuerte entre los grupos representativos de Azcapotzalco e Iztapalapa, ya que los primeros defendían el enfoque profesional-docente y los segundos el científico-investigación. Entre los temas a debate estuvieron las funciones de los Departamentos y la creación de *áreas* dentro de ellos. Algunos académicos pensaban que esos espacios subdepartamentales debían agrupar a los profesores en función de las actividades de investigación; otros, que en función de las actividades docentes; y un tercer grupo, que en ellos no había que dar preferencia a ninguna de las tareas universitarias sino funcionar como ‘áreas académicas’ integrales⁶⁴. Finalmente, prevaleció la primera postura⁶⁵.

Así, el Reglamento Orgánico interpretó la organización académica que había sido indicada de manera general en la Ley Orgánica, es decir, la existencia de Departamentos, y precisó:

“El Departamento es la organización académica básica de las divisiones constituida *fundamentalmente para la investigación* en disciplinas específicas o conjuntos homogéneos de éstas, *así como para desarrollar actividades de docencia* en esas disciplinas de acuerdo a los planes y programas académicos de las diversas divisiones que integran la Universidad”.

“Área es una organización dentro de los departamentos que se ocupa *fundamentalmente, o cuyo propósito es ocuparse, del desarrollo de proyectos de investigación* en una especialidad o en especialidades afines”⁶⁶ [las cursivas son mías, GEM].

De esta manera, la investigación obtuvo un espacio orgánico para su despliegue colectivo⁶⁷, mientras que se dejó de lado la creación de un espacio similar para el desarrollo colegiado de la docencia. Es probable que esta omisión haya sido producto de dos supuestos distintos y combinados: que los buenos investigadores son también naturalmente buenos docentes y que el desarrollo integrado de las actividades de investigación y docencia conduciría a la innovación y la mejora didáctica (ya que la incorporación del nuevo conocimiento en la actualización permanente de los planes y

⁶⁴ La controversia persiste hasta la fecha.

⁶⁵ La solución reglamentaria a este debate también puede analizarse en términos de los campos políticos de Bordieau.

⁶⁶ RO, art. 3, 3ero y 4o. párrafos.

⁶⁷ Entre otros efectos, lo anterior se expresó en el plano laboral pues a partir de entonces los profesores (al menos los de tiempo completo) debían estar formalmente adscritos a un Área, y en el presupuestal ya que las Áreas y los proyectos de investigación sí se incluyen en la estructura programático-presupuestal de la Universidad.

programas de estudio implicaría formas novedosas de enseñanza), de tal manera que resultaba innecesaria una instancia adicional a las Áreas de Investigación⁶⁸. Como se demostró con el tiempo, ambos supuestos fueron poco realistas no sólo por el carácter ficticio del primero, sino también porque menospreciaban otras formas de ver la docencia (dimensión teórica), porque estas otras formas predominaban en amplios sectores de la Universidad (dimensión práctica) y porque la estructura misma no favoreció el segundo (dimensión organizacional).

En correspondencia con las definiciones anteriores, para encabezar las Áreas de Investigación se creó la figura del Jefe de Área, dependiente del Jefe de Departamento pero con atribuciones propias de *organización* y *promoción*. También se creó la figura del Coordinador de Estudios de Licenciatura y de Posgrado, pero sólo para “coadyuvar con el Director de División y los Jefes de Departamento” en el desarrollo de la docencia. La asimetría organizacional se reflejó en la asimetría de las facultades de las Instancias de Apoyo.

Un ejemplo de las inconsistencias: debido a la relevancia que la Universidad concedió al desarrollo de los posgrados, para crear un programa de este nivel es obligatorio (al formularse la propuesta de creación) constituir un Comité integrado por algunos de los profesores que impartan cursos en él, con la responsabilidad general de coadyuvar al Coordinador del programa en la conducción del mismo (configurando una especie de dirección colectiva). En cambio, esta figura no existe en el caso de los programas de nivel licenciatura. A cambio, en algunos de éstos se han creado Comités de Carrera para el apoyo a los Coordinadores de los programas, pero a causa de la carencia de disposiciones normativas expresas, su conformación no es obligatoria sino discrecional, dependiendo su creación, permanencia y operación de las necesidades y el interés de cada División y Departamento y de la buena voluntad de los profesores que

⁶⁸ Se ha señalado, por ejemplo, que el modelo de Áreas de Investigación y de Cuerpos Académicos tiene su origen en la experiencia de los laboratorios científicos, donde la investigación y la enseñanza están íntimamente ligadas a través del trabajo conjunto y de largo plazo entre el maestro y el discípulo, lo cual difiere ampliamente de la enseñanza expositiva en el aula tradicional que ha sido habitual en otras disciplinas.

deseen participar (puesto que son actividades que no tienen un reconocimiento suficiente)⁶⁹.

A la larga, estas asimetrías organizativas tendrán consecuencias importantes en el desarrollo desigual de las actividades de investigación y docencia. Además, las primeras serían reforzadas por la orientación de la carrera académica plasmada en el Tabulador de Ingreso y Permanencia del Personal Académico (TIPPA) aprobado en 1985, así como por el esquema institucional de incentivos que se desplegó en la primera mitad de los años noventa⁷⁰, ya que en ningún caso se dio un valor *significativo* a las actividades relacionadas con la docencia.

Por otra parte, la aprobación del modelo de Áreas de Investigación como *la* figura orgánica subdepartamental, no se consolidó realmente de manera generalizada. Si bien en algunas Divisiones y Departamentos los profesores se organizaron conforme a él (es decir, en torno a las actividades de investigación), en otros muchos casos las Áreas sólo constituyeron membretes con fines administrativos (principalmente presupuestales) o encubrieron una afinidad orientada por los perfiles docentes de sus integrantes⁷¹. Esto último tuvo dos efectos importantes. En primer lugar, que dichas Áreas suplieran en los hechos la carencia orgánica de espacios colegiados para la docencia y, en segundo, que la gestión de la misma pasara a depender de los Jefes de Departamento, en contraposición a lo que determina la legislación, como se verá más adelante. Por lo demás, cabe subrayar, las actividades ‘colegiadas’ de este tipo de Áreas se reducen tradicionalmente a una gestión administrativa, específicamente, a la asignación docente de los profesores, sin que aborden realmente las tareas de planeación y evaluación de la docencia, a causa de las insuficiencias reglamentarias que se han expuesto en la subsección anterior.

Así, por la imposición reglamentaria de un modelo académico, la docencia ha carecido de un espacio para su desarrollo colegiado y las instancias (Áreas y Comités) que intentan reemplazarlo no pueden sustituir sus funciones. Esta situación, junto con la

⁶⁹ Además, los Comités son instancias que colaboran en la conducción académica y ocasionalmente en la resolución de los problemas operativos que se presentan en los programas, más que espacios propios para el desarrollo colegiado de la docencia.

⁷⁰ El modelo del Sistema Nacional de Investigadores tampoco favorecía la docencia en esos años.

⁷¹ Esto es importante para entender más adelante, en el caso de la UAM, el impacto real de la conformación de Cuerpos Académicos promovida por el PIFI.

orientación de la carrera académica y los estímulos, contribuyeron a debilitar la relevancia de la función docente en la vida institucional. Además, como se verá en seguida, la organizacional divisional tampoco es propicia para una gestión integral de la docencia.

3.2.2.4 La Organización Académica Divisional y las Atribuciones de los Órganos Personales y las Instancias de Apoyo.

Debido al modelo matricial⁷², el desarrollo de la docencia es *principalmente* una responsabilidad de los Directores de División, que deben ejercerla a través de los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y de Posgrado. En cambio, los profesores están adscritos a los Departamentos, por lo que dependen directamente de los Jefes de éstos desde el punto de vista laboral y administrativo (y en lo académico, también de los Jefes de Área de Investigación). Pero la *forma de poner en práctica* este modelo de organización académica en la UAM –la normatividad específica de la Institución- ha generado ambigüedades y vacíos en la determinación de las responsabilidades sobre la docencia.

Conviene reproducir la Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico. En el apartado 3 referido a los *Lineamientos relevantes de la organización académica*, señala que:

“De acuerdo con la organización departamental aludida (la existencia de Áreas de Investigación dentro de los Departamentos) se distribuyen las competencias entre Directores de División, Jefes de Departamento, Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado y Jefes de Área de Investigación. Esta distribución se hizo conforme al criterio de que las principales actividades de investigación se encuentran bajo la responsabilidad de los departamentos y las áreas y que *la responsabilidad de la docencia compete, principalmente, a la División y la administración a los Directores de División y, como coadyuvantes de los Directores, los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado*”.

“Los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado son considerados como instancias de apoyo en la *conducción y desarrollo* de los planes y programas de estudios...”

“El Colegio Académico ha considerado que los Directores de División, los Jefes de Departamento y los Jefes de Área de Investigación, tienen que intervenir en

⁷² Una explicación del modelo matricial, sus ventajas frente al vertical tradicional y su relación con la organización institucional que hay en la concepción del PIFI puede encontrarse en Del Río (2002).

investigación y docencia, procurando *una vinculación* en el desarrollo de estas funciones académicas, pero siempre bajo la idea de que la investigación queda a cargo, fundamentalmente, de la organización departamental a través de las áreas, y *la docencia, en cambio, a cargo de la organización divisional*". [cursivas mías GEM]

Esta distribución de atribuciones entre lo *departamental* y lo *divisional* tiene la finalidad de hacer cumplir, en cuanto a la investigación y la docencia, el principio de la desconcentración funcional y administrativa con el que se creó la UAM. Como la estructura organizativa de la Institución no se basa en relaciones jerárquicas verticales sino en la diferenciación de competencias casi horizontal entre los órganos colegiados y personales y las instancias de apoyo, éstos están obligados a la cooperación entre ellos para el cumplimiento del objetivo universitario. Por eso, ese principio se ha entendido precisamente como una doble relación: la diferenciación y a la vez la complementariedad de competencias sobre un mismo asunto entre distintos órganos. Sólo que en el caso de la docencia esa doble dimensión no queda muy clara.

El análisis minucioso del Reglamento Orgánico permite ver las inconsistencias, los empalmes y las lagunas en las facultades de los órganos personales y las instancias de apoyo que se ocupan de la gestión de la docencia. Como se ha dicho, la responsabilidad de esta tarea se confiere a *la organización divisional* y ésta se encuentra a cargo de los Directores de División, pero según dicho Reglamento (véase Anexo 3.2), éstos solamente *apoyan el cumplimiento* de los planes y programas de estudios y *participan con* los Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado en la toma de decisiones para coadyuvar a su desarrollo. Se trata, pues, en realidad, para los Directores de División, de una responsabilidad académica *compartida*, que en los hechos está sujeta a la voluntad de los Jefes de Departamento pues los profesores dependen *absolutamente* de éstos tanto en lo académico como en lo administrativo y lo laboral. Es curioso que, en cambio, a los Directores de División se les otorgue la atribución específica, clara y completa de *resolver los problemas administrativos de su ejecución* (de los planes y programas de estudios) si bien deben escuchar a los Coordinadores, que dependen de ellos.

Por otro lado, los Jefes de Departamento tienen la facultad de *vigilar el cumplimiento* de los planes y programas de estudios *cuando se trata* de los profesores que pertenecen a su Departamento. Esta disposición tiene varios problemas. En primer lugar, es confusa

pues el *cumplimiento de los planes y programas de estudios* puede referirse al objeto (que se hayan cumplido en sí los objetivos, contenidos y modalidades de conducción y evaluación de los programas de las UEA), o al sujeto (que los profesores hayan cumplido con lo establecido, incluyendo su asistencia y puntualidad a los cursos, y otras actividades de docencia como la *prestación* de asesorías a los alumnos). Es decir, no se precisa si la acción de vigilancia recae sobre los planes y programas de estudios, sobre los profesores o sobre ambos. La diferencia es sutil y puede parecer nimia pero, en el marco de competencias expresas que rige a la UAM, sus efectos prácticos son amplios. La confusión puede dar lugar a la invasión de atribuciones y el conflicto o, peor aún, a un vacío de responsabilidades. Si la acción de vigilar incluye los planes y programas, los Jefes de Departamento tocan la esfera de competencia de los Coordinadores de Estudios y, por ende, de los Directores de División. Si recae únicamente sobre los profesores, entonces se presenta una disociación funcional ya que los Directores de División y los Coordinadores de Estudios tienen una fuerte restricción para realizar su trabajo puesto que el hacerse cargo del *cumplimiento de los planes y programas* no abarca el desempeño de los profesores. Y es posible también que, ante la duda o para evitar conflictos, nadie asuma estos aspectos delicados de la tarea.

En segundo lugar, no se especifica en qué consiste la *vigilancia* y la Universidad no ha podido establecer mecanismos para concretarla debido, por la parte académica, a cierta interpretación del principio dogmático y excluyente de la libertad de cátedra e investigación y a la fuerza política del personal académico que se resiste a ser supervisado; y por la otra parte, a que la actividad académica de los profesores está recubierta por la relación laboral y ésta ha llegado a constituir una barrera casi infranqueable para las autoridades. De hecho, la cuestión laboral es en general un territorio extraño o, cuando más, una contrariedad para los Jefes de Departamento⁷³, que son formalmente los ‘jefes inmediatos’ de los profesores. No existe ningún ordenamiento institucional eficaz para que aquellos no se diga *vigilen* sino al menos *supervisen* las actividades de los profesores, entre ellas la docente; mucho menos hay

⁷³ Salvo excepciones, esta afirmación es válida para todos los órganos personales e instancias de apoyo: Rectores, Secretarios, Directores de División, Jefes de Departamento, Coordinadores de Estudios y Jefes de Área. No es de extrañar, pues en general son académicos y el ethos y la racionalidad académica son poco proclives a enredarse en la lógica administrativa y los conflictos laborales. Las excepciones se deben a una inclinación personal y el interés que ponen algunos funcionarios en estos asuntos. La renuencia de los académicos en funciones administrativas a complicarse la gestión ha sido aprovechada por el sindicato para imponer condiciones laborales poco propicias a la eficiencia y la innovación.

mecanismos de sanción académica para los que no cumplen cabalmente sus obligaciones. Hay, pues, una discordancia en la base organizacional de la Institución que entorpece la tarea de *vigilar o supervisar el cumplimiento de los planes y programas de estudios* por parte de los órganos personales divisionales⁷⁴.

Por otro lado, el Reglamento Orgánico indica de manera muy clara -y en extremo optimista- que los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado tienen la responsabilidad de *procurar la continuidad y calidad del proceso educativo en su conjunto*. Adviértase, para empezar, que esta forma de expresar las atribuciones de los Coordinadores es, respecto del objeto, conceptualmente más amplia que la establecida en ese Reglamento para los Consejos Divisionales, que se circunscribe a *los planes y programas de estudios* en sentido restringido, según se explicó en una subsección anterior, y es, respecto de la función misma, más general que la de los Directores (sólo *coadyuvar*). Es decir, a una instancia jerárquicamente inferior (los Coordinadores) se le asignan responsabilidades cuyo alcance rebasa el de las superiores (los Consejos Divisionales y los Directores de División), y en el mismo ordenamiento legal. Esta incoherencia normativa podría considerarse trivial si hubiera una política institucional que uniformara criterios de acción alineados con objetivos estratégicos, pues las diferencias semánticas pasarían a un segundo plano. En ausencia de tal directriz, una y otra enunciación se vuelven mandatos sin valor. Pero la contradicción es más grave porque de ella se deriva la limitación de las atribuciones de los Coordinadores.

En efecto, atendiendo al Reglamento, en los Coordinadores debería recaer la operación de la planeación, administración y evaluación integral de los planes y programas de estudio en sentido amplio, incluyendo tanto las acciones y los resultados como a los insumos y actores *del proceso educativo en su conjunto*. Sin embargo, como se ha dicho, ellos dependen de los Directores de División quienes, a su vez, tienen acotadas sus atribuciones por las competencias de los Jefes de Departamento. Así, la pretensión de ejercer tal responsabilidad reglamentaria por parte de los Coordinadores de Estudios puede entrar en colisión con las facultades también reglamentarias de los Jefes de Departamento. Por ejemplo, no es infrecuente que los Coordinadores se quejen de que

⁷⁴ Estas inconsistencias en la organización divisional son reforzadas, como se apunta aquí, por la relación laboral, pero también por la orientación de la carrera académica y las políticas institucionales. Véase el caso de la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente más adelante.

los Jefes de Departamento no toman en cuenta su opinión cuando deciden la asignación de cursos, pero es un desdén que puede justificarse ya que éstos, de acuerdo con sus facultades, deben considerar no sólo las necesidades docentes (la mencionada *continuidad y calidad del proceso educativo*) sino también otros factores, como las actividades de investigación, y aun los equilibrios políticos; además, también los profesores con deficiencias en la docencia han ser programados debido a los incentivos y las circunstancias laborales⁷⁵. Hay lugar, por lo tanto, a una contraposición de intereses que no está resuelta normativamente.

Se ha visto hasta aquí que, en conjunto, las inconsistencias entre las atribuciones de los Directores de División, Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudios conducen a la posibilidad de contradicciones e inconexiones entre sus ámbitos de competencia, lo que se traduce en la inoperancia de la estructura divisional de gestión de la docencia. A fin de cuentas, esta lasitud organizacional es permisiva de una docencia *mecánica e inercial*.

Si además se toma en cuenta que, por la estructura matricial, en un plan de estudios intervienen generalmente varios Coordinadores de Estudios y Jefes de Departamento, se comprenderá que lograr *la continuidad y calidad del proceso educativo en su conjunto* excede el *poder* de cada Coordinador de Estudios, y de los Directores, e implica una enorme, compleja y paciente labor de colaboración y consenso entre varios órganos, instancias de apoyo y profesores. Esta es la razón, entre paréntesis, de la *comisionitis* que padece la gestión de la docencia, pero que es igualmente crónica en el conjunto de actividades de la Institución a causa de su estructura horizontal.

Es claro, entonces, que para llevar a buen puerto la gestión de la docencia en la UAM se requiere obligadamente de un *arte cooperativo* que está más allá de la norma aunque ésta sea su fuente. El Reglamento Orgánico supone que los intereses de todos los agentes confluyen hacia un único objetivo académico e institucional, y que todos están dispuestos a poner de su parte, pero la realidad -necia- no es tan complaciente. El diseño de las atribuciones no favorece la coordinación de la estructura sino las tendencias

⁷⁵ Aunque un profesor no imparta clases, hay que pagarle su salario.

disipadoras y orilla a los agentes a tejer relaciones semi-formales (como las comisiones) o informales (amistad, compromisos políticos) para que los asuntos (medio) marchen.

3.2.2.5 Las Condiciones de Operación.

La situación es todavía más complicada si se toman en cuenta otros aspectos. Por ejemplo: a) las Divisiones no cuentan con instancias adecuadas de asesoría y orientación pedagógica y educativa⁷⁶; b) los Coordinadores de Estudios no tienen facultad para crear comisiones que les ayuden a lograr *la continuidad y calidad del proceso educativo en su conjunto* sino que, para ello, deben recurrir a los Directores de División o Jefes de Departamento; c) los Coordinadores de Estudios (y los Jefes de Departamento en lo que atañe a la docencia) ocupan la mayor parte de su tiempo en la asignación docente, la atención a los alumnos y la solución de los *problemas de ejecución* de los planes y programas (como reemplazo de profesores ausentes, cambios de horario y búsqueda de aulas disponibles a última hora, autorización de cambios de grupo, reimpresión de materiales de apoyo)⁷⁷; d) salvo excepciones, los Coordinadores de Estudios (y en su caso los Jefes de Departamento) no cuentan con el apoyo técnico administrativo indispensable para realizar todas estas labores⁷⁸, y e) el estado y funcionamiento de las instalaciones, los equipos y los acervos documentales que son indispensables para soportar los procesos de enseñanza y aprendizaje están, en general, fuera de las competencias de los Coordinadores de Estudios porque dependen de los Jefes de

⁷⁶ Algunas Divisiones se apoyan en las áreas académicas relacionadas con la educación y la pedagogía con que cuentan.

⁷⁷ El Reglamento Orgánico otorga también otras tareas importantes a los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado: coadyuvar con el Directores de División y los Jefes de Departamento correspondientes en la coordinación de actividades para el diseño y revisión de los anteproyectos de los planes y programas de estudios y en la determinación de las necesidades de docencia para su desarrollo; pueden acordar con el Directores de División las medidas necesarias para apoyar las UEA (no se dice explícitamente que deben tomar en cuenta a los Jefes de Departamento); gestionar ante quien corresponda la solución de problemas; orientar a los alumnos en cuanto a las asesorías que prestan los profesores (que, otra vez, es una actividad que debe ser vigilada por los Jefes de Departamento, tanto en el ámbito académico como en el laboral), y promover cursos de información sobre los planes de estudio (que también deben hacer los Jefes de Departamento; esta disposición se explica por la necesidad que había en los primeros años de preparar al personal académico en el modelo UAM y en los planes de estudio que estaban en construcción). Por último, pero no al último, nótese que la integración de información que deben hacer los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado tiene propósitos de difusión. En la época en que se redactó el Reglamento Orgánico la evaluación no era una preocupación sobresaliente; como es natural, el énfasis estaba en dar a conocer la oferta educativa de la Institución.

⁷⁸ La opción ante este problema ha sido que los Directores de División, Jefes de Departamento, Coordinadores de Estudios o los mismos Rectores de Unidad contraten asesores o consejeros de manera temporal o por obra determinada, paguen honorarios a los profesores o usen ayudantes, todo lo cual recomplica por razones presupuestales y administrativas.

Departamento o de la Secretaría de Unidad debido al modelo de organización administrativa⁷⁹.

Así, los Coordinadores de Estudios (como los Directores de División y los Jefes de Departamento) se encuentran absorbidos por la operación administrativa cotidiana, sin respaldo legal adecuado, tiempo ni herramientas para poder dedicarse a *procurar la continuidad y calidad del proceso educativo en su conjunto*. Aparte de que algunos de ellos están ocupados también en hacer los puntos necesarios para conseguir las becas y los estímulos debido al diseño de la carrera académica⁸⁰.

Respecto de estas cuestiones cabe decir que se trata, de nuevo, de carencias en la estructura organizacional que hundan sus raíces en la idea primigenia de que las actividades del ámbito académico deben ser realizadas por el propio personal académico. En los primeros años de vida de la Institución estos asuntos podían resolverse de manera muy sencilla porque la comunidad era pequeña, los problemas simples y el vigor comunitario indiscutible, pero con el tiempo la Universidad cambió de escala y no tuvo la visión ni el aplomo que se requerían para incorporar los cambios estructurales correspondientes al incremento de su complejidad.

La diversidad de modos de operación que hay entre las Divisiones de la Universidad, gestadas en su origen, y las restricciones de orden laboral y presupuestal acumuladas con los años, han impedido que se logre llegar a una solución homogénea para resolver estos problemas⁸¹. Como se ha mencionado, la estructura organizacional permite que en algunas Divisiones los Coordinadores de Estudios estén vinculados más realmente a los Directores, mientras que en otras lo estén más a los Jefes de Departamento, y que en algunas los primeros puedan ejercer su liderazgo en la gestión de la docencia mientras

⁷⁹ El principio de la desconcentración administrativa se aplicó solamente (y de manera parcial) entre la Rectoría General y las Unidades. Dentro de éstas, se aplicó lo contrario. Para que las Divisiones se concentraran en las labores estrictamente académicas, se decidió centralizar los servicios administrativos y de apoyo en oficinas dependientes de las Secretarías de Unidad (Durán y Díaz, 92/93: 194). Como ha señalado Ibarra, este esquema provenía de una tradición gerencial en el manejo de la gestión universitaria (Ibarra, 2005: 27 y 28).

⁸⁰ Por una parte, la Institución no ha podido encontrar un modelo que le permita valorar adecuadamente las tareas de gestión frente a los incentivos que se otorgan por la docencia y la investigación. Por la otra, muchos profesores ocupan los puestos de gestión como una tarea secundaria respecto de sus actividades académicas.

⁸¹ Desde 1991 se planteó la necesidad de atender el problema de la desconcentración/centralización en el funcionamiento de las Divisiones y la Universidad (UAM, 1991), pero poco se ha avanzado al respecto.

que en otras los segundos jueguen un rol más preponderante en ella. Todo depende de la historia y circunstancias de cada División⁸². Puede decirse que hay nueve modalidades de operación del modelo matricial y que no hay hasta el momento elementos prácticos para constatar que una es mejor que otras. Además, una definición institucional más precisa al respecto entrañaría imponer exclusiones y, además, correr el riesgo de que no se aplicase realmente (como sucedió con la creación de las Áreas de Investigación).

En suma, de conformidad con los modelo de ambigüedad organizacional, en la UAM se registra una integración y coordinación insuficientes de las actividades relativas a la gestión de la función docente, ya que coexisten relaciones que suponen la complementariedad pero en realidad operan con base en la superposición y el antagonismo de facultades, generándose lagunas e inconexiones entre los elementos y procesos del sistema. Así mismo, la estructura académica, basada en la desconcentración funcional, provoca ambigüedades, traslapes y vacíos en la distribución de responsabilidades sobre la docencia entre los Directores de División, Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudios. A ello se añade una estructura administrativa obsoleta. Este cuadro provoca, por una parte, que la administración de la docencia tenga que desarrollarse sobre una serie de relaciones semiformales e informales que a veces complementan y a veces sustituyen las atribuciones formales, con la ineficiencia subsecuente, y por la otra, que la organización académica no esté en condiciones de llevar a cabo el seguimiento del proceso educativo en su conjunto, es decir, de la función docencia como tal.

Además, los diferentes modelos divisionales fungen como contrapesos entre sí, obstruyendo una solución genérica al problema organizacional.

Por tal complejidad estructural, la planeación y evaluación de “la docencia” en la UAM se deslizó en los hechos hacia la mera evaluación de los docentes.

⁸² En algunas, los profesores son tradicionalmente más participativos, los grupos académicos más sólidos o las redes informales más sólidas que en otras. Algunas han tenido la iniciativa y condiciones para desarrollar programas específicos relacionados con la docencia y desplegar apoyos técnico-profesionales para su gestión, mientras que otras siguen operando inercialmente.

3.2.2.6 La Evaluación de los Docentes y la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente.

La evaluación de los profesores en la UAM tampoco se salva del problema organizacional. Para empezar, está bifurcada: *como académicos* corresponde a las Comisiones Dictaminadoras y *como docentes* a los Consejos Divisionales, según el RIPPPA. En efecto, los *productos* del trabajo docente (como número de cursos impartidos, elaboración de programas, producción de material didáctico y asesoría de trabajos terminales) son tomados en cuenta por dichas Comisiones, junto con los demás productos académicos, para calificar la promoción y el otorgamiento de la mayoría de los incentivos a los profesores, con base en el TIPPA⁸³. Pero en cuanto a la función docente como tal, la evaluación corresponde hacerla a los Consejos Divisionales⁸⁴ y de conformidad con el artículo 215 de dicho Reglamento, que describe el conjunto de actividades relacionadas con la docencia que debe realizar un profesor (ver Anexo 3.3). Puede decirse que dicho artículo expresa una perspectiva integral sobre la función docente ya que manda, por ejemplo, la evaluación, revisión y actualización de los programas de estudio, la innovación educativa y el trabajo colectivo de los profesores fuera del aula⁸⁵. Por esto cabe comentar que, de cumplirse a cabalidad con las doce actividades que integran la función docencia, hace mucho que en la Institución se tendrían prácticas docentes actualizadas en lo didáctico y disciplinario y probablemente centradas en el aprendizaje de los alumnos, congruentes con la filosofía educativa de la Institución plasmada en las *Políticas Generales de Docencia* que estuvieron vigentes entre 1985 y 2001.

⁸³ La mayoría de los incentivos (especialmente el EDI, la BP y el ETAS) se conceden con base en los productos del trabajo porque siguen la concepción con que se creó el TIPPA, esto es, precisamente, que la medición de los resultados de la actividad académica puede realizarse a través de los productos de la misma. Indudablemente, detrás de esta concepción se encuentra la idea de que la actividad académica tiene como eje a la investigación, idea que prevalecía cuando se elaboraron el Reglamento Orgánico, Reglamento de Planeación, el RIPPPA 82 y el TIPPA.

⁸⁴ Dice: “El personal académico presentará en diciembre de cada año, ante el jefe de departamento respectivo, un informe de las actividades académicas desarrolladas durante el año, que deberá ajustarse a los lineamientos que para el efecto aprueben los consejos divisionales” (RIPPPA, art. 220). A su vez, los Jefes deben enviar dicho informe al Consejo Divisional. “Los Consejos Divisionales definirán los criterios y procedimientos para la evaluación de las actividades de docencia, investigación y preservación y difusión de la cultura, en función de los objetivos de la propia división. En el caso de docencia, la evaluación deberá considerar periodos trimestrales, los informes anuales de los profesores y la opinión de los alumnos mediante encuestas idóneas que contemplen los elementos del artículo 215 de este Reglamento” (art. 220 Ter).

⁸⁵ Lo indica el verbo *participar* utilizado en la descripción de estas actividades.

Ahora bien, la segunda clase de evaluación está asociada a la creación de la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente (BRCD) en 1992 pues, precisamente, la Institución consideró que este incentivo era un instrumento adecuado apoyar la tarea de los Consejos Divisionales de evaluar a los docentes.

Las principales intenciones de la BRCD fueron tres: motivar la permanencia del personal académico en la Universidad; impulsar la revalorización de la docencia, y “lograr más calidad en las actividades que la integran”⁸⁶. Por ello, a diferencia de los otros incentivos que se basan en productos y son evaluados por las Comisiones Dictaminadoras, a la BRCD se le imprimieron dos características especiales: ser otorgada por los Consejos Divisionales y tomar en cuenta la autoevaluación de los profesores y la opinión de los alumnos, los Jefes de Departamento y los Coordinadores de Estudios⁸⁷. Se decía:

“... el propósito de la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente, consiste en *reconocer la actividad docente en forma integral y evitar las prácticas de una docencia reiterativa y mecánica*, por tal razón se atribuyó a los consejos divisionales, con base en las facultades conferidas por la Ley y el Reglamento Orgánicos la de *practicar para efectos del otorgamiento de la Beca, el análisis de los informes anuales de actividades de los miembros del personal académico, con especial énfasis en las actividades descritas en el artículo 215*”⁸⁸ [cursivas GEM].

Sin duda, la Beca ayudó a elevar la disposición de los profesores a dar clases y, junto con los otros incentivos, a incrementar la permanencia del personal académico en la Universidad. Sin embargo, no logró *evitar las prácticas de una docencia reiterativa y mecánica ni reconocer la actividad docente en forma integral*. Cierta equívoco en la redacción del articulado y varias cuestiones organizacionales dieron lugar a que la Beca se otorgase normalmente sólo por la cantidad de horas de clase impartidas⁸⁹. La imprecisión textual consiste en que, a pesar de que el Reglamento prevé de entrada que la evaluación debe realizarse sobre las doce actividades que integran la función

⁸⁶ Exposición de Motivos del RIPPPA.

⁸⁷ En teoría, la evaluación de la docencia desde la perspectiva integral debería comprender también la opinión de los pares (Rueda y Torquemada 2004; Loredó 2004). En el caso de la BRCD, los informes de los profesores debían servir como autoevaluación pero, como se verá, la Institución no ha podido desarrollar este instrumento. Por otro lado, la evaluación de los pares depende de la existencia de instancias de trabajo colectivo sobre la docencia, que tampoco han podido desarrollarse en la UAM.

⁸⁸ Exposición de Motivos del RIPPPA.

⁸⁹ Además: “Será condición necesaria para solicitar la Beca, haber impartido unidades de enseñanza-aprendizaje durante al menos dos de los tres trimestres anteriores” (artículo 274-2).

docencia, inmediatamente añade una cortapisa. En efecto, el segundo artículo de la sección correspondiente a la BRCD indica que “El reconocimiento de la carrera docente se hará con base en la evaluación anual de las actividades indicadas en el artículo 215 de este Reglamento, *con especial énfasis* en la impartición de las unidades de enseñanza-aprendizaje durante un año”. Así, este “especial énfasis” sirvió como piedra de toque para justificar un procedimiento de evaluación que dejó de lado la mayor parte de las actividades señaladas en el 215 y se reduce a considerar las horas de clase impartidas.

La interpretación amplia (de la función docente en sentido integral) encontró cinco obstáculos prácticos (pero estructurales) para desarrollarse. En primer lugar, que la Beca fue asumida sobre todo como un complemento ordinario y simple de los ingresos salariales de la mayoría de los profesores, generándose poco interés por establecer criterios de mayor exigencia relacionados con la calidad de la docencia. Con los años, esta *inacción*, nutrida por las circunstancias que se mencionan en seguida, se convertiría en una *forma acostumbrada de ver y hacer* las cosas -de *ser*- por parte del personal académico, desarrollándose una ‘lógica de la pertinencia’ por la cual la racionalidad maximizadora de los actores (profesores y directivos) se acomoda a la morosidad de la estructura institucional y ésta no puede salir de su letargo porque esa conducta se ha vuelto un *mito* legitimado.

En segundo lugar, la carencia de mecanismos para recopilar, sistematizar y analizar la información relacionada con las actividades de la docencia, pues una valoración integral del desempeño de los profesores (o conforme al 215), sea individual o como conjunto, implica, además de criterios, el desarrollo de un complicado sistema de medición cuantitativo y cualitativo de las actividades y los resultados, del que la UAM no dispone (en cambio, el “número de horas frente a grupo” es un indicador determinable con facilidad). De hecho, por la precariedad del sistema de información, la encuesta a los alumnos y los informes de los profesores se han vuelto meros trámites burocráticos⁹⁰.

En tercer lugar, los límites estructurales a la acción de los Directores de División, los Coordinadores de Estudios y los Jefes de Departamento, que ya se ha descrito en la

⁹⁰ Algunas Divisiones han intentado establecer ciertos parámetros para estratificar los resultados que obtienen los profesores y determinar mínimos de aceptabilidad, tanto en la encuesta como en los informes, pero con escaso éxito.

subsección anterior. En cuarto lugar, la inexistencia de espacios para la discusión colectiva sobre el trabajo docente que permitan aplicar criterios no personalizados para la evaluación entre pares, también referida antes. Y por último, pero no al último, la falta de acoplamiento entre el contenido del artículo 215 del RIPPPA y los enunciados de las *Políticas de Docencia*, tal que permita definir el perfil ideal del docente de calidad en la UAM y fungir como parámetro de la evaluación. Por ejemplo, si en una División o Departamento se intenta fijar ese parámetro, de inmediato se enfrenta la oposición de profesores que arguyen la ausencia de un marco institucional para hacerlo. Hay, pues, un círculo vicioso por el cual no pueden adoptarse medidas institucionales para la evaluación de la docencia y los docentes porque se depende de los Consejos Divisionales y en éstos no se adoptan medidas porque se depende de las reglas institucionales.

Dadas las circunstancias anteriores, derivadas de la complejidad normativa y organizacional, la vía sencilla que tomaron todas las Divisiones fue atender el “especial énfasis” que señala el artículo 274-2 y otorgar la Beca a todos los profesores que impartieran al menos el mínimo de horas que establece el 274-11⁹¹. Así, la práctica de otorgar la Beca de manera casi automática se volvió usual. Por cierto, este acomodamiento de las conductas institucionales no sólo ilustra el manejo políticamente correcto (fácil) de una situación difícil, sino también el fenómeno de inclinación al isomorfismo mimético que ocurre entre las Divisiones de la UAM en torno a estándares de funcionamiento que alimentan la percepción de que las prácticas corrientes, por ser así, son correctas, convirtiéndose a la larga en valores socialmente aceptados que refuerzan las tendencias a la conservación del orden existente (delimitado por la norma en vigor).

Bajo estas consideraciones puede decirse que la evaluación de los docentes en la UAM (en sus dos vertientes) tiene un fuerte sesgo burocrático y sumativo, en contraposición a

⁹¹ En la historia de la Beca, los casos de no otorgamiento han sido extraordinarios y se han debido principalmente a cuatro motivos: i) un error de cálculo por el cual el profesor que la ha solicitado no alcanza el número mínimo de horas establecido; ii) la no entrega oportuna de los informes anual o trimestrales; iii) la inasistencia a clases de manera abierta y reiterada, y iv) un mal trato a los alumnos. Como puede observarse, las dos primeras causas son más de índole burocrática y rara vez han representado un problema para los Consejos Divisionales. En cambio, las dos últimas han ocurrido generalmente gracias a la presión de los alumnos, después de varias llamadas de atención a los profesores involucrados por parte de los Coordinadores de Estudios, los Jefes de Departamento y los Directores de División, y no sin agrios y largos debates en el órgano colegiado.

los criterios de integralidad, creatividad, flexibilidad y retroalimentación (evaluación formativa) que deben prevalecer en la actualidad (Canales, 2004; Loredo, 2004) y que serían más congruentes con la filosofía de la Institución.

La Universidad no ha podido revertir esta situación porque resolverla conlleva profundas modificaciones de orden reglamentario (de la estructura organizacional) y, sobre todo, contender con el *habitus* académico de la mayoría de los profesores, como se verá a continuación.

3.2.3 La Filosofía Educativa

Esta sección expone en qué consiste la nueva filosofía educativa de la Institución a partir de 2001, los motivos de su reelaboración y cómo se ha intentado instrumentarla. Se trata de un proceso de cambio organizacional típicamente adaptativo que puede imaginarse como una ola, donde la acumulación de las fuerzas del cambio corresponde a los años 1994-1999, y la cresta al período 1999-2001 precisamente, en que tuvo el impulso más fuerte y se modificaron las *Políticas de Docencia*, para luego esparcirse con lentitud.

Paralelamente, este proceso de cambio organizacional puede observarse, salvaguardando las diferencias de naturaleza y escala, desde el marco analítico del Ciclo de las Políticas Públicas⁹². La primera fase (1994-1999) corresponde a la conversión de una situación problemática en un problema público (en este caso, institucional). La segunda, 1999-2001, a su inclusión en la Agenda (pública/institucional) y su definición. La tercera, en 2001, a la toma de una decisión. La siguiente, de 2001 en adelante, a su implementación⁹³.

⁹² Pueden determinarse: problema social concreto, intencionalidad, coherencia, actos formales, cambio de conductas que se pretende y beneficiarios (Knoepfel y otros, 2003).

⁹³ El Ciclo es una herramienta analítica para comprender lógicamente los procesos de las políticas, por lo que no es forzoso que coincida con las secuencias de los procesos reales. Además, como se verá, estos últimos no necesariamente se completan. El esquema que aquí se utiliza está basado en las cinco fases que proponen Knoepfel y otros (2003).

3.2.3.1 El Proceso de Reflexión sobre la Docencia.

En general, la evaluación de los resultados de la docencia no fue un tema que preocupara demasiado a la comunidad y las autoridades de la UAM hasta mediados de la década de los noventa. Cierta actitud complaciente se nutría del éxito que había logrado la Institución en sus pocos años de vida. Tanto en materia de docencia como de investigación y de preservación y difusión de la cultura, en menos de veinte años se había alcanzado una posición sobresaliente entre las instituciones del país y también había reconocimiento en el extranjero.

La situación comenzó a modificarse en sintonía con las nuevas tendencias evaluatorias que impregnaron al sistema nacional de educación superior (véase capítulo 2). Una vez más, la UAM intentaría situarse en la delantera mediante un intento de cambio iniciado en el vértice de la estructura (en su rama *ejecutiva*). En el período 1993-1997 el Rector General de ese momento se interesó por conocer el estado que guardaba “el desarrollo de los planes y programas de estudio” y dio a conocer al cuerpo directivo de la Universidad, hasta el nivel de Jefes de Departamento, algunas estadísticas de licenciatura que mostraban datos muy alarmantes, entre otros: 1) bajas tasas de eficiencia terminal, 2) índices elevados de reprobación y deserción, especialmente en el primer año, y 3) que los alumnos tardaban mucho tiempo en terminar su carrera⁹⁴.

Aunque la preocupación del Rector General era compartida por algunos profesores, puede decirse que la información proporcionada al cuerpo directivo de la Universidad goteó de manera muy lenta, escasa y pulverizada hacia el conjunto de la comunidad, sin que provocara en el corto plazo acciones de respuesta significativa para profundizar el diagnóstico y enfrentar los problemas. El reducido impacto de este planteamiento inicial está relacionado con la complejidad de la estructura organizacional que se ha descrito en la sección anterior. La estructura había generado un *estado inercial* en el desarrollo de la función docente y era incapaz de transmitir hacia abajo las recientes preocupaciones de la directiva. Sin embargo, las inquietudes comenzaron a aglomerarse en distintos espacios influyentes del territorio académico y directivo, de forma tal que llegaron a

⁹⁴ Excepto el de Medicina, todos los planes de estudio contemplan cuatro años como plazo normal para los alumnos de tiempo completo y el doble para los de medio tiempo; las estadísticas mostraban promedios que iban de los cinco a los siete años y casos extremos de hasta diez para los primeros (los alumnos inscritos de medio tiempo representan históricamente entre el 5 y el 12 por ciento del total).

constituir una opinión significativa que reclamaba el cambio. Así, la situación problemática fue configurándose en un problema relevante para la Institución.

Para tratar de sacudir la inmovilidad, el siguiente Rector General empleó una estrategia de *choque colectivo*, recogiendo las inquietudes dispersas entre muchos profesores. Sin que hubiera experiencias semejantes en el pasado, convocó a toda la universidad, al inicio de 1999, a realizar un amplio *Proceso de Reflexión sobre la Docencia*, que buscaba mejorar esta función y, a través de ello, fortalecer el sentido de identidad e integración de la comunidad en tanto que comunidad académica, comunidad del conocimiento. Es decir, el tema de la directiva se volvió un tema público⁹⁵.

Conviene mencionar aquí los elementos del diagnóstico preparatorio formulado por el Rector General, pues apuntaba a develar el problema organizacional. Se reconocía que, más allá de las cifras mencionadas, en la Institución imperaba una docencia de “tipo inercial”, entendida ésta como la “reproducción mecánica de un conocimiento estandarizado”⁹⁶, y que, en ese marco, se consideraba a los alumnos como objetos pasivos de la enseñanza. Se añadía que hay “muchas causas que explican los defectos e insuficiencias de la docencia”: el nivel deficiente en la formación anterior de los estudiantes, la falta de instalaciones y recursos, las inercias de la formación especializada frente a las nuevas tendencias de la formación integral, y el peso “concedido a la investigación en los mecanismos de evaluación, cuya consecuencia es la fragmentación y el descuido, inevitable, de la docencia, como labor secundaria”. Respecto de esto último, se precisaba que la docencia se había desvinculado de la investigación debido al énfasis que la Institución había puesto en el desarrollo de esta última función, de modo que, aunque los profesores realizaran docencia e investigación, lo hacían como “dos actividades distintas y separadas”, y por consiguiente, “la docencia resulta una carga para el investigador”. Más adelante se aclaraba que en esa falta de vinculación “...hay un ingrediente personal, una responsabilidad de los académicos que casi no hace falta señalar. No obstante, *en lo fundamental, es un problema de organización*, que se refiere a las políticas generales y a los mecanismos básicos de la institución” [cursivas GEM]. Ligado a lo anterior se reconocía también que la docencia

⁹⁵ En términos de Implementación, esa convocatoria equivaldría a la “declaración provocadora” que propuso Elmore (1985) para realizar el “mapeo regresivo”.

⁹⁶ Las citas de este párrafo han sido extraídas de *Una reflexión sobre la Universidad, desde la docencia*, UAM, septiembre de 2001, pp. 20 a 41.

se practicaba de manera individual y fragmentada pues la responsabilidad del profesor “se limita a impartir su curso”. Frente a todo ello, se convocaba a recuperar la docencia como una responsabilidad común, un proyecto colectivo y una actividad colegiada: “*Para mejorar nuestro desempeño necesitamos contar con mecanismos colectivos de evaluación, de retroalimentación y reflexión*”.

Así pues, aunque el diagnóstico precedente se hacía cargo de la complejidad del problema de la docencia, centraba sus causas en la organización y las políticas de desarrollo institucional aplicadas hasta entonces (que han sido expuestas en la sección anterior).

El *Proceso de Reflexión* mismo es muestra de la complejidad organizacional y la parsimonia que afecta la toma de decisiones trascendentes en las estructuras formales de la UAM y es un claro ejemplo de cómo el principio de legitimidad se sobrepone al de eficacia⁹⁷. Se trató de un proceso de reflexión verdaderamente amplio y participativo, que estaba pensado para seis o siete semanas y duró dos años; se realizaron múltiples reuniones en todas partes y a todos los niveles y se elaboraron numerosos documentos de distinto tipo; y aunque al final se alcanzaron ciertos consensos en las modificaciones reglamentarias acordadas por el Colegio Académico, la discusión no estuvo exenta de tensiones, divergencias y reproches⁹⁸. Como indica Aguilar, la construcción de este proceso decisional resultó “contingente y tornadiza”, “inestable y malamente estructurada, sin patrón de comportamiento, semejante al modelo de anarquías organizadas” (Aguilar, 1992: 37).

Pero en conjunto, desde al ángulo de la etapa de Formación de la Agenda del Ciclo de Políticas, el *Proceso* cumplió con los elementos de conflictividad, urgencia y visibilidad que permiten caracterizar un problema público: a) transitar distintos niveles de *públicos*: de la atención de grupos de interés específicos a una atención amplia; b) conseguir un consenso entre la comunidad universitaria sobre la necesidad del cambio, y c) llegar a

⁹⁷ Del Castillo, 2005.

⁹⁸ Algunos profesores argumentaron, con poco juicio autocrítico, que los problemas se debían únicamente a que había caído el nivel de preparación que traían los alumnos desde la educación media y sugirieron que la solución estaba en ser más estrictos en los criterios de aceptación de los aspirantes; otros los atribuyeron simplemente a las condiciones en que se trabajaba (salarios bajos, malas instalaciones, falta de equipo, incompetencia de las autoridades, etc.). Sin embargo, hubo también quienes asumieron que la cuestión era más compleja y que debía revisarse el planteamiento educativo institucional en su conjunto.

ser competencia de la autoridad (el Colegio Académico)⁹⁹. También puede afirmarse que esta fase del *Proceso* constituyó un procedimiento mixto de *top-down / bottom-up*, en donde la iniciativa proviene de “arriba” pero se somete a la consideración de los agentes de “abajo” para que éstos la asimilen, enriquezcan, redefinan y “suban” a las instancias donde las conclusiones deben legalizarse y decidirse la forma de implementación¹⁰⁰.

En todo caso, el *Proceso* permitió confirmar las intuiciones del diagnóstico preparatorio, profundizar en las causas de la situación y apuntar algunas líneas de acción para atenderlas, aunque éstas últimas no pudieron desplegarse adecuadamente.

3.2.3.2 Las Nuevas Políticas Generales y Operacionales de Docencia. Su contenido.

El *Proceso de Reflexión* culminó en marzo de 2001 con la aprobación de las nuevas *Políticas Generales de Docencia* y la creación de las *Políticas Operacionales de Docencia* por el Colegio Académico¹⁰¹.

En ellas subyace una filosofía educativa que considera a los alumnos como participantes activos en su propia formación, habilitados para aprender a aprender y desenvolverse con bases sólidas no sólo profesionales sino éticas en un mundo diverso¹⁰², es decir, un

⁹⁹ En este caso también pueden notarse otros elementos: precedentes, actores iniciadores, sucesos, etiquetación, complejidad técnica, temporalidad y mecanismos de difusión. Cobb y Edler citados por Aguilar, 1992: 35.

¹⁰⁰ En el modelo *síntesis* de Sabatier (1986a), la fase de Implementación está mezclada con la de Formación de la Agenda.

¹⁰¹ Al Colegio Académico le compete emitir Políticas Generales y Operacionales; a los Consejos Académicos de las Unidades, Políticas Operativas, y a los Consejos Divisionales, Lineamientos.

¹⁰² De acuerdo con las *Políticas Generales*, la Universidad pretende “Formar profesionales con una sólida base científica, humanística y técnica, enriquecida con el avance del conocimiento, la concurrencia disciplinaria, el desarrollo cultural, la evolución de la práctica profesional y las transformaciones sociales” (2.3); “Desarrollar en los alumnos... su sentido de responsabilidad social y su vocación por el servicio a la comunidad” (2.4), y “Procurar que en la formación de los alumnos se cultive una ética profesional con base en valores tales como la justicia, la equidad, la democracia, la tolerancia, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos, a la diversidad cultural y a la naturaleza” (2.5). Las *Políticas Operacionales* desglosan, amplían y precisan el contenido de las *Políticas Generales* y están divididas en cinco partes: Alumnos, Personal Académico, Planes y Programas, Proceso de Enseñanza-Aprendizaje y Planeación, Programación y Evaluación Académicas. Para este trabajo, los aspectos más destacados son los siguientes. Respecto a los Alumnos se estipula que debe promoverse su papel activo y responsable en su proceso de formación (1.2), que desarrollen habilidades y capacidades de análisis y síntesis para una mejor apropiación del conocimiento (1.3) y garantizarles el acceso a las diversas áreas de conocimiento que se cultivan en la Universidad (1.8). Para el Personal Académico se establece la necesidad de organizar programas de actualización pedagógica para mejorar la calidad de la docencia (2.3). A su vez, los Planes y Programas de Estudio deben ser flexibles (3.6), promover la concurrencia

perfil consecuente con el que parece predominar hoy en México (PRONAE 2001-2006, PIFI) y el mundo de cara a la sociedad del conocimiento¹⁰³.

Así, en contra de una docencia “mecánica y repetitiva” que considera al alumno como un “agente pasivo” de la enseñanza, la nueva filosofía demanda de los profesores una elevada responsabilidad en la mejora del proceso educativo, ya que implica *renovar las prácticas docentes*. El nuevo paradigma educativo exige de los profesores que, al menos: i) reconceptualicen su función en el proceso de enseñanza-aprendizaje; ii) cambien sus ideas acerca de los alumnos y modifiquen su actitud y relación con ellos; iii) se mantengan actualizados en su campo disciplinario e incorporen en su programa los últimos avances del conocimiento de su disciplina y de la metodología didáctica; iv) se asuman como parte de una tarea colectiva, y v) estén dispuestos a ser evaluados.

Llama la atención que las *Políticas Generales de Docencia* anteriores, que estuvieron vigentes entre 1985 y 2001, y que pueden considerarse innovadoras para la época, ya establecían que debía fomentarse “la *participación activa* de los alumnos en el proceso de enseñanza-aprendizaje, procurando que desarrollen una *actitud crítica, capacidad creativa* y racionalidad científica” [cursivas GEM]. En ellas se hablaba también de la concurrencia disciplinaria en los planes de estudio y de enriquecer el proceso educativo con la investigación, los avances del conocimiento y la aplicación de métodos y técnicas educativas que lo hicieran más eficiente y *participativo* (UAM, 2001: 233)¹⁰⁴. Es decir, esta filosofía progresista que inspiró a la Universidad desde su fundación y fue plasmada en la legislación de 1985, no tuvo, según el diagnóstico del *Proceso de Reflexión*, el efecto correspondiente sobre la práctica de la docencia durante los años siguientes. Esto confirma la segregación que sobrevino entre los propósitos declarados de la Institución y la estructura organizacional que debía realizarlos.

interdisciplinaria (3.7) y propiciar la incorporación de los alumnos a las actividades de investigación (3.7 y 3.8). En lo relativo al Proceso de Enseñanza-Aprendizaje, se plantea claramente “Procurar que los procesos de enseñanza-aprendizaje desarrollen en los alumnos la capacidad de aprender a aprender, fomentando el gusto por el conocimiento” (4.1). En las *Políticas* no aparece el desarrollo de las capacidades de crítica y de innovación como parte de la formación de los alumnos pero puede aceptarse que están implícitas en el modelo.

¹⁰³ Bates (2005).

¹⁰⁴ Antes de 1985 la Universidad no se ocupó de plasmar documentalmente sus principios, objetivos y metas, sino que se guiaba por las ideas innovadoras de sus fundadores, entre las que destacan las expresadas por Luis Villoro en 1974 (López y otros, 2000: 49). De alguna manera, las *Políticas Generales de Docencia* de 1985 reflejan la propuesta del filósofo.

A ello cabe añadir que las *Políticas* de 1985 carecían de una definición del perfil idóneo de los docentes y que las nuevas *Políticas* de 2001, aunque más desarrolladas, tampoco lo dejan muy claro. Esta ausencia puede obedecer al hecho de que las *obligaciones docentes* de los profesores se encuentran establecidas en el artículo 215 del RIPPPA y, dada la composición de la estructura legislativa de la Institución, se juzgó inconveniente que las *Políticas* abundaran en ese tema. Así, la precaución por evitar la redundancia en el sistema legislativo, más bien dejó un vacío.

Por ejemplo, en ninguna de las *Políticas* se menciona específica y explícitamente la evaluación de los profesores; en cambio, se habla de la evaluación en otros términos: “de la docencia”, “de la actividad docente”, “del ejercicio de la docencia”, “de los procesos de enseñanza-aprendizaje” y “de las actividades académicas”. Es posible que estas formas de enunciar la cuestión se deban a que en ellas persiste la idea – afianzada por la disposición normativa del RIPPPA- de que la evaluación de los profesores como académicos es competencia de las Comisiones Dictaminadoras y, como docentes, de los Consejos Divisionales. En este sentido, el concepto de evaluación que hay en la filosofía educativa institucional se cierne sobre la *función docencia*, esto es, sobre el conjunto del proceso educativo en el que el profesor es uno entre otros componentes, pero en los hechos, por efecto de la estructura reglamentaria y organizacional, como se ha explicado antes, la evaluación se centra en los profesores individualmente, se ha bifurcado en su evaluación como *académicos* y su evaluación como *docentes* y, además, esta última ha tomado un carácter meramente administrativo.

En consecuencia, para tener impacto en la renovación de las prácticas docentes, la actualización de la filosofía educativa tenía que desplegar un proceso de realineamiento organizacional después de 2001.

3.2.3.3 Las Nuevas Políticas Generales y Operacionales. Su instrumentación.

De acuerdo con las discusiones del *Proceso de Reflexión* y las nuevas *Políticas de Docencia*, la transmisión de la nueva filosofía educativa hacia las prácticas cotidianas podría lograrse principalmente a través de tres mecanismos: a) la reformulación de los estímulos académicos, orientándolos a reevaluar las actividades docentes; b) la actualización de los profesores, especialmente en aspectos pedagógicos y nuevas

tecnologías educativas, y c) la creación de espacios colegiados para la planeación, seguimiento y evaluación de docencia¹⁰⁵.

Pero es importante advertir que las *Políticas Generales* y *Operacionales de Docencia*, como todas las *Políticas* de la Universidad, se entienden “como guías u orientaciones” pues, al carecer de “derechos, obligaciones o prohibiciones”, sólo tienen un “carácter indicativo o programático”¹⁰⁶. Esto se debe a la diferenciación de ámbitos de competencia entre los órganos colegiados que caracteriza la estructura organizacional y establece la legislación universitaria. Así, aunque las *Políticas* son válidas teóricamente para el conjunto de la Universidad, en realidad no tienen un carácter compulsivo para los Consejos Divisionales, en los que recaen la planeación, operación y evaluación de esa función sustantiva¹⁰⁷. Se espera, en cambio, que los órganos colegiados y personales, las instancias de apoyo, los profesores, los alumnos y toda la comunidad *procuren*¹⁰⁸ tomarlas como referencia en sus decisiones y acciones. No obstante, aunque hubo esfuerzos de cambio en algunas Divisiones, las inercias anteriores a las nuevas *Políticas* parecían persistir después de su aprobación.

En consecuencia, la aplicación cabal de las nuevas *Políticas* implicaba afectar otras disposiciones reglamentarias, como el Reglamento Orgánico (para crear el espacio colegiado) y el RIPPPA (para reorientar los estímulos), lo cual, después de la agitación provocada por el *Proceso de Reflexión* y la aprobación de las nuevas *Políticas*, se antojaba difícil pero necesario.

En ese contexto, entre 2003 y 2005 una Comisión del Colegio Académico trabajó con el propósito de reformar la BRCD (el mecanismo de evaluación de los profesores en su faceta docente) y convertirla en un instrumento que contribuyera realmente a mejorar la

¹⁰⁵ Esto corresponde propiamente a la fase de Implementación del Ciclo de las Políticas.

¹⁰⁶ *Políticas Generales*, Exposición de Motivos, inciso 1.

¹⁰⁷ De acuerdo con el régimen de competencias expresas, el Colegio Académico no puede incidir en las competencias de los otros órganos colegiados, personales o instancias de apoyo si no es mediante disposiciones reglamentarias.

¹⁰⁸ La falta de obligatoriedad que se presenta en muchas ocasiones en la determinación de las atribuciones de los órganos e instancias de gestión, a causa de la complejidad de la estructura institucional, ha tratado de subsanarse con el término *procurar*, que implica, para un órgano, el *deber* de “realizar ciertos actos para cumplir y optimizar el contenido de la competencia atribuida” (*Reglamento Orgánico*. Exposición de Motivos inciso 7). En cambio, en las *Políticas* se matiza “la implicación competencial” del verbo, aunque se supone “que el órgano o instancia encargada de llevar a cabo la acción orientada por la Política, realice todos los actos a su alcance para la consecución del fin perseguido” (*Políticas Generales*, Exposición de Motivos inciso 4).

calidad de la docencia en la Institución mediante la revaloración de las actividades docentes de los profesores y la integralidad de su evaluación. Los principales cambios sugeridos por la Comisión apuntaban hacia los siguientes aspectos:

- reducir el peso de las horas frente a grupo en los criterios para otorgar la Beca y, a cambio, contemplar todas las actividades relacionadas con la docencia, en línea con lo dispuesto en el artículo 215 del RIPPPA;
- fortalecer las atribuciones de planeación, seguimiento y evaluación de la docencia en las instancias divisionales;
- desarrollar un sistema institucional de información y análisis que permitiera sentar las bases para una evaluación cuantitativa y cualitativa multidimensional de las actividades docentes y sus resultados;
- propiciar la participación de los profesores en espacios colegiados específicos para la docencia;
- aumentar el peso de la opinión de los alumnos, y
- homogeneizar los criterios de otorgamiento entre las Divisiones.

La propuesta fue puesta a consideración de la comunidad mediante su publicación y discusión en múltiples reuniones con el personal académico. Como sucede con frecuencia en ese tipo de consultas, la mayoría de los asistentes a esas sesiones estuvo constituida por profesores que se oponían a la iniciativa. Las principales objeciones explícitas fueron cinco: 1) la propuesta obedecía en realidad a la necesidad de ajustar el presupuesto de la Institución y era injusto hacerlo sobre los académicos; 2) el documento elaborado por la Comisión no definía la calidad de la docencia que se pretendía impulsar; 3) la evaluación de los profesores no podía sustentar por sí misma una concepción integral de la docencia y su mejora, sino que debían tomarse en cuenta todas las condiciones en que se ejercía; 4) se otorgaba demasiado poder a los Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudios, y 5) se concedía demasiado peso a la opinión de los alumnos. Además, el hecho de reducir el factor horas frente a grupo y considerar, entre los requisitos para otorgar la Beca, las actividades de docencia desarrolladas fuera del aula, generaba incertidumbre entre algunos profesores acerca de las facilidades (o restricciones) para obtenerla. Había también el temor de que la nueva fórmula restringiese la posibilidad de acceder al nivel más alto de la Beca, es decir, que disminuyera el techo posible de los ingresos de los profesores, especialmente en algunas Divisiones en las que los promedios eran muy elevados.

En cuanto a la correlación de fuerzas había, por un lado, el consentimiento pasivo o la indiferencia entre la mayor parte del personal académico, y por el otro, el activismo

opositor de una minoría de profesores. La sustitución reglamentaria de los miembros del Colegio Académico en marzo de 2005 permitió que la representación del personal académico recayera en profesores que estaban en desacuerdo con los cambios propuestos, lo cual, apoyado por las representaciones estudiantil y sindical, condujo al *congelamiento* de la iniciativa.

La iniciativa de la Comisión de Colegio Académico y su colofón ejemplifican los avatares que sufre un proceso de toma de decisiones dentro de una estructura formal que muestra debilidades frente al empuje de inercias poderosas. Si bien la Comisión no pudo plantear con claridad el papel de la evaluación de los docentes como un elemento que contribuiría a la mejora de la calidad educativa en su conjunto (impugnaciones 2 y 3), los demás argumentos en contra reflejan ante todo: a) la desconfianza de algunos sectores de la comunidad, o la indiferencia de otros, respecto de las reglas institucionales y las autoridades de los distintos niveles; b) el desplazamiento de los temas esenciales por las cuestiones secundarias en las discusiones colectivas; c) la deficiencia de los canales de información y comunicación para transmitir asuntos relevantes y movilizar a la comunidad hacia objetivos trascendentes; d) la preferencia de los intereses individuales sobre los institucionales, y e) la incapacidad de la estructura de gobierno para proceder al acuerdo y la realización de cambios estratégicos en un plazo corto ¹⁰⁹.

Es decir, la dificultad para conciliar la heterogeneidad de racionalidades propia de la organización universitaria, el deterioro acumulado de los lazos que configuran la identidad comunitaria, la incertidumbre ante el cambio de las reglas y la inoperancia organizacional de las estructuras, se conjugaron para frenar el impulso transformacional que significaban las nuevas *Políticas*.

Así, de las tres estrategias principales que se vislumbraron para poner en práctica las nuevas *Políticas de Docencia*, solamente pudo llevarse a efecto la impartición de cursos de actualización didáctica para profesores, y no como una estrategia integral de la Institución sino a partir de programas propios en cada División y Unidad. Respecto de los espacios colegiados de docencia, la diversidad de modelos académicos y de formas

¹⁰⁹ Algo similar ocurrió con la propuesta de reformas a la carrera académica (véase nota más abajo).

de operar que hay entre todas las Divisiones ha impedido que se llegue a un consenso acerca de la figura institucional más adecuada para concretarlos; se ha dejado que en cada una de ellas los profesores se organicen de conformidad con sus características, intereses y estrategias de desarrollo¹¹⁰. En cuanto los estímulos para los profesores *como académicos*, el *Proceso de Reflexión* y la aprobación de las nuevas *Políticas* constituyeron un marco favorable para que la función docencia tuviera un papel más relevante en la reforma a la carrera académica aprobada en 2003, aunque el modo de evaluar a los profesores (individual y por productos) sigue desligado de la integralidad que permea los principios filosóficos¹¹¹. Finalmente, la revisión de las atribuciones y condiciones de operación de los órganos e instancias que tienen a su cargo la gestión de la docencia (es decir, el *problema organizacional* que se había detectado) quedó en el limbo a causa también de la imposibilidad de resolver la diversidad de formas de administrar la docencia que hay en las Divisiones.

Cabe añadir que el *Proceso de Reflexión* y las nuevas *Políticas de Docencia* motivaron en todas las Unidades la elaboración de las *Políticas Operacionales de Docencia*, la revisión de los planes de estudio y los análisis sobre trayectorias escolares y eficiencia terminal. La aparición del PIFI y el PIFOP en 2002¹¹² vino a reforzar estas líneas de trabajo y proporcionar recursos adicionales para programas relacionados como el seguimiento de egresados y la mejora de la infraestructura. Sin embargo, como se ha señalado antes, a pesar de su integralidad, estos dos programas gubernamentales mencionados no tocaron las estructuras organizativas.

Desde el punto de vista del cambio organizacional, el conjunto de acciones en que derivaron las nuevas *Políticas* significa que las tensiones generadas por la perspectiva

¹¹⁰ Aunque la UAM contiene a un número elevado de Cuerpos Académicos Consolidados, no hay evidencia cierta de que ellos o los que se encuentran en Proceso de Consolidación estén llevando a cabo una transformación de sus prácticas docentes. De hecho, son escasos los grupos académicos que mediante distintas formas organizativas han logrado establecer como práctica regular el seguimiento colegiado de su actividad y resultados docentes.

¹¹¹ El procesamiento de esta reforma tardó más de diez años y su principal impacto recae sobre el personal académico de nuevo ingreso. En este marco y a solicitud del Rector General, un equipo de profesores elaboró un análisis histórico y una propuesta de criterios para orientar el desarrollo de la carrera académica en la Institución (UAM, 2005). En 2006 se volvió a convocar al personal académico a una reflexión sobre el punto.

¹¹² En el caso de la UAM, la primera versión del PIFI (2001) consistió solamente en la adaptación formal de la propuesta para FOMES que ya se tenía elaborada.

de un cambio drástico se relajaron mediante un proceso de adaptación más bien conservador: disperso, pausado e incremental, propio de la ambigüedad organizacional.

En términos de la Fase de Implementación del Ciclo de las Políticas, el proceso real de cambio derivado de las nuevas Políticas de Docencia en la UAM se ajusta al modelo de Sabatier (1986) según el cual el plazo de efectividad de una política puede alcanzar de diez a veinte años debido al ciclo de aprendizaje de los actores, que deben ir modificando sus sistemas de creencias para poder ir participando en la realización de las políticas. La velocidad y eficacia de esta modificación de creencias y prácticas puede expresarse en “coaliciones” coyunturales o de largo plazo que favorecen o se oponen a las intenciones de cambio. En el marco de una organización compleja, el proceso de implementación enfrenta: objetivos distintos de los diferentes actores, estructuras de implementación flojamente acopladas, subculturas diferenciadas, margen discrecional entre los agentes encargados de la implementación¹¹³, intereses políticos arraigados y puntos de veto importantes. En consecuencia, el proceso de implementación implica negociación y consenso en tres contextos: el ámbito de gestión, la cultura organizacional y el entorno político. Además, las dificultades para procesar las diferencias son mayores pues las reformas equivalen a políticas redistributivas (Parsons y Martínez: 11, 20). Por todo ello, a pesar de la intención inicial de cambio generalizado y a fondo, la implementación deviene en una serie de cambios focalizados con propósitos limitados.

3.2.4 Conclusiones.

En este capítulo se ha mostrado que la UAM encaja perfectamente en los modelos de la ambigüedad organizacional, poniendo énfasis en la complejidad de las estructuras relacionadas con la gestión de la docencia, en particular, con su evaluación, y poniendo de relieve las dificultades para introducir cambios que mejoren la calidad educativa que ofrece la institución.

¹¹³ “Un funcionario público actúa con discreción siempre que los límites efectivos a su poder le den la libertad de elegir de entre varias formas de proceder o no proceder”. Esto es así porque “Las políticas, las normas, las leyes y los procedimientos contienen un elemento interpretativo” (Davis, 1969: 4, citado por Parsons y Martínez: 11). Dunleavy (1981, 1982) añadió que la presencia de profesionales (profesores, médicos) tiende a imponer un sesgo en las cadenas de implementación.

La UAM llevó a cabo una actualización de su filosofía educativa en 1999-2001, mediante un amplio proceso de reflexión colectiva, pero esa renovación no ha tenido aún efecto sobre la normatividad y la estructura organizativa de gestión y evaluación de la docencia. Esto se debe, en primer lugar, a que las *Políticas* sólo tienen un carácter indicativo, lo cual refleja la desconexión existente entre las intenciones del órgano colegiado de la Institución y las capacidades reales de operación de los órganos colegiados encargados de llevarlas a cabo, los Consejos Divisionales. En segundo lugar, a la propia complejidad de la estructura organizativa divisional. Y, en tercer lugar, a la resistencia de la comunidad a modificar las reglas de evaluación de su actividad docente.

La Universidad ha confiado la transformación educativa a tres estrategias principales: la reformulación de los estímulos para revalorar las actividades docentes; la actualización disciplinaria y didáctica de los profesores, y la formación de espacios colegiados para la docencia, pero solamente la segunda ha podido desplegarse de manera permanente y general aunque dispersa y parcial. La Institución no ha podido encontrar las fórmulas que permitan desarrollar las otras dos estrategias.

La filosofía y la normatividad institucionales contemplan tanto la evaluación de la función docente como la de los docentes, pero por razones estructurales e históricas no hay una articulación entre ambas dimensiones. En los hechos, la Universidad optó por la segunda que, sin embargo, tiene grandes limitaciones también por motivos estructurales.

La intención de evaluar a los docentes se depositó en la BRCD según las actividades que componen la función docente de manera integral, pero este incentivo, al orientarse hacia productos, no favoreció la distinción cualitativa entre la actividad docente y la de investigación, no alentó el trabajo colectivo sobre la docencia sino que reforzó el individualismo de los profesores y se centró en la cantidad de horas frente a grupo. Además, los Consejos Divisionales no cuentan con los sistemas de información apropiados para realizar la evaluación.

La estructura divisional mantiene el diseño de sus orígenes y no responde a las necesidades crecientes y complejas de la vida académica. Esto dificulta que la información para elaborar la planeación, seguimiento y evaluación de las actividades

docentes fluya con la oportunidad, extensión y veracidad requeridas. La planeación, seguimiento y evaluación de la docencia y los docentes por parte de los Consejos Divisionales tiene que instrumentarse a través de los Directores de División, Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado, pero sus atribuciones no están claramente delimitadas, generándose traslapes y vacíos entre sus competencias, de tal forma que se da lugar a la confrontación o la inmovilidad. Esto, por lo demás, abre serias interrogantes acerca de la forma en que opera en la UAM el modelo departamental o matricial¹¹⁴.

En 2003-2005 se planteó una reforma a la BRCD con el propósito de adecuarla a la necesidad de evaluar a los profesores desde una perspectiva más integral y, por esta vía, contribuir a mejorar el proceso educativo de la institución. Sin embargo, la propuesta no prosperó por deficiencias en el planteamiento y la resistencia de algunos sectores académicos que temieron ver afectados sus intereses.

¹¹⁴ Esto ya ha sido señalado por Manuel Gil (2005).

ANEXO 3.1

ORGANIZACIÓN COMPLEJA

Característica	Ejemplos en la UAM
Las articulaciones de los subsistemas no están bien determinadas	<ul style="list-style-type: none"> En la dimensión normativa, hay inconsistencias entre las Políticas Generales y Operacionales de Docencia, el Reglamento Orgánico, el Reglamento de Planeación, el Reglamento de Estudios Superiores y el Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del Personal Académico (RIPPPA) o, dicho de otra manera, hay inconsistencias entre la filosofía educativa, la estructura de toma de decisiones, la organización de la gestión de la docencia y los distintos elementos que componen la evaluación de la función educativa.
Coexisten relaciones y procesos tanto de complementariedad como de antagonismo, incluso puede haber vacíos o inconexiones entre los elementos y procesos	<ul style="list-style-type: none"> La estructura organizacional de contrapesos en todos los niveles y ámbitos favorece la búsqueda de consensos pero limita la capacidad de acción a nivel institucional. La estructura descentralizada de las áreas académicas (a nivel de Unidades, Divisiones, Departamentos) y la autonomía de los ámbitos de competencia de los Órganos Colegiados (Colegio Académico, Consejos Académicos, Consejos Divisionales) dificultan la toma de decisiones y la puesta en práctica de los acuerdos. Las atribuciones de los Directores de División, Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudios tienen huecos y ambigüedades que dificultan la gestión de la docencia.
La diferenciación de elementos, procesos y relaciones provoca tendencias disipadoras y centrifugas en el conjunto (y pueden ser tan o más enérgicas que las fuerzas de integración y coordinación)	<ul style="list-style-type: none"> La forma como ha operado el principio de desconcentración funcional y administrativa que fundamenta la estructura organizacional, genera que cada área académica (Unidades, Divisiones, Departamentos) pueda actuar con bastante independencia de las demás, de tal manera que se dificultan los procesos de integración y coordinación. La indeterminación del perfil idóneo del profesor ocasiona que la función investigación sea más valorada que la docente y que no haya homogeneidad en la orientación de las prácticas docentes.

ORGANIZACIÓN ACOPLADA FLOJAMENTE

Característica	Ejemplos en la UAM
Redes con multiplicidad de conexiones por las cuales la influencia se extiende lenta o débilmente	<ul style="list-style-type: none"> Debido a la estructura desconcentrada, las políticas o estrategias institucionales que no se expresan reglamentariamente o no están asociadas a estímulos económicos concretos, son de difícil aplicación, como la revisión de planes y programas de estudio, la actualización docente de los profesores y la actividad de la tutoría.
Coordinación insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> La autonomía de los ámbitos de competencia de los Órganos Colegiados dificulta la operatividad de las normas. El sistema matricial y la ambigüedad en las atribuciones de los Directores de División, Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudio dificulta la coordinación de estrategias y acciones.
Ausencia relativa de	<ul style="list-style-type: none"> En general, el Reglamento de Planeación no se aplica.

regulaciones	<ul style="list-style-type: none"> • La ausencia de perfiles del docente y del alumno/egresado impide establecer criterios de evaluación consistentes con la filosofía educativa • No hay sistemas de planeación y evaluación de la función educativa ni de la gestión de la docencia.
Inspección poco frecuente de las actividades que se realizan dentro de la organización	<ul style="list-style-type: none"> • La ausencia de perfiles del docente y del alumno/egresado impide establecer criterios de evaluación consistentes con la filosofía educativa. • El sistema de dictaminación de la promoción del personal académico está desvinculado de la función docente. • No hay sistemas de planeación y evaluación de la función educativa ni de la gestión de la docencia.
Capacidades deficientes de observación	<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas de información son deficientes, lo que dificulta los criterios y mecanismos de evaluación.
Delegación por discreción	<ul style="list-style-type: none"> • La ausencia de criterios y de registros de actividades y resultados, otorga a los Consejos Divisionales y a los Jefes de Departamento un margen discrecional muy amplio (o muy reducido, según se vea) para determinar el cumplimiento docente de los profesores.
Inconsistencia de la estructura con las actividades	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva filosofía educativa no se ha traducido en una normatividad ni una estructura organizacional que promueva su aplicación y revalore la función docente respecto de la función investigación. • El sistema de dictaminación de la promoción del personal académico está desvinculado de la función docente. • Normativamente, la función investigación y la función docente guardan la misma prioridad. Sin embargo, la primera sí cuenta con un espacio orgánico para su desarrollo. • La planeación y evaluación de la docencia recae en los Consejos Divisionales pero éstos no cuentan con la fuerza normativa suficiente para desarrollar esas tareas. • La gestión de la docencia recae en los Directores de División y los Coordinadores de Estudios pero no cuentan con las atribuciones ni las condiciones operativas para realizarla eficientemente.

ANARQUÍA ORGANIZADA

Característica	Ejemplos en la UAM
Las preferencias organizacionales están mal definidas	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva filosofía educativa no se ha traducido en una normatividad ni una estructura organizacional que promueva su aplicación y revalore la función docente respecto de la función investigación.
Ausencia de objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • A pesar de lo que establece la normatividad, la Institución ha carecido de planes estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos educativos, tanto a nivel institucional como de las Unidades y las Divisiones Académicas, salvo Xochimilco. En 2001-2006 esa carencia fue cubierta por el PIFI.
Ambivalencia o indeterminación de funciones del personal	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones de los Directores de División, los Jefes de Departamento y los Coordinadores de Estudios.
Enorme poder de las subunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones de los Consejos Divisionales respecto de los Consejos Académicos y el Colegio Académico. • Atribuciones de los Jefes de Departamento respecto de los

	Directores de División.
Ambigüedad en relaciones de poder	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones de los Directores de División, los Jefes de Departamento y los Coordinadores de Estudios.
Ambigüedad en evaluación del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • La ausencia de objetivos estratégicos impide evaluar institucionalmente la función de la docencia. • La normatividad no establece claramente el perfil del docente y, por tanto, tampoco los criterios adecuados para evaluar a los profesores. • Los requisitos de aprobación de los cursos curriculares y de egreso y titulación de los alumnos no guardan correspondencia con los elementos que conforman la filosofía educativa. • No hay evaluación de las actividades de gestión.
Los mecanismos formales para tomar decisiones (estratégicas) son insuficientes o débiles y las inercias son fuertes	<ul style="list-style-type: none"> • Los Consejos Divisionales no cuentan con la fuerza suficiente para realizar una evaluación integral de la docencia y de los docentes, como lo marca la legislación. • La propuesta de modificar los criterios de otorgamiento de la BRCD y establecer nuevos criterios para evaluar la docencia que elaboró una Comisión de Colegio Académico en 2004-2005 fue 'congelada' por la oposición de un sector del personal académico. • En algunas Divisiones la evaluación de los CIEES y la acreditación de los programas educativos por los organismos acreditadores externos fue imposible por la misma razón (hasta que apareció la obligatoriedad del PIFI). • La reordenación de la carrera académica tardó más de 10 años en poder concretarse por dicha oposición. • La movilización de los alumnos impidió la aprobación del EGEL como instrumento institucional de evaluación.
La mayoría de los asuntos importantes tienen poco eco dentro de la organización y cualquier otra decisión puede servir como distractor	<ul style="list-style-type: none"> • Los Órganos Colegiados, los Órganos Personales y las Instancias de Apoyo están sobrecargados de tareas rutinarias y operativas y asuntos imprevistos, lo que dificulta las actividades de planeación y evaluación y el desarrollo de programas y proyectos de mejora de procesos y productos. • La discusión sobre la reforma a la BRCD se orientó hacia los motivos presupuestales de la propuesta y el autoritarismo de los Jefes de Departamento y soslayó los propósitos educativos que se perseguían, a saber, que contribuyera al desarrollo de una evaluación integral de la docencia.
La memoria organizacional es flaca	<ul style="list-style-type: none"> • Con raras excepciones, no hay continuidad en las políticas de desarrollo sino que cada Órgano Personal (4 años), tanto a nivel de la Universidad como de las Unidades, las Divisiones y los Departamentos, establece sus propias directrices, muchas veces completamente distintas o hasta contrapuestas a lo que se realizaba en la gestión anterior. La ausencia de planeación estratégica, la carencia de sistemas de registro y evaluación de actividades y resultados y la conveniencia política son factores que influyen en ello.

ANEXO 3.2

Atribuciones del Reglamento Orgánico sobre Docencia a Nivel Divisional:

Artículo 52. Compete a los Directores de División:

- II. *Apoyar* el cumplimiento de los planes y programas docentes de la División;
- V. *Participar* con los Jefes de Departamento y los Coordinadores correspondientes en la toma de decisiones *para coadyuvar* al desarrollo de los planes y programas de estudios de la División a su cargo;
- VI. *Resolver* sobre los *problemas administrativos de ejecución* de los planes y programas de estudios considerando la opinión de los Coordinadores;
- X. *Nombrar y remover* a los Coordinadores...

Artículo 58. Compete a los Jefes de Departamento:

- IV. *Vigilar* el cumplimiento de los planes y programas de estudios de las divisiones en la parte en que los miembros de su Departamento son responsables de docencia;
- V. *Asignar* las cargas docentes a los miembros de su Departamento...
- VI. *Promover* los cursos de formación especializada del personal académico en disciplinas específicas y *los de información sobre los planes de estudio*;

Artículo 68. Compete a los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado:

- I. *Coadyuvar* con el Director de División y los Jefes de Departamento correspondientes en la coordinación de actividades para el diseño y revisión de los anteproyectos de los planes y programas de estudios;
- II. *Coadyuvar* con el Director de División y los Jefes de Departamento respectivos en la determinación de las necesidades de docencia para el desarrollo de los planes y programas de estudios;
- III. *Acordar* con el Director de División las medidas necesarias para apoyar las UEA;
- IV. *Gestionar* ante quien corresponda... la solución de las cuestiones que surjan respecto del desarrollo y operación de los planes y programas de estudios;
- V. *Orientar* a los alumnos en todo lo relacionado con las UEA y con los planes y programas de estudios que coordinan, *e informar sobre las condiciones, tiempo y lugar en que los profesores a cargo de las UEA prestan asesoría*;
- VI. Informar por escrito anualmente al Director de División y a los Jefes de Departamento correspondientes sobre las actividades conferidas a su cargo;
- VII. *Procurar la continuidad y calidad del proceso educativo en su conjunto, según los lineamientos del plan de estudios*;
- VIII. *Integrar la información pertinente* del plan de estudios *para propósitos de difusión*, tanto al interior como al exterior de la Unidad;
- IX. Presentar al Director de División un plan anual de actividades para su desarrollo;
- X. Promover los cursos de información sobre el plan de estudio correspondiente; y
- XI. Las demás...

Artículo 70. Compete a los Jefes de Área de Investigación:

- II. *Proponer* al Jefe de Departamento la distribución de cargas docentes de los miembros de su área...
- IV. *Procurar* que el personal del área a su cargo cumpla con las actividades académicas asignadas;

Cursivas GEM.

ANEXO 3.3

Artículo 215. La función de docencia se integra por las siguientes actividades:

- I. Preparar y conducir el proceso de enseñanza-aprendizaje de las unidades respectivas, de acuerdo con los planes y programas de estudio aprobados;
- II. Dar a conocer a los alumnos el programa y las formas de evaluación de la unidad de enseñanza-aprendizaje correspondiente, al inicio del trimestre;
- III. Efectuar las evaluaciones globales o de recuperación, sin considerar sexo, raza, nacionalidad e ideología, así como remitir la documentación correspondiente, en las fechas establecidas por la Universidad, del rendimiento académico de los alumnos inscritos en las unidades de enseñanza-aprendizaje;
- IV. Proporcionar asesoría académica a los alumnos;
- V. Evaluar periódicamente el desarrollo de los programas de las unidades de enseñanza-aprendizaje que se hubieren impartido;
- VI. Participar en la revisión y actualización de los planes de estudio y de los programas de las unidades de enseñanza-aprendizaje
- VII. Enriquecer los planes y programas de estudio con los avances técnicos, científicos, humanísticos y artísticos derivados de los programas y proyectos de investigación;
- VIII. Participar en la elaboración y revisión del material didáctico;
- IX. Participar en la determinación del material didáctico que se requiera para el desarrollo adecuado de las unidades de enseñanza-aprendizaje;
- X. Participar en las comisiones y comités relacionados con la función de docencia;
- XI. Preparar y conducir los programas aprobados de formación y actualización del personal académico; y
- XII. Participar en la innovación y actualización de las metodologías para la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje.

CAPÍTULO 4. SOBRE LA CALIDAD EDUCATIVA Y SU EVALUACIÓN. EL CASO DE LA UAM.

No hay un concepto definitivo de calidad educativa sino que ésta se encuentra asociada a la filosofía de una institución –o de un sistema educativo- (UAM-A, 1999; García y Espíndola, 2004; Loredo 2004), y especialmente a sus objetivos. Por eso, la calidad educativa en sentido amplio es resultado de la calidad combinada de esos objetivos con los múltiples factores que intervienen en el proceso educativo, como profesores, alumnos, planes y programas de estudio, equipamiento e instalaciones, actividades complementarias y estructura organizacional. En consecuencia, la evaluación *integral* de la calidad educativa no puede enfocarse desde un solo ángulo ni medirse con una sola variable; es una actividad compleja que trasluce la misma complejidad de la actividad docente y la multidimensionalidad de su contexto.

Este capítulo contiene una aproximación a los resultados obtenidos por la UAM en la mejora de su calidad educativa durante 2001 y 2006, período en el que se implementan el PIFI y las nuevas *Políticas de Docencia*. Para observar el impacto de ambos factores de cambio, se compara el comportamiento de algunas variables en dicho período con el registrado en períodos previos. De ninguna manera se pretende exponer una evaluación integral de la calidad educativa de la Institución, aunque sí de presentar una visión de conjunto de los cambios registrados.

La primera parte del análisis sigue la estructura marcada por el PIFI para evaluar las metas establecidas: capacidad académica, competitividad académica, innovación educativa y gestión. Estos aspectos conforman los insumos y procesos que según ese Programa determinan la calidad de un programa educativo. En el apartado de gestión se incluye una reflexión sobre las cuestiones organizacionales que involucra el desarrollo del Programa en la Institución. Así mismo, se hace una breve referencia a los efectos normativos y programáticos de la aprobación de las nuevas *Políticas de Docencia* que se han tratado más extensamente en el Capítulo anterior.

En la segunda parte del capítulo se intenta un acercamiento a la evaluación de resultados mediante el examen de lo que opinan los alumnos acerca del desempeño docente de sus profesores, también comparando esa opinión en 2002-2006 con la de 1997-2001. Se trata de ir más allá de la evaluación de los resultados en los insumos para estimar el impacto de las medidas sobre los usuarios finales.

4.1 Los Resultados de los Insumos y Procesos.

4.1.1 Los Indicadores del PIFI.

De acuerdo con los indicadores establecidos en el PIFI, la UAM obtuvo algunos resultados positivos y otros inciertos¹.

4.1.1.1 Capacidad académica:

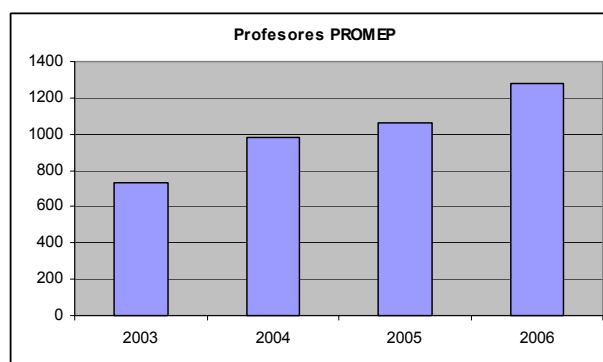
Profesores de Tiempo Completo y con Posgrado.

Entre 2002 y 2006, la proporción de profesores con posgrado aumentó del 70 al 75 por ciento (Rubio, 2006a), pero esta cifra, como la de profesores de tiempo completo (alrededor del 70 %), no son datos significativos porque este perfil ha definido a la Universidad desde su fundación y fue reforzado mediante el sistema de incentivos desde el inicio de los años noventa.

PROMEP

Aunque este programa existe desde 1997, los profesores de la UAM sólo pudieron acceder a él hasta 2002. Por lo mismo, esta variable tampoco es útil para establecer comparaciones con el período previo al PIFI.

¹ A través del PIFI, la UAM recibió 250 millones de pesos para apoyar 130 proyectos entre 2001 y 2005; además, vía PROMEP, otros 50 millones para cuerpos académicos y redes en 2004 y 2005 (Rubio, 2006a).

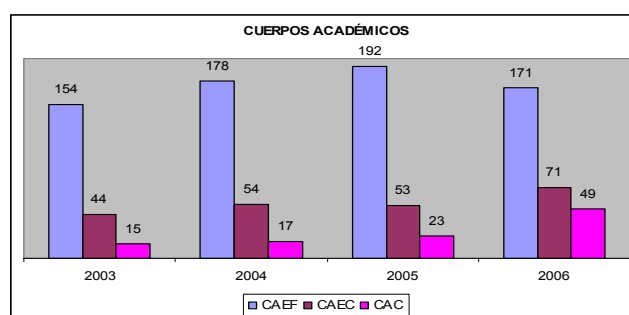


Elaboración propia con base en Rubio, 2006a.

Por otra parte, aunque uno de los efectos positivos de esta incorporación podría haber sido que el personal académico debe registrar la realización de alguna actividad docente, el impacto en la Institución es mínimo ya que son muy pocos los profesores que no pueden demostrarlo, como lo muestra el hecho de que la mayoría obtiene la BRCD (alrededor del 93 % de los profesores definitivos de tiempo completo y medio tiempo en 2006, Anuario Estadístico 2006).

Cuerpos Académicos:

Esta forma de organización incrementó su cantidad de 213 en 2003 a 291 en 2006, con un aumento natural en la proporción de CAEC y CAC. Sin embargo, lo mismo que con los profesores inscritos en PROMEP, no hay datos para establecer una comparación con períodos anteriores.

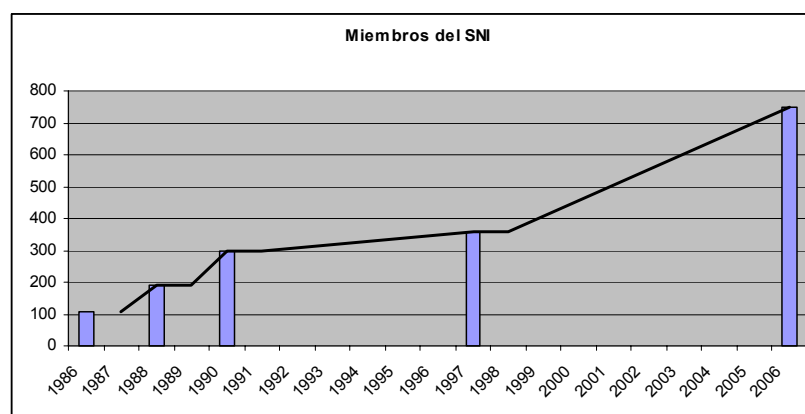


Elaboración propia con base en UAM. Anuario Estadístico 2006.

Conviene precisar, en cambio, que la UAM tuvo que realizar un esfuerzo mayor de replanteamiento de la organización académica pues, como se ha explicado antes (Capítulo3), la figura orgánica de las Áreas de Investigación no había logrado consolidarse como un modelo real de trabajo académico en toda la Universidad. Con motivo del PIFI, en 2002 y 2003 varios Cuerpos Académicos fueron creados de manera administrativa y en los años siguientes hubo un doble registro para poder cumplir simultáneamente con la norma institucional (Áreas de Investigación) y con el PIFI-PROMEP (Cuerpos Académicos). Poco a poco esta discrepancia fue decantándose y es probable que hoy en día los Cuerpos Académicos en Formación y los Consolidados reflejen fidedignamente una organización académica más sólida.

Sistema Nacional de Investigadores.

Como puede observarse en la gráfica siguiente, el número de profesores incorporados al SIN ha crecido continuamente y a una tasa elevada y constante del 10.8% aproximadamente desde 1997, por lo cual no puede decirse que esta variable haya sido influida significativamente por el PIFI.



Elaboración propia con base en UAM. Anuario Estadístico 2006

4.1.1.2 Competitividad Académica:

Evaluación externa y acreditación de programas educativos.

Aunque algunos lo habían hecho en los años anteriores, todos los programas educativos del nivel licenciatura de la UAM (excepto los de reciente creación, obviamente) fueron sometidos a la evaluación externa de los CIEES o los organismos acreditadores correspondientes durante el periodo 2002-2006². La exigencia del PIFI en este aspecto fue determinante, sin duda, pero también ayudó la convicción de la mayor parte de las comunidades académicas divisionales y departamentales acerca de la importancia de recibir una mirada desde fuera, por lo que pudo superarse la resistencia de algunos sectores reacios del personal académico.

Como lo muestra el cuadro de abajo, el 72 % de los programas que podían evaluarse alcanzaron la acreditación o el Nivel 1, lo cual significa que, según la categorización del PIFI, pueden ser considerados de buena calidad.

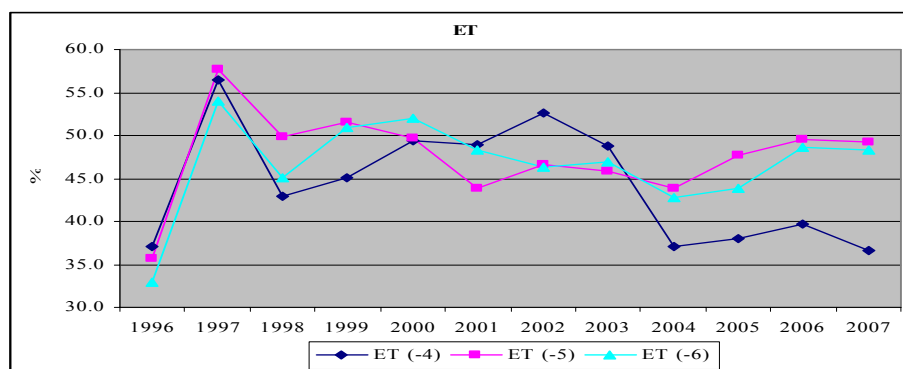
	Acreditado			En		Sin	
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	proceso	Nuevo	dato	Total
ACBI	9				1		10
ACSH		4					4
ACAD	3						3
	12	4	0	0	1	0	17
ICBI	5			4			9
ICSH	8	2			1		11
ICBS	4			1		1	6
	17	2	0	5	1	1	26
XCBS	5	2	1				8
XCSH	6						6
XCAD	3	2					5
	14	4	1	0	0	0	19
	43	10	1	5	2	1	62

Elaboración propia con base en UAM. Anuario Estadístico 2006.

² Lo mismo sucedió con los de posgrado a través del PIFOP.

Eficiencia terminal.

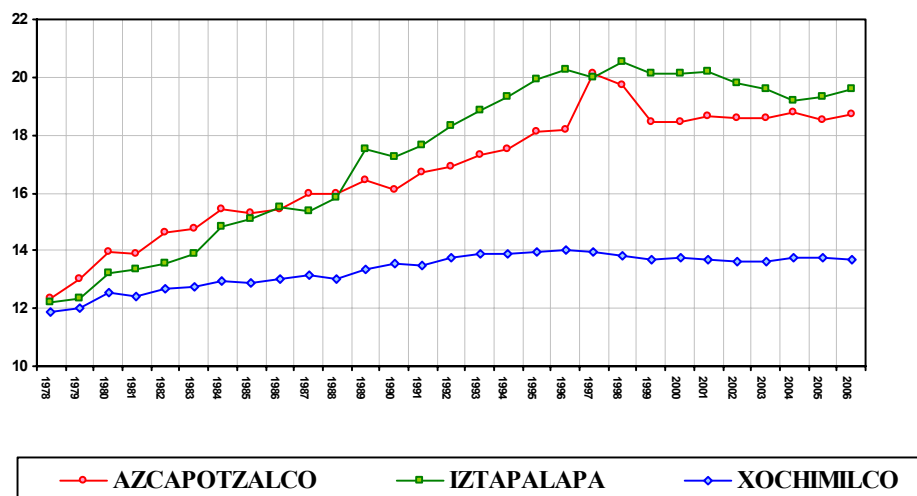
La gráfica siguiente muestra el comportamiento de la relación entre egreso e ingreso del conjunto de la Universidad de 1996 a 2007 medida en tres cortes: 4, 5 y 6 años. Es de destacar, primero, la inflexión de la tendencia a partir de 2004 en los tres casos, y segundo, el incremento de los resultados en los dos últimos plazos mencionados respecto del primero, de alrededor de 10 puntos porcentuales. Esto podría ser indicativo del esfuerzo realizado para elevar la eficiencia terminal durante los últimos años y su efecto mayor en los alumnos que tardan 5 y 6 para terminar los estudios que en los que tardan 4 (es decir, todavía no se satisface el período normal fijado por los planes de estudio).



Elaboración propia con base en datos de COPLAN Unidad Azcapotzalco.

Tiempo de terminación de estudios.

No obstante, como puede observarse en la gráfica siguiente (copiada del Anuario Estadístico 2006), el tiempo para terminar los estudios (TTE) en la Unidad Iztapalapa disminuyó tendencial aunque ligeramente entre 1998 y 2003 (de 20.5 a 19.5 trimestres en promedio), con un leve repunte en 2004. En la Unidad Azcapotzalco disminuyó de 20 a 18.5 trimestres entre 1997 y 1999, y luego se elevó tendencial y suavemente a 19 en 2006. En la Unidad Xochimilco la tendencia descendente leve pero constante se mantuvo desde 1996.



Es decir, a nivel de Unidades la mejora importante en esta variable ocurrió en 1996-1998, probablemente como consecuencia de la preocupación expresada por el Rector General en los años previos (ver capítulo 3, sección 3.2.3.1). Ahora bien, si se analiza por Divisiones³, puede notarse una muy leve mejora en el promedio de casi todas ellas (no mayor a un trimestre) en el período coincidente con el PIFI (y las NPD), aunque al parecer todavía no es definitiva.

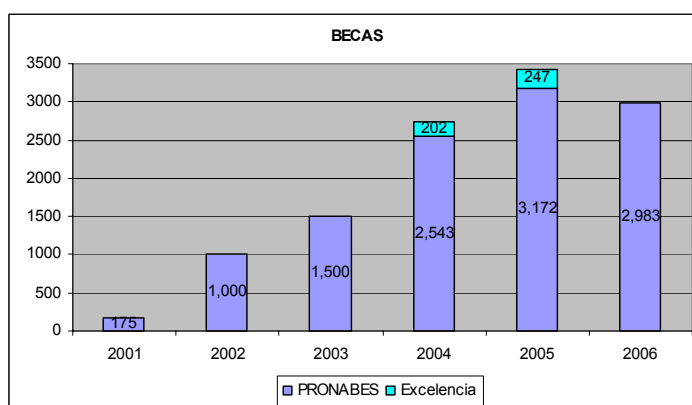
Tutorías y becas para alumnos.

Durante el período que se examina, cada División desarrolló diferentes estrategias para incentivar la actividad tutorial entre sus profesores, con el propósito de mejorar la docencia o de responder a los requerimientos de la evaluación externa (CIEES, organismos acreditadores, PROMEP). A causa de esa diversidad no hay datos sistemáticos que permitan medir el impacto efectivo de esta variable. Lo más aproximado a la realidad proviene de las cifras del PRONABES, que exige la asignación de un tutor a cada becario, pero aun en este caso la necesidad de dar el apoyo a los

³ Esta información puede consultarse en el portal electrónico de la UAM: *Anuario Estadístico 2006*, sección 1.6 “Estudiantes que terminaron estudios de licenciatura”, pp. 367 y ss.

alumnos meritorios y la cantidad de becarios respecto del número de profesores activos⁴, llevaron a una asignación meramente administrativa.

El otorgamiento de las becas PRONABES se muestra en la siguiente gráfica. A estos estímulos la UAM añadió una Beca a la Excelencia para alumnos regulares que se encontraran en el último año de sus estudios (incluidos los posgrados).



Elaboración propia con base en UAM. Anuarios Estadísticos e Informes del Rector General.

Cabe subrayar que, como lo señala el PIFI para todo el país, en la UAM también los becarios PRONABES mostraron en general un rendimiento escolar superior al de los alumnos no apoyados por el programa (cerca del doble en el caso de esta Institución), disminuyendo la deserción y aumentando el tránsito regular de los estudiantes a través del plan de estudios. No obstante, la bondad del programa se encuentra limitada por la reducida proporción de beneficiarios respecto del total de alumnos (alrededor del 12 % en 2006).

4.1.1.3 Innovaciones educativas.

En este aspecto, tanto a nivel de las Unidades, como de las Divisiones y los programas educativos se desarrollaron también diferentes estrategias, pero no hay por ahora datos agregados a que puedan ser utilizados adecuadamente para este estudio⁵.

⁴ Sin sabáticos, licencias ni cargos de gestión (más de una tercera parte de los profesores de tiempo completo y definitivos de la Universidad tiene una encomienda relacionada con la gestión).

4.1.1.4 Gestión.

Tampoco hay información sobre este punto⁶. A diferencia de lo que sucedió en otras universidades, los proyectos transversales de la UAM apoyados por PIFI no atendieron las cuestiones estructurales de la gestión sino que se orientaron fundamentalmente hacia la infraestructura, la conectividad, los acervos y la investigación sobre los egresados y sus trayectorias⁷.

Respecto de las estructuras de gestión, conviene aquí hacer referencia extensa a la participación del representante de la Institución en la reunión de balance del PIFI realizada en 2004⁸, pues refleja con claridad las condiciones imperantes en la UAM a la hora de adoptar el PIFI y los alcances del programa en una organización universitaria ‘compleja’. En su presentación señala primeramente que el PIFI demanda una forma de organización que permita “atender y entender otro tipo de lógica de gestión”, aludiendo a los esquemas de planeación y evaluación que habían prevalecido en la Universidad como consecuencia de ciertas “inercias institucionales” que tienen que ver con el principio de desconcentración funcional y administrativa en que se basa su estructura orgánica.

Siempre con relación a los requerimientos del PIFI, cinco son los grandes problemas organizacionales que pueden extraerse de su exposición:

- a) mecanismos para conciliar las distintas visiones de las Unidades y poder definir los propósitos institucionales únicos o comunes;

⁵ Esta información, como la de los programas tutorales, se puede conseguir mediante la revisión de los informes anuales de los Directores de División y los Rectores de Unidad, así como de los reportes PIFI.

⁶ Igual que en la nota anterior.

⁷ A propósito de esta última, es oportuno mencionar la opinión favorable de los egresados acerca de la Institución, manifestada en que volverían a inscribirse en ella si ahora tuvieran que elegir dónde realizar sus estudios profesionales y también la recomendarían (más del 80-85 % de los consultados). Estos datos mantienen la tendencia registrada años antes en investigaciones similares (Valenti, 1997, 2004).

⁸ Intervención del Dr. Eduardo Carrillo Hoyo, Coordinador General de Vinculación y Desarrollo, en el “Intercambio de Experiencias sobre el PIFI” (<http://ses4.sep.gob.mx/pe/memorias/m4/d26.htm>).

- b) tardanza para poder tomar decisiones debido a la horizontalidad de la estructura;
- c) canales de comunicación interna deficientes por lo mismo;
- d) carencia de una cultura de documentación de actividades y resultados y de registro de indicadores y, por tanto, desconfianza en los datos disponibles; y
- e) debido a todo lo anterior, dificultades para la integración institucional de los diagnósticos y las propuestas.

Desde luego, advierte que el PIFI aparece cuando la Universidad está tratando de reorientarse hacia el aprendizaje y los alumnos como consecuencia del Proceso de Reflexión de la Docencia y las nuevas Políticas Generales y Operacionales (ver Capítulo 3), poniendo más atención a los problemas que la Institución había determinado como más relevantes, como fortalecer las competencias en lenguas extranjeras y cómputo en la formación de los alumnos, las actividades tutoriales, la eficiencia terminal y el tiempo de terminación de los estudios. En este sentido –dice- el PIFI vino a reforzar las acciones previstas para las Divisiones.

Reconoce el papel facilitador del PIFI en cuanto a que exige “dos canales de trabajo, uno que fuera de arriba hacia abajo y otro que fuera de abajo hacia arriba”, pues esto permite, en el primer sentido, mejorar la integración y coherencia de la planeación institucional así como focalizar problemas; en el segundo, aumentar la participación y responsabilidad de las instancias involucradas en las actividades académicas, especialmente considerando que hay una diferencia de “valores” entre los profesores y los funcionarios.

Y, positivamente, declara

“hemos ido de un PIFI 1.0, que realmente parecía un FOMES ya visto aquí a la luz de la crítica institucional, a un PIFI que ha dado margen para una mayor discusión sobre los resultados esperados... El PIFI 3.0 ya tuvo la gran valía de darnos una gran retroalimentación más cuantitativa y esto está ayudando en la puntualización de los problemas para atender los proyectos y la manera como la Institución está pensando en resolverlos”.

En efecto, puede decirse que las sucesivas ediciones del PIFI en el período 2002-2006 contribuyeron a mejorar la evaluación diagnóstica y la consistencia de planeación en todos los niveles de la Universidad. A nivel de las Divisiones, aunque con ritmos, modalidades y profundidad diversos, hubo sin duda también, progresivamente, un aumento en la participación de las instancias (Jefes de Departamento, Coordinadores de Estudios, Jefes de Área y, en algunos casos, los Consejos Divisionales), así como de los profesores (a través de comisiones, principalmente), en la elaboración de análisis, la revisión de resultados y la formulación de metas, estrategias y proyectos⁹.

El PIFI ayudó también a sistematizar la identificación de los problemas más apremiantes en cada División, y a ratificar los que la Institución había detectado. Además, según el documento, los temas principales que deberían atenderse en el horizonte a 2006 eran:

- a) las recomendaciones de los CIEES y los organismos acreditadores para lograr la acreditación de los programas educativos (una de las más fuertes inercias a vencer pues “no era una forma de responder muy natural de la Institución, eso nos tomó por sorpresa”);
- b) adecuar la normatividad para hacer posible la movilidad interinstitucional de los estudiantes, ya que “no estamos preparados para estar jugando en un circuito nacional ya no digamos extranjero”;
- c) fortalecer la figura del tutor, acelerando “los tiempos y la eficiencia del aprendizaje organizacional sobre” ella, para lo cual los profesores “están tomando cursos” y se fomenta que los alumnos de nuevo ingreso se acerquen más a ellos; y
- d) hacer coincidir el concepto de ‘egresado’ con el de ‘titulado’¹⁰.

Como se ha visto antes, los puntos a) y c) recibieron la atención esperada.

⁹ Esta aseveración recoge las opiniones informales de los Directores del período. Hasta 2005 los documentos de planeación y evaluación del PIFI de cada División no eran ‘socializados’. Si bien no había prohibición de hacerlos públicos, imperaba cierto recato –sobre todo entre Unidades- debido al desconocimiento de los criterios utilizados para evaluar los PRODES y PROGES y asignar los recursos. Por lo demás, es posible que la información consignada en dichos documentos sobreestime la participación de instancias y profesores.

¹⁰ Aunque el expositor sólo alude a una diferencia de indicadores en los registros del PIFI, el problema de fondo en la Universidad radica en los diversos requisitos para la titulación que muchos planes de estudios han establecido, contraviniendo el postulado original de eliminar la tesis para facilitar el egreso.

Sin embargo, el proceso de diagnóstico progresivo no alcanzó, por lo menos no hasta 2006, a profundizar en los problemas de gestión relacionados con la docencia. Es decir, se mejoró la forma de organización para responder al PIFI, pero no la forma de organización de la docencia. En este sentido, había llegado más lejos (hacia las causas estructurales, aunque sólo como intención) el planteamiento de las nuevas Políticas de la Universidad aprobadas en 2001, según se ha explicado en el Capítulo 3.

Por último, una observación sobre la acreditación de los programas educativos y el impacto en la sociedad de los egresados de la UAM, es válida para el conjunto del proceso:

“El principal obstáculo es seguir venciendo la inercia de la mentalidad institucional, en hacer las cosas como se habían hecho antes, el abrir su información a datos tan duros que realmente son llamadas de atención sobre la demanda que la sociedad puede hacer a la Institución, si no ha estado atenta a poder mostrar la calidad de sus egresados. Nos hemos dado cuenta de que hemos sido poco cuidadosos en documentar todos aquellos aspectos de reconocimiento que nos darían una justificación... [de ser]”.

Como se indicó en el Capítulo 2, el cambio en el modo de gestión era considerado por el PIFI como un momento indispensable del proceso encaminado a la mejora de los insumos y productos de la calidad educativa en las universidades, ya que representaba la condición organizacional que posibilitaría su continuidad aun sin los estímulos de la política pública, es decir, que llevaría a la interiorización y autoreproducción de esas directrices en el seno de las instituciones.

En el caso particular de la UAM, el PIFI ayudó, en 2002-2006, a reducir los problemas organizacionales de documentación, comunicación, elaboración de diagnósticos y formulación de propuestas que se mencionaron antes, especialmente en relación con el propio proceso PIFI, pero no llevó a profundizar en los problemas estructurales que obstruyen la reorientación institucional hacia la mejor calidad educativa, expuestos en el Capítulo 3 y que, respecto de la gestión de la docencia, podrían sintetizarse en: desarticulación de los subsistemas o subestructuras; rigidez de las reglas formales; debilidad de los mecanismos para la toma de las decisiones estratégicas; sobre peso de las inercias y carencia de objetivos estratégicos (véase subsección 3.2.2).

4.1.2 Los Efectos de las Nuevas Políticas de Docencia.

Entre 2002 y 2006 las Políticas Generales y Operacionales de Docencia aprobadas por el Colegio Académico se tradujeron en Políticas Operativas aprobadas por los Consejos Académicos de cada Unidad y éstas, a su vez, en Lineamientos aprobados por los Consejos Divisionales de cada División, así como en programas específicos en cada nivel. Las modalidades de implementación fueron variadas, dada la diversidad de contextos, *tradiciones* y *prácticas habituales* existentes y la *autonomía relativa* de los órganos personales y colegiados de la Universidad, pero de visto de conjunto, puede afirmarse que se trató de un proceso de ramificación o desgranamiento normativo que, si bien consistente con su estructura de toma de decisiones y consensuado en cada ámbito, resultó muy parsimonioso respecto de las necesidades, así como, hasta cierto punto, superficial, ya que no incidió en la *matriz estructural* que nutre la *deficiencia docente* (como se explica en el Capítulo 3). Dicho de otra manera: en lugar de orientarse hacia una modificación de la reglamentación orgánica, la estrategia adoptada por la Institución llevó a diluir el ímpetu del cambio inicial, expresado en la aprobación de las nuevas Políticas de Docencia, a través de una serie de ajustes menores y pulverizados del modo usual de hacer las cosas.

4.2 La Opinión de los Alumnos.

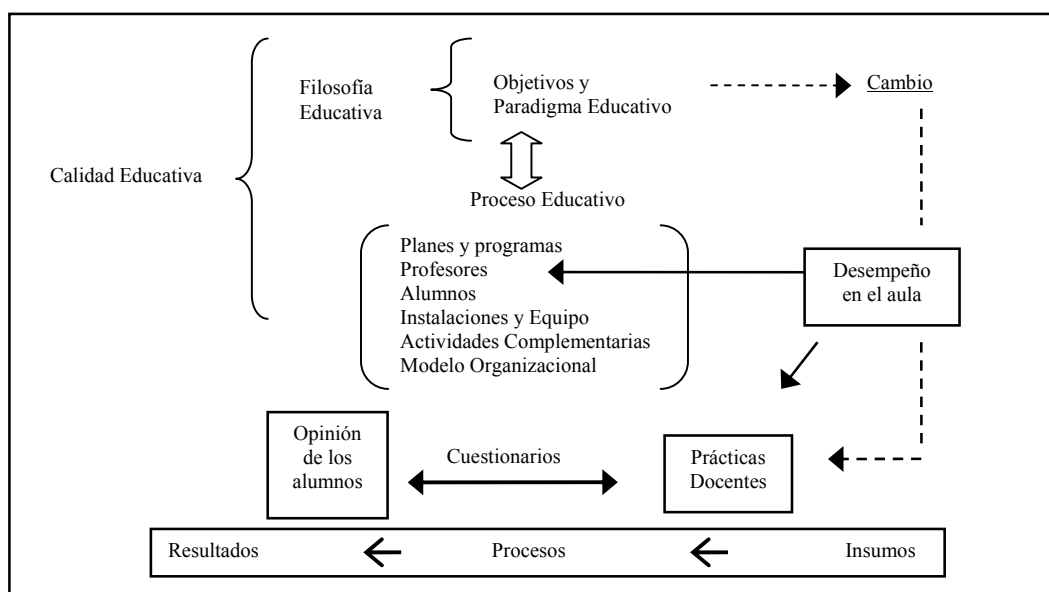
4.2.1 Planteamiento General.

Como se ha visto, la UAM obtuvo resultados buenos e insuficientes en cuanto a la mejora de insumos y procesos, respectivamente, en la dirección de elevar su calidad educativa durante 2002-2006 según los propósitos de las nuevas Políticas de Docencia y del PIFI. El objetivo de esta Sección es ofrecer una primera mirada a los resultados de ‘producto’¹¹. Para ello se analiza la opinión de los alumnos acerca del desempeño

¹¹ No se trata estrictamente de una evaluación de impacto ya que ésta tendría que enfocarse, por ejemplo, al tipo de inserción, trayectoria y contribución productiva, social y cultural de los egresados en la

docente de sus profesores como un indicador del cambio en las prácticas docentes. Se trata de ir más allá de la evaluación de los resultados en los insumos para ver el impacto de las medidas sobre los usuarios finales. Por supuesto, no se asegura una relación unívoca ni definitiva entre prácticas docentes y calidad, ya que para ello el cambio en las primeras tendría que reflejarse finalmente en la formación de los alumnos, la que a su vez tendría que medirse bajo ciertos criterios de objetividad o de referentes invariables (sea a nivel institucional, nacional o internacional). Lo que aquí se sostiene es que se trata de un examen válido, si bien limitado y preliminar, en tanto que las prácticas docentes son determinantes en la formación de los estudiantes. Se trata sin duda de una aproximación parcial y tentativa –y oblicua, también- que no puede ser concluyente respecto de la calidad educativa de la Institución, pero que sí puede abrir vetas para un estudio posterior más amplio y profundo. Las secciones que siguen contienen la justificación teórico-metodológica del ejercicio que se presenta más adelante.

La figura siguiente pretende sintetizar el planteamiento:



Del conjunto de factores que intervienen en el proceso educativo y, por lo tanto, que determinan su calidad de acuerdo con la filosofía de la institución, se ha seleccionado el

sociedad. Es ahí donde la mejora de la capacidad, la competitividad y la innovación académicas, así como de la gestión, adquirirían todo su sentido.

concepto teórico y operativo de *práctica docente* para realizar una aproximación al desempeño de los profesores. Se supone que el *cambio* en el paradigma pedagógico propuesto en los últimos años (del *tradicional* al contemporáneo¹²) debe reflejarse en el *cambio* de las prácticas docentes, ya que se trata de modelos de enseñanza-aprendizaje sustancialmente distintos. Para *medir* dicho cambio se utiliza *la opinión* de los alumnos (es decir, la percepción de los usuarios inmediatos). El análisis se realiza a nivel de Universidad, Unidades y Divisiones para comparar similitudes y diferencias¹³.

4.2.1.1 Sobre las prácticas docentes y la medición de su cambio.

Por *práctica docente* entiendo el conjunto de estrategias y acciones empleadas por el profesor en el proceso de enseñanza-aprendizaje¹⁴. Este binomio puede descomponerse en proceso de enseñanza y proceso de aprendizaje. La diferencia es sutil y analítica pues en la realidad son procesos ensamblados. Pero la distinción es necesaria porque fundamenta el cambio de énfasis que hacen las nuevas teorías pedagógicas. Mientras que las anteriores tenían como eje activo al profesor –la enseñanza-, las actuales postulan que el proceso educativo debe centrarse en el alumno¹⁵ –el aprendizaje-. La cuestión es que la nueva forma de aprender implica una nueva forma de enseñar¹⁶.

En el nuevo marco, el profesor es guía y facilitador del proceso de aprendizaje constructivo de sujetos activos, más que depositario y transmisor de la verdad hacia sujetos pasivos. Esto significa que el nuevo profesor debe estar preparado para conducir (o coordinar) un proceso de aprendizaje que tome en cuenta, concilie y desarrolle las capacidades de los alumnos –diversas en un grupo- de acuerdo con las metas académicas establecidas. El profesor tiene que crear un ambiente para el aprendizaje significativo y

¹² No encontré términos más apropiados.

¹³ Este diagrama podría ser tomado como un mapa de correlación epistémica entre los conceptos y su operacionalización (basado en la conferencia de Rosa Ma. Rubalcava en FLACSO-México, marzo de 2007).

¹⁴ En la literatura revisada no encontré una definición precisa y definitiva de ‘práctica docente’. Las utilizadas comúnmente se aproximan a la que enuncio.

¹⁵ En este trabajo utilizo ‘alumno’ y ‘estudiante’ como sinónimos, pero no olvido la llamada de atención de Eduardo Ibarra acerca del origen socialmente subordinado del término ‘alumno’.

¹⁶ Aunque las teorías constructivistas sobre la enseñanza no están tan desarrolladas como las del aprendizaje (García Cabrero, 2003).

la autorregulación de los alumnos (García Cabrero, 2003), considerando en todo momento que las personas tienen diferentes estrategias y estilos de aprendizaje (Ángeles, 2003).

Así, la docencia deja de ser una actividad individual que se reduce a impartir clases y calificar exámenes. Por el contrario, involucra algunas responsabilidades adicionales en el profesor, entre otras¹⁷:

- a) actualizarse de modo permanente no sólo en los temas disciplinarios –como siempre debe ser- sino también en aspectos pedagógicos y en técnicas didácticas;
- b) atender las características -estructuras cognitivas y circunstancias- de los alumnos en lo individual y del grupo, pudiendo comprender los problemas de aprendizaje que se presenten;
- c) saber emplear diversas estrategias de enseñanza y acompañar las diversas estrategias y estilos de aprendizaje de los alumnos, de acuerdo con el estadio en que éstos se encuentran y la naturaleza (tema, nivel, tipo) del curso;
- d) revisar los objetivos, método pedagógico y modalidades de evaluación de los alumnos en cada curso¹⁸;
- e) saber dialogar con los alumnos para encontrar las mejores estrategias de enseñanza y aprendizaje;
- f) aceptar y fomentar el desarrollo del juicio crítico de los alumnos sobre el conocimiento en general y aun dentro de su aula o laboratorio y sobre su propio curso y método didáctico;
- g) intercambiar opiniones y acordar estrategias con los colegas de los cursos conexos, y
- h) admitir la opinión externa (por ejemplo, de los pares y directivos) acerca de su desempeño.

Es decir, el tránsito del esquema convencional al contemporáneo implica en los profesores cambios en tres dimensiones relacionadas: en primer lugar, que hagan un esfuerzo de preparación, reflexión y autoevaluación mayor al que implica la tradición

¹⁷ Algunos autores incluyen la responsabilidad de los profesores en la motivación de los alumnos, pero la exclusión de este aspecto no altera las ideas que siguen.

¹⁸ En el extremo, la calificación de cada alumno al final del curso tendría que estar asociada no sólo a una meta general de conocimientos adquiridos sino también a su desarrollo durante el mismo.

transmisionista; en segundo, que dejen de lado su forma tradicional de conceptualizar a los alumnos, al proceso educativo y a sí mismos; y en tercero, pero esencialmente, que modifiquen sus prácticas docentes (es decir, sus estrategias).

Debe reconocerse que el esquema tradicional puede mejorarse (y hasta modificarse) a través de un conjunto de estrategias de enseñanza relacionadas con la aptitud natural del profesor hacia la vocación magisterial, como claridad, motivación a los alumnos, uso de técnicas didácticas más amables y aprovechamiento de dinámicas grupales que facilitan el acercamiento de los alumnos al objeto de estudio. Además, esas estrategias pueden o no estar ligadas a su carácter, accesibilidad y rigor. Es probable que en la actualidad haya pocos profesores que se adscriban voluntaria y conscientemente al método más tradicionalista, pues ya no es bien visto. Acaso la mayoría se siente progresista porque conduce la clase a través de preguntas, acepta y aclara las dudas de los alumnos, intenta estimularlos al estudio y los retroalimenta después de los exámenes. Pero puede suponerse que una buena cantidad de ellos aún tiene ideas mixtas (Cruz y Elizalde, 2004).

En todo caso, el proceso de mejora en la calidad educativa de la institución debe manifestarse en el cambio de las prácticas docentes de un conjunto más o menos significativo de sus profesores, sea que mejoren sus prácticas docentes tradicionales, o bien, que cambien de paradigma pedagógico. Por el nivel del estudio que se expondrá más adelante, no importa hacer esta distinción. Lo que interesa es ver si hay un cambio a nivel agregado.

El cambio en las prácticas docentes tendría que reflejarse en el cambio (o la mejora, en su caso) de las estrategias de enseñanza y aprendizaje de los profesores. A su vez, en el caso de la UAM, esto debiera observarse a través de la opinión de los alumnos recogida en la Encuesta de la Séptima Semana (ES-7)¹⁹.

¹⁹ Esto equivale a un indicador *proxy* o sustituto (Ortegón y otros, 2005: 37).

4.2.1.2 Sobre los Cuestionarios a los Alumnos.

Los cuestionarios a los alumnos sobre el desempeño de los profesores son un instrumento de evaluación muy controvertido. En México, comenzaron a aplicarse en los años setenta (García Garduño, 2003)²⁰ pero se generalizaron a partir de los noventa junto con la evaluación docente para efectos de estímulos²¹. Actualmente es el método de evaluación más utilizado, con variaciones, no sólo en México sino en otros países, debido a su generalidad y bajo costo respecto de otras formas de evaluación, como los grupos de análisis y la observación en el aula²² (García Garduño, 2004; Poissant, 2004; Tristán, sf). Es útil, además, si se publican sus resultados para ayudar a los alumnos a elegir profesor en los sistemas flexibles o donde una materia se ofrece mediante varios grupos (De Mora, 1999).

A este tipo de evaluación se le hacen cinco críticas fuertes, sin contar las que se relacionan con las deficiencias metodológicas de diseño y aplicación que puedan presentar:

- a) no mide aprendizajes reales sino la satisfacción de los alumnos con el profesor o con el curso (García Garduño, 2003), o la personalidad del profesor más que la enseñanza (Poissant, 2004)²³;
- b) se inscribe en el modelo de la enseñanza eficaz, ya que refuerza el punto de vista convencional sobre estudiante pasivo - profesor activo (Poissant, 2004);
- c) los índices numéricos son menos precisos de lo que parece (Poissant, 2004)²⁴;

²⁰ En la UIA en 1969, en la FCA-UNAM en 1971, en el ITSM en 1974.

²¹ UAM, UNAM, UAQ, UAEH, UABC, UAMOR (Rueda, Elizalde y Torquemada, 2003). También en SLP, UIA, Anáhuac (Tristán, sf)

²² A grandes rasgos se distinguen dos grandes tipos de evaluación docente. Uno se conoce como evaluación sumativa, se centra en los productos y tiene como propósito principal la supervisión o el control de los profesores. El otro se conoce como evaluación formativa, se orienta a los procesos y tiene como fin retroalimentar a los docentes y el proceso educativo. El primero se asocia generalmente con los modelos educativos tradicionalistas; el segundo, con la nueva pedagogía. Puede decirse que el primero tiene un peso más administrativo; el segundo, uno más académico. Por su propia naturaleza, en el primero tiende a predominar la intervención de los directivos y encargados de la planeación, tanto en la implementación como en el dictamen, mientras que el segundo es más propicio a la participación de los pares y acaso de los alumnos (Canales, 2004; Díaz Barriga, A., 2004; Rueda, Elizalde y Torquemada, 2003).

²³ “La reputación del profesor” y “la satisfacción del cliente” (Díaz Barriga, A., 2004).

- d) sirve más para fines de control administrativo que de retroalimentación concreta (en parte, porque su aplicación depende del aparato burocrático, y en parte, por la dificultad de trabajar con los indicadores específicos); y
- e) proporciona un punto vista unilateral sobre lo que sucede en el aula (García Garduño, 2003).

Además, su uso tiene que hacerse con cautela pues la validez de los cuestionarios está asociada a diferentes factores:

- a) la dificultad del curso;
- b) la carga de trabajo, las expectativas, el nivel de formación y el interés de los alumnos;
- c) el trato del profesor;
- d) el tamaño del grupo (los menores de 10 alumnos no son recomendables);
- e) la forma de aplicar los cuestionarios (anonimato de los alumnos, presencia del profesor o algún representante, oportunidad y frecuencia);
- f) el objetivo y las consecuencias de la evaluación pues influyen en el interés que los alumnos ponen en sus respuestas y los profesores en sus resultados (Poissant, 2004; Luna, Valle y Torquemada, 2003), y
- g) las conductas benevolentes o cómplices entre profesores y alumnos, por las cuales se intercambian buenas calificaciones y buenas opiniones (Poissant, 2004; García Garduño, 2003)²⁵.

A pesar de lo anterior, los cuestionarios han mostrado tener validez y confiabilidad en términos agregados y plazos amplios, pues a la larga la percepción de los alumnos plasmada en sus respuestas coincide con las opiniones que se recogen mediante los otros métodos de evaluación docente más directos o incluso en los pasillos.

Como se verá en seguida, el cuestionario que se aplica en la UAM comparte las ventajas y limitaciones expuestas.

²⁴ “¿Cuál es la diferencia entre 8.5 y 9.2?” (Díaz Barriga, A., 2004: 68).

²⁵ Estas desviaciones pueden identificarse a través de métodos complementarios, como las entrevistas personales (a alumnos y colegas) o la evaluación del nivel de los alumnos en exámenes diagnósticos al inicio del siguiente curso.

4.2.2 La Encuesta a los Alumnos sobre el Desempeño de los Profesores en la UAM.

4.2.2.1 Antecedentes y Valoración Metodológica.

La encuesta que se aplica a los alumnos en la UAM tiene las siguientes características:

- 1) Se inició en 1994 con el propósito de proporcionar elementos de evaluación para decidir el otorgamiento de la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente (BRCD) creada en 1992, y desde entonces no ha variado sustancialmente²⁶.
- 2) La encuesta se aplica a todos los alumnos cada trimestre, es decir, alrededor de 100,000 cuestionarios, de los cuales un 33% no se llena debido principalmente a que los profesores no se encuentran en el aula (se les visita tres veces) o a profesores que rechazan su aplicación por diversas causas.
- 3) Se aplica en la séptima y octava semanas del trimestre, cinco o cuatro antes de las evaluaciones finales del curso (doceava semana)²⁷.
- 4) La encuesta es anónima y se pide a los profesores que salgan del aula mientras se aplica y en general se respeta el principio²⁸.

²⁶ La encuesta fue revisada entre 2003 y 2004 por un grupo de trabajo integrado por expertos externos y profesores de las tres Divisiones de Ciencias Sociales y Humanidades (todavía no se creaba la Unidad Cuajimalpa), que propuso cambios menores (UAM, 2004a). Los nuevos cuestionarios comenzaron a pilotarse en el trimestre Primavera de 2005 en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Azcapotzalco. Cabe mencionar que el grupo de trabajo también tenía como objetivo de más largo plazo explorar nuevas estrategias de evaluación de la docencia en la Universidad, y que una de sus sugerencias más importantes fue que la Institución definiera su perfil deseable de docente.

²⁷ El momento de la aplicación ha sido criticado por los profesores con el acertado argumento de que es muy pronto para que los alumnos puedan opinar sobre el curso en su conjunto, y han pedido reiteradamente que se aplique hasta la novena y décimas semanas, o bien décima y undécima. Sin embargo, esto no es posible porque en tales semanas, y las semanas que corresponden a los períodos intertrimestrales, tanto el sistema de cómputo como el sistema de registros escolares de la Universidad se saturan con la programación escolar del trimestre que sigue, las evaluaciones de recuperación (los exámenes extraordinarios) y la carga de las calificaciones del trimestre que terminó. Además, se ha tomado en consideración que hacerlo más cerca del final de los cursos afectaría negativamente a los alumnos que ayudan a su aplicación.

²⁸ Aunque siempre hay algún profesor que no sólo permanece en el salón sino que, además, intimida a los alumnos. Y siempre hay alumnos que creen, en efecto, que el profesor puede tomar represalias.

- 5) Aunque la legislación señala que la encuesta debe ser aplicada conjuntamente por el Rector General y los Directores de División, en realidad es aplicada por las Coordinaciones de Sistemas Escolares de cada Unidad, que contrata estudiantes para ello²⁹.
- 6) Los resultados individuales se entregan a cada profesor y no se difunden. También entrega a las Divisiones copia electrónica de la base de datos correspondiente³⁰.
- 7) Los resultados se entregan a partir de la segunda semana del trimestre siguiente para evitar que incidan en las calificaciones de los alumnos del trimestre evaluado.
- 8) Los datos son analizados por DIPLADI cuando surgen necesidades específicas (como elaboración de informes generales, material de trabajo para alguna comisión de Colegio Académico, estimación de costos), sin ninguna incidencia vinculatoria en las políticas institucionales. Puede decirse lo mismo de los análisis que se elaboran a nivel de las Unidades. Esto se debe a que la evaluación de la docencia compete a los Consejos Divisionales y a que los resultados de la encuesta se utilizan casi exclusivamente para fines del otorgamiento de la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente (BRCD). En consecuencia, el aprovechamiento de la información depende por completo de las políticas de cada División³¹.

²⁹ En la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Azcapotzalco se controla su aplicación desde 2002.

³⁰ Los datos se procesan en la Dirección de Sistemas Escolares con el apoyo de la Dirección de Cómputo. Se obtienen dos gráficas, una de pastel con el porcentaje de las respuestas (sí, no) referentes a la necesidad de que el profesor tome cursos de didáctica (pregunta 5) y otra de barras que indica el número de respuestas (malo, regular, bueno, muy bueno, excelente) sobre la evaluación global del desempeño del profesor (pregunta 21). El paquete de las gráficas individuales, las copias de los cuestionarios respondidos y los talones originales se envía a cada una de las Divisiones para que éstas las distribuyan a su vez entre los Departamentos, donde deben repartirse entre los profesores.

³¹ Al considerar los resultados de la encuesta, algunas Divisiones sólo utilizan las dos gráficas proporcionadas por DIPLADI; otras han establecido escalas para tratar de clasificar a los profesores; muy pocas se han aventurado a desarrollar sistemas más analíticos para sacarle más provecho al instrumento en sus diagnósticos y estrategias de mejora de la docencia³¹. Por ejemplo, en la DCSH-A se establecen las medidas de tendencia central y de variabilidad, así como los puntajes individuales de cada profesor de acuerdo con un modelo que diferencia y pondera las respuestas de cada pregunta, cuyos resultados son entregados a los Coordinadores de Estudios y a cada docente (Ejea, Larios, Loreto e Hilario, 2004).

- 9) Diversos ejercicios han mostrado que los puntajes obtenidos por los profesores tienden a situarse en valores altos y que son esporádicos los casos de puntajes bajos³². Esto indica que la encuesta tiene un sesgo propio³³ y/o que la docencia de los profesores de la UAM es satisfactoria y/o que los alumnos tienden a ser benevolentes con los profesores (sin que esto implique complicidad) y sólo castigan a aquellos con los que la mayoría del grupo se ha sentido verdaderamente molesta en el curso, por motivos personales o académicos. Debido a este sesgo, la encuesta es poco útil como criterio de diferenciación para otorgar o no la BRCD³⁴.
- 10) Este uso magro de la encuesta ha provocado que profesores y alumnos le resten importancia a los resultados. Muchos alumnos contestan con displicencia el cuestionario y muchos profesores lo descalifican parcial o totalmente. Se percibe como un trámite burocrático más. No obstante, en el período 2002-2005 todas las Divisiones emprendieron diversas acciones con la finalidad de analizar y aprovechar más sus resultados.

En suma, la encuesta de la UAM posee las mismas características que la mayoría de los cuestionarios que se aplican en México y otros lugares del mundo, esto es, principalmente, que se trata de un instrumento en el que domina el aspecto de supervisión administrativa sobre el de retroalimentación a los profesores³⁵. En el análisis que sigue no es relevante la mayoría de las críticas y causas de invalidez de las encuestas que se han mencionado pues no se intenta medir aprendizajes sino percepciones

³² Cálculos realizados para documentos de trabajo internos en la Secretaría General y varias Divisiones.

³³ Por ejemplo, se ha señalado que el orden de las respuestas en el cuestionario favorece esa tendencia.

³⁴ Como la BRCD se otorga básicamente por el número de horas de clase que impartió el profesor y el mínimo es de 36 horas al año, la inmensa mayoría de los profesores que la solicitan obtiene la Beca. Sólo se niega en situaciones extremas de inasistencia o mal trato a los alumnos, y siempre que se pruebe de modo fehaciente que se trata de una actitud sistemática del profesor, lo cual no es fácil.

³⁵ También es importante la observación de que, en el cuestionario, predominan las preguntas de la psicopedagogía tradicionalista (conductista), aunque hay algunas de tipo constructivista y humanista (Rueda Beltrán, sf). Por todo ello, una de las recomendaciones de uno de los expertos del grupo de revisión de 2003-2004 es que la Institución defina el objetivo del cuestionario: si es de control administrativo, que se eliminaran las preguntas relacionadas con aspectos formativos; por el contrario, si el propósito es apoyar la mejora de la docencia, que se quitaran los reactivos de tipo administrativo y se desligara de los estímulos (Rueda Beltrán, sf). Cabe mencionar que la intención institucional se orienta por el primer camino, sin embargo, debido a que la encuesta está ligada a la BRCD por la normatividad, en el nuevo cuestionario no se suprimieron dichos reactivos (UAM, 2004a).

unilaterales de los alumnos y no se pretende evaluar individualmente a los profesores sino obtener un indicador agregado de su desempeño como conjunto. Los expertos estiman que los indicadores generales obtenidos de los cuestionarios sólo deben ser utilizados en el nivel de políticas y estrategias de carácter general, mientras que los indicadores específicos sí pueden utilizarse con fines de análisis y retroalimentación de las prácticas docentes concretas (Poissant, 2004)³⁶.

Además, en un análisis metodológico cuantitativo de la encuesta (Tristán, 2003) se encontraron algunos resultados interesantes:

- a) la mayoría de los reactivos son eficientes y, por tanto, la encuesta es confiable;
- b) la evaluación de los profesores por parte de los alumnos tiende a ser alta (86.6 en promedio, considerando todas las preguntas), como otros estudios lo habían señalado (con diversas escalas);
- c) no hay diferencias significativas en los puntajes que obtienen los profesores de las tres Unidades (I: 90.0; X: 89.4; A: 89.4, considerando asimismo todas las preguntas);
- d) tampoco las hay entre campos de conocimiento (CBS: 87.9; CSH: 86.48; CAD: 86.44, y CBI: 86.06); y
- e) no hay diferencias de opinión entre generaciones de alumnos, pero el análisis sólo cubrió tres trimestres continuos (00-P, 00-O y 01-I)³⁷.

4.2.2.2 El análisis.

El propósito del estudio que se presenta a continuación fue detectar cambios en la opinión de los alumnos acerca del desempeño docente de los profesores entre dos

³⁶ En general, se emplean cuestionarios multidimensionales. Las dimensiones más atendidas son: 1) dominio de la materia, 2) claridad expositiva, 3) organización del curso, 4) entusiasmo del profesor, 5) trato, 6) evaluaciones y 7) retroalimentación a los alumnos. También se incluyen preguntas de tipo general acerca del profesor, como “¿qué opinión tiene sobre el desempeño global del profesor?” o “¿volvería a inscribirse con este profesor?” (García Garduño, 2004; Poissant, 2004). Varios ejemplos de las dimensiones y variables utilizadas en México y otros países pueden verse en Tristán (sf).

³⁷ En varios estudios se ha encontrado que las variables de edad, sexo, experiencia y categoría del profesor no están relacionadas fuertemente con su desempeño y eficacia; y que tampoco es significativo si los profesores realizan investigación. En cambio, los puntajes varían en función de la disciplina (Rueda y Torquemada, 2004; Poissant, 2004; García Garduño, 2004, 2003; Luna, Valle y Torquemada, 2003).

períodos, de 1996 a 2001 y de 2002 a 2006, a través de la llamada Encuesta de la Séptima Semana (ES-7)³⁸.

Metodología.

Se dispuso de la base de datos del primer trimestre (Invierno) de 1997 al tercer trimestre (Otoño) de 2006³⁹ con las respuestas de los cuestionarios aplicados a lo largo de esos 30 trimestres, es decir, 2,099,596 cuestionarios que promedian 69,987 por trimestre, aunque este promedio varía según el subperíodo que se considere.

La base de datos comprende a todos los profesores (definitivos y temporales, de licenciatura y posgrado) y está organizada por Divisiones, pero en algunos trimestres considera aparte a los profesores de Lenguas Extranjeras de las diferentes Unidades y del Tronco Interdivisional de la Unidad Xochimilco. Para no distorsionar el análisis fue preciso ponderar el valor de las respuestas conforme la proporción de alumnos de cada instancia para obtener un valor agregado más fidedigno de cada una de las preguntas (se anexa Tabla).

El cuestionario vigente hasta 2005 (ver Anexo) consta de 21 preguntas de opción múltiple divididas en tres secciones: nivel organizativo (5 preguntas), nivel de desempeño (15 preguntas) y una, sin encabezado, con la pregunta sobre la evaluación global del desempeño del profesor. Además, incluye un talón desprendible en el que cada alumno puede anotar comentarios⁴⁰. También hay una sección inicial de autoevaluación de los alumnos (6 preguntas). En este estudio no se consideraron estas últimas ni el talón.

Para realizar el análisis se optó por construir un Índice de Opinión (IOP) que permitiera medir y comparar las opiniones de los alumnos expresadas en las diversas preguntas del

³⁸ Este es un enfoque “antes y después” sin escenario contrafactual cuya limitación radica en suponer que hubiera persistido la tendencia previa de no haberse presentado la intervención (Baker, 2000:11).

³⁹ Facilitada amablemente por la Dirección de Planeación.

⁴⁰ En la DCSH-A se procesan sistemáticamente estos comentarios.

cuestionario. Ya que la base de datos utiliza los números 1 y 2 ó 1, 2, 3, 4 y 5⁴¹ para indicar las respuestas de los alumnos en cada pregunta, según se muestra en la tabla siguiente, es razonable pensar que si la suma de las respuestas promediada por el número de alumnos se aproxima a la unidad, hay una opinión favorable sobre los profesores, en tanto que si dicha suma se aproxima a 2 ó a 5 hay una opinión desfavorable.

Cabe advertir que lo anterior no aplica a la pregunta 5 porque las respuestas afirmativas (tendientes a 1) manifiestan que el profesor debe tomar cursos de didáctica. En consecuencia, los resultados de esta pregunta deben leerse a la inversa.

No. PREGUNTA	RESPUESTAS Y VALORES	
--------------	----------------------	--

5	Sí	No
	1	2

6 a 17	Siempre	casi siempre	Frecuentemente	En ocasiones	Nunca
	1	2	3	4	5

21	excelente	muy bueno	Bueno	Regular	Malo
	1	2	3	4	5

Así:

1.0 ← mejor	Suma promedio de la opinión de los alumnos sobre el desempeño de los profesores en cada pregunta	peor → 2.0
1.0 ← mejor		peor → 5.0

Las preguntas 18, 19 y 20 fueron eliminadas porque, además de complejas metodológicamente y confusas conceptualmente, no aportan nada al presente estudio.

⁴¹ Las preguntas no respondidas o las respuestas no registradas adecuadamente por el lector óptico se indican con 0 en la base de datos, pero no afectan los resultados del análisis por su pequeña cantidad.

Se realizaron tres ejercicios previos: para toda la UAM, para la Unidad Azcapotzalco y para la División de Ciencias Sociales y Humanidades de esta Unidad entre 2000 y 2006, con el propósito de calibrar el método, encontrar tendencias y correlaciones significativas entre los valores del IOP general y del IOP de cada una de las preguntas, y para obtener un parámetro de referencia. El análisis estadístico (con SPSS) no mostró datos de relevancia.

También se incluye un ejercicio con base en una clasificación de preguntas de la ANUIES.

Resultados. La UAM en Conjunto.

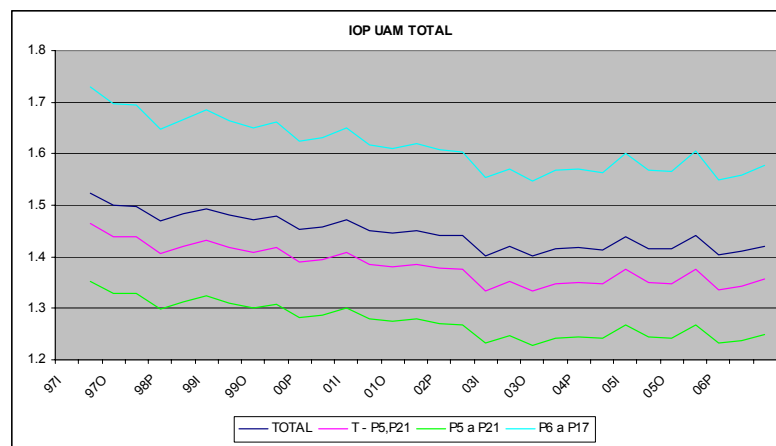
La gráfica siguiente muestra la evolución trimestral y la tendencia del promedio total de todas las preguntas consideradas (1 a 17 y 21) para toda la Universidad. En el margen izquierdo se encuentra el Índice de Opinión (IOP).



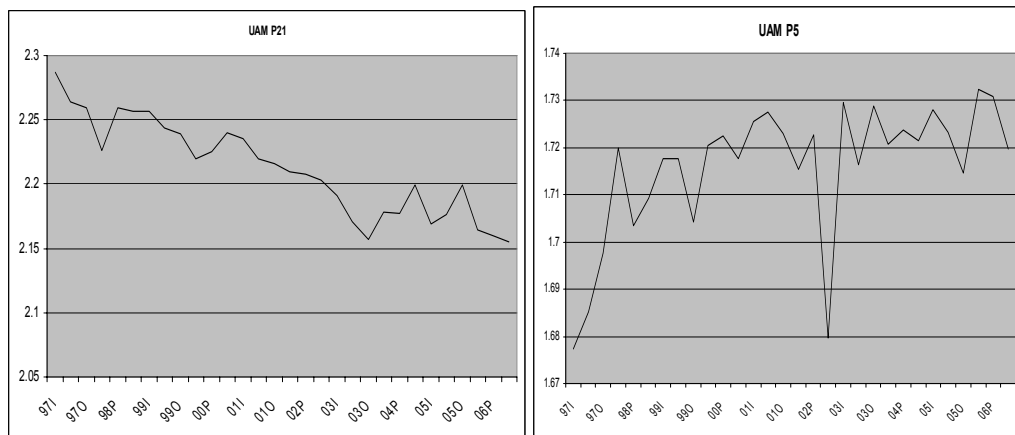
Pueden observarse claramente dos tendencias. La de mejora continua desde 1997 hasta 2003, acentuada entre fines de 2002 y fines de 2003, y la estabilización/retroceso de fines de 2003 a fines de 2006. Sorprende que la segunda tendencia coincida con el período de implementación del PIFI y de las nuevas *Políticas de Docencia*.

Obsérvese también que el rango de variación es aproximadamente de 1.52 a 1.4, en una escala de 1 a 5, lo que indica que la opinión de los alumnos acerca del desempeño de sus profesores tiende a ser extremadamente favorable.

Para precisar el análisis, la gráfica que sigue muestra la comparación entre el Total de preguntas (1 a 21); este Total menos las preguntas 5 y 21; el mismo Total menos las preguntas 1 a 4, y el conjunto de preguntas 6 a 17.



Puede observarse que las preguntas 5 y 21 bajan el promedio Total, debido al valor relativamente más elevado de la pregunta 21 (de 2.3 a 2.15) y al efecto inverso de la pregunta 5, como se muestra abajo.

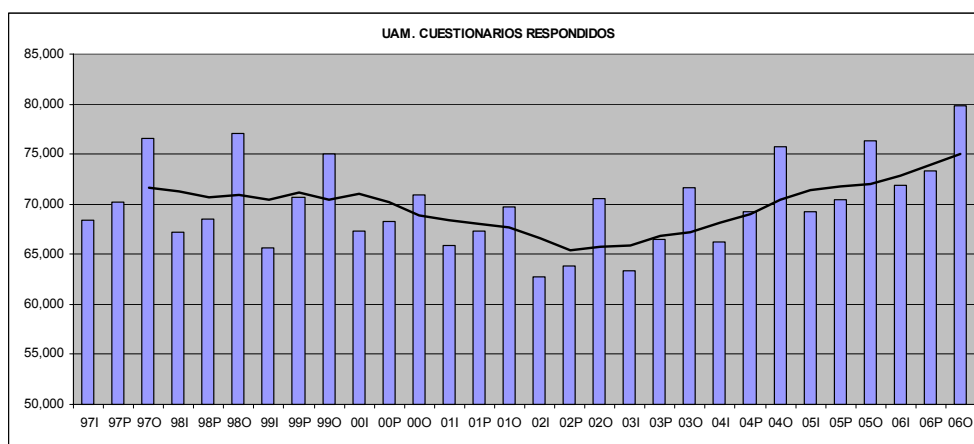


Más interesante es que las preguntas 1 a 4 (de cumplimiento formal al inicio del curso) tienen mayor incidencia en la baja del Total. Es decir: a) los profesores no cumplen adecuadamente con estos requisitos; b) los alumnos se fijan más en estas cuestiones que en las de contenido, o c) hay un sesgo porque las preguntas se encuentran al principio del cuestionario.

Finalmente, nótese que el valor del conjunto de preguntas 6-17 se encuentra por debajo del valor promedio Total.

De cualquier modo, todas las líneas tienen un comportamiento similar casi paralelo a todo lo largo del período en estudio.

Para tratar de explicar la inflexión mencionada, se acudió al número de cuestionarios respondidos. Como se muestra abajo, dicha cantidad se redujo tendencialmente entre 1997 y 02-P, para luego elevarse continuamente hasta fines de 2006, coincidiendo esta alza con la aplicación de las nuevas medidas de mejoramiento de la docencia.



En principio podría inferirse que el descenso de cuestionarios respondidos asociado con la mejora en las calificaciones de los profesores, y el ascenso de los primeros con la disminución de las segundas, implicaría que los alumnos ‘adicionales’ son los que asignan calificaciones más bajas. Esto sería consistente con la rutinización de la encuesta y la indiferencia que se registró en las opiniones de los alumnos durante el primer

período, y con la campaña de la Institución para utilizarla en la evaluación de los docentes y para que todos los alumnos respondieran con más seriedad en el segundo período. Es decir, que en este último habría una evaluación más conciente por parte de los estudiantes (estadísticamente hablando) como resultado del mayor interés que la Institución le imprimió al uso del instrumento entre 2003 y 2006. Sin embargo, como se verá más adelante, el análisis desagregado por Unidades y Divisiones no confirma esta hipótesis (ni se registró correlación estadística entre ambas variables).

Para descomponer el efecto de las preguntas y profundizar el análisis, ellas se agruparon del siguiente modo:

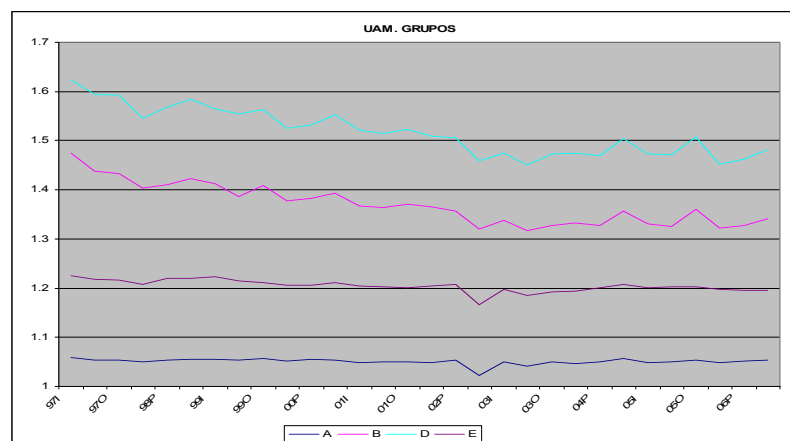
	De cumplimiento formal		De habilidades y competencias		De control	
	2 opciones	5 opciones	Sugerencia	Opinión		
Preguntas	1, 2 y 3	6, 7 y 12	5	8 a 17 (sin 12)	4	21
Grupos	A	B	C	D	E	F

Los primeros dos grupos (A y B) incluyen las preguntas referidas al cumplimiento de actividades que se consideran administrativamente obligatorias en la UAM; el primero comprende las preguntas con 2 alternativas (sí, no) y el segundo las que tienen 5 opciones (siempre, casi siempre, frecuentemente, en ocasiones y nunca). Es probable que esta forma de construcción del cuestionario influya en el comportamiento diferenciado de ambos grupos, como se verá más adelante.

Los dos grupos siguientes (C y D) incluyen las preguntas referidas a las habilidades y competencias del profesor al impartir su clase; el segundo (D) comprende las 9 preguntas que tienen propiamente un contenido didáctico en sentido amplio, y el primero (C) sólo abarca el reactivo en el que los alumnos expresan si el profesor debe tomar cursos de didáctica (podría funcionar como variable de control).

Los dos últimos grupos (E y F) constan de las preguntas 4 y 21, respectivamente, donde los alumnos manifiestan si desean volver a tomar clases con el profesor y lo califican de manera global (también podrían fungir como variables de control).

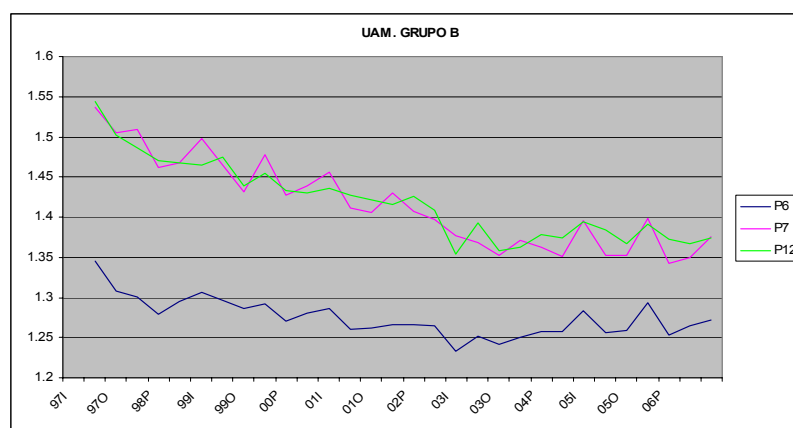
El resultado se muestra abajo:



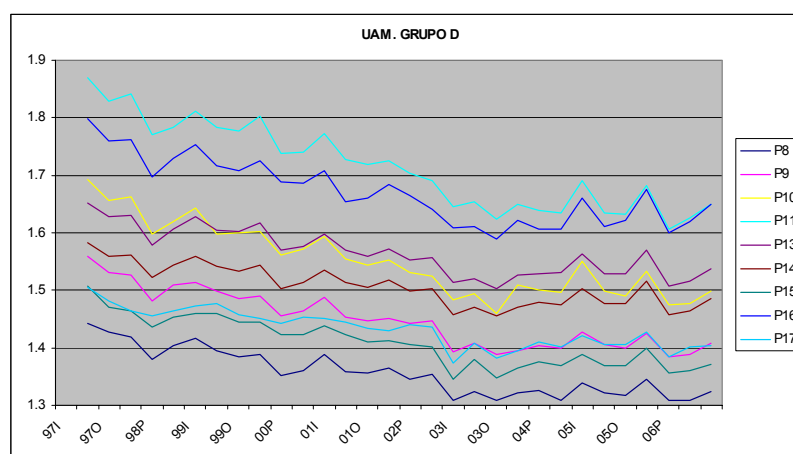
El grupo A (las preguntas de cumplimiento formal ubicadas al principio del cuestionario), obtiene el valor mayor; sigue la pregunta 4 (“De ser posible me agradecería volver a tomar otro curso con este profesor”), ubicada también en el paquete de las cinco preguntas iniciales del cuestionario. En tercer lugar se encuentra el grupo B (las preguntas de cumplimiento formal situadas dentro del cuerpo principal del cuestionario). Al final se encuentra el grupo D, con las preguntas referidas a las habilidades y competencias del profesor. Los grupos C y F corresponden a las preguntas 5 y 21 expuestas antes. Ahí puede observarse que las “peores” opiniones (valores superiores a 2.1 en el IOP) se obtienen en la calificación global (Grupo E = Pregunta 21), pero esos valores significan que la mayoría de los alumnos opina que los profesores van de Muy Bueno a Excelente. Esta descomposición por grupos confirmaría el sesgo más favorable de las respuestas de cumplimiento formal que se mencionó antes, especialmente si se contrastan los grupos A y B, situados en diferentes lugares dentro del cuestionario.

Por otro lado, la desagregación del grupo B indica que los profesores tienden más a basarse en el programa del curso establecido (P. 6) que a cumplir con su asistencia (P. 7)

y con la duración de las sesiones (P. 12). Aunque lo primero podría leerse positivamente, es posible que en realidad encubra una práctica institucional deficiente de la docencia, ya sea por la repetición acrítica de los viejos programas oficiales que no han sido actualizados o porque los profesores presentan a los alumnos programas propios no discutidos con los demás colegas ni oficializados. Por lo demás, nótese que, en el último período, el promedio de asistencia es mayor que el de respeto a la duración de las sesiones. Esto podría estar asociado a la insistencia de la Institución en disminuir la inasistencia de los profesores a clases y la falta de mecanismos para verificar que éstos cumplan con todas las horas programadas.



Por ser de mayor interés para este estudio, abajo se muestra la desagregación del grupo D. En este grupo están las preguntas relacionadas con las competencias y habilidades didácticas de los profesores, es decir, las que expresarían con mayor claridad si hay cambio en las estrategias docentes.



Obsérvese que la pregunta con valores “más bajos” a lo largo de todo el período es la 11, referida al empleo de recursos didácticos, seguida de la 16, referida a la promoción de actividades fuera del aula.

En cambio, las preguntas con “mejor puntaje” son 8, 15, 17 y 9, que se refieren, respectivamente, a propiciar un ambiente de respeto y confianza, el dominio de la temática, la objetividad de las evaluaciones y el entusiasmo por parte del profesor⁴².

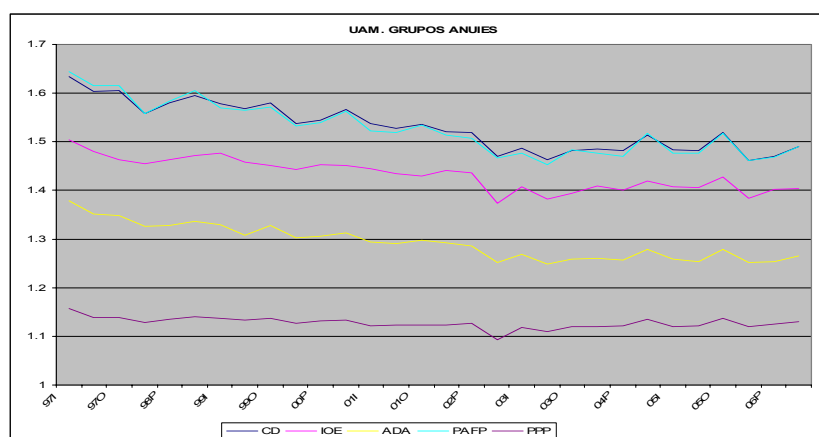
Aunque es difícil apreciarlo con claridad gráficamente, la pregunta 11 fue la que registró una mejora más pronunciada a lo largo de todo el período y la única que se mantuvo así, tendencial y muy suavemente, entre 2002-O y 2006-O. Después de ella, las preguntas 8 (ambiente) y 9 (entusiasmo).

Para ver desde otro ángulo la opinión de los alumnos sobre el desempeño de los profesores, utilicé otra clasificación de las preguntas, que denominaré ANUIES, según los rubros siguientes⁴³:

⁴² Un estudio en varias instituciones muestra que a los estudiantes mexicanos les interesan, en orden de importancia, el dominio de la asignatura, la claridad expositiva y la organización de la clase, más que la interacción personal, la evaluación del aprendizaje y la estructuración de objetivos y contenidos del curso (García Garduño, 2004). Este último punto, a propósito, es ilustrativo del sentido mecanicista que prevalece en la educación superior mexicana, ya que deja entrever que, al tomar un curso, los alumnos no se preguntan previamente sobre las razones para cursarlo ni lo sitúan en la perspectiva del plan curricular completo, y menos si se trata de un curso dentro de un plan de estudios rígido; parece que es hasta cursos posteriores, cuando han podido comparar profesores y adentrarse en las complicaciones de su profesión, que los estudiantes reevalúan la contribución de un curso y de un profesor a la trayectoria de su formación

ASPECTOS	PREGUNTAS
a) Competencia docente (CD)	9, 11, 13 a 15
b) Idoneidad y objetividad de la evaluación (IOE)	17
c) Atención y dedicación hacia el alumno (ADA)	1, 7, 12
d) Planificación-programación del profesor (PPP)	2, 3, 6
e) Participación del alumno fomentada por el profesor (PAFP)	10, 16, 18

La gráfica que sigue muestra los resultados:



Puede observarse un comportamiento casi idéntico entre las Competencias Docentes y la Participación del Alumno Fomentada por el Profesor, lo cual sugiere que los alumnos identifican las calidades didácticas del profesor con las posibilidades de participar activamente en el desarrollo del curso. Por otro lado, estos grupos de variables obtienen peores calificaciones que la evaluación y la atención a los alumnos. Aunque la planeación y programación del curso (y su cumplimiento) obtienen la calificación más alta, es posible también que haya cierta indiferencia en la manera de responder a las

⁴³ Tomados de Magaña, Montesinos y Hernández (2007).

preguntas correspondientes debido a que los alumnos no se consideran solventes en este aspecto⁴⁴.

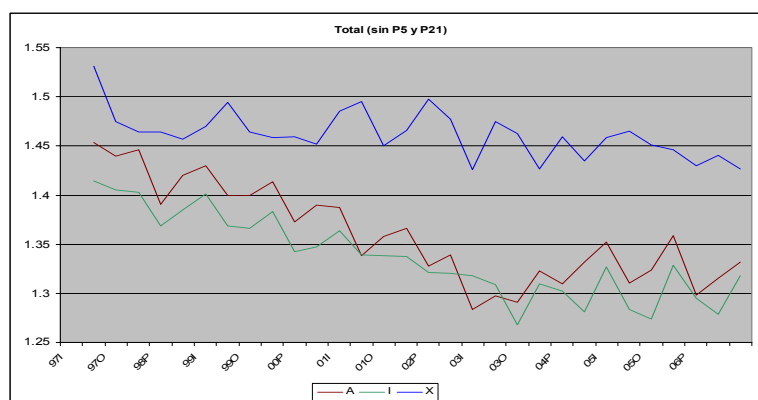
Se puede concluir tentativamente, para el conjunto de la UAM, lo que sigue:

- 1) Se observa una mejoría tendencial en la opinión de los alumnos respecto del desempeño de los profesores entre 1997 y 2002 para todas las preguntas consideradas en el análisis.
- 2) Se registra un estancamiento o hasta un retroceso a partir de 2003.
- 3) Aparte de la pregunta 21, las preguntas con valores “más bajos” fueron la 11 y la 16, referida la primera a aspectos didácticos y la segunda a la promoción de actividades fuera del aula, pero la 11 fue también la que mostró una mejora más notable.
- 4) Las preguntas con valores “más altos” a lo largo del período fueron las referidas a aspectos de cumplimiento formal.
- 5) Tres cuestiones parecen pertinentes en este momento:
 - a) ¿Qué factores influyeron en la mejora tendencial de los resultados del primer subperíodo y cuáles en la inflexión que se registra a partir del 2003?
 - b) ¿Por qué la pregunta 11 registra los valores más bajos en todo el período?
 - c) ¿Qué factores influyeron en el mejor comportamiento tendencial de la pregunta 11 y, quizás, de la 8 y 9?

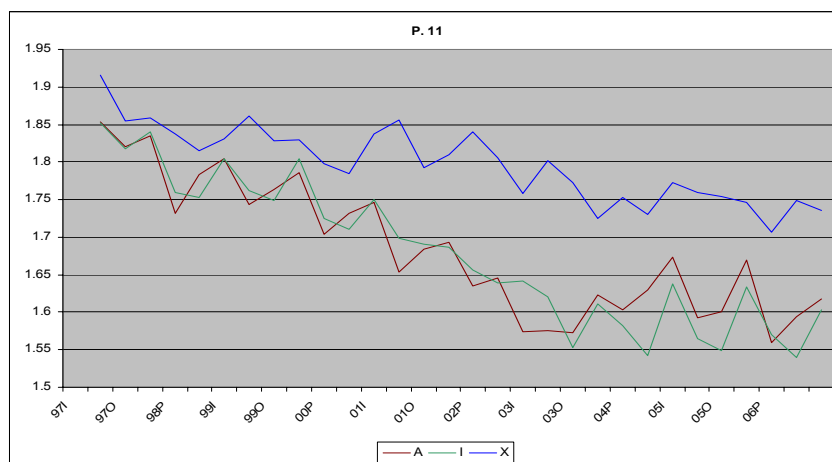
⁴⁴ Uno de los debates más importantes sobre la validez de las encuestas gira alrededor de la capacidad de opinión de los alumnos. Se considera que los estudiantes disponen de elementos para poder opinar en los siguientes aspectos: a) respecto del profesor: su relación con los alumnos, su comportamiento ético, su grado de interés y atención, su habilidad comunicativa y organizativa y la equidad (justeza) en las calificaciones; b) respecto del curso: carga de trabajo y conocimientos adquiridos. Pero que no los tienen (en cursos de pregrado) para opinar acerca del contenido del curso, la erudición del profesor y su dominio de la materia (Poissant, 2004). Naturalmente, hay profesores que son más escépticos sobre las capacidades de los estudiantes, así como los hay que les dan más crédito.

Análisis por Unidades.

Para ver el comportamiento del IOP a nivel de Unidades se optó por dos indicadores: el Total de preguntas sin la 5 y la 21, y la pregunta 11, pues según lo visto antes, reflejan la opinión de los alumnos respecto del desempeño docente de los profesores, y la segunda especialmente en los aspectos relacionados con las habilidades y competencias.

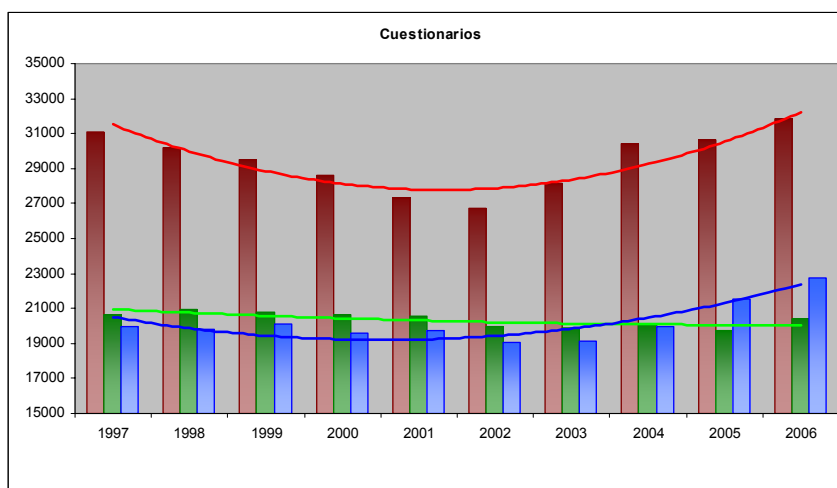


Para el conjunto de preguntas y en todo el período, los profesores de la Unidad Iztapalapa son ligeramente mejor percibidos que los de Azcapotzalco, y ambos, que los de la Unidad Xochimilco en una distancia apreciable. Sin embargo, durante 2002-2006, en esta última se mantiene la tendencia a la mejora, mientras que en Azcapotzalco e Iztapalapa hay un retroceso, más acentuado en la primera.



Considerando únicamente la pregunta 11, la diferencia respecto de lo anterior es que los alumnos de Iztapalapa tienen mejor opinión de sus profesores que los de Azcapotzalco sólo entre 2002 y 2006.

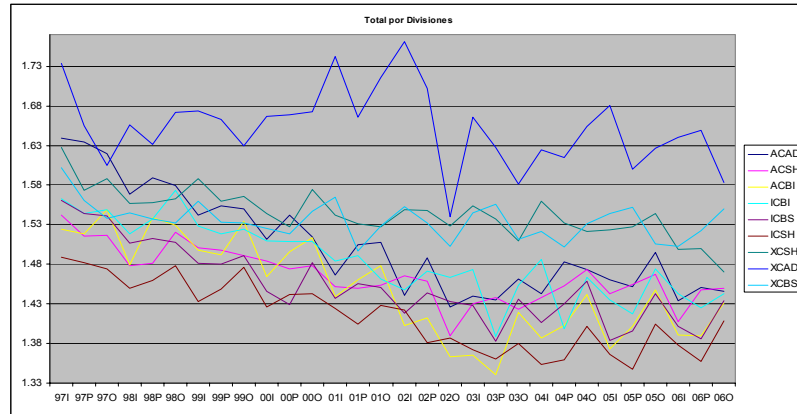
Por otro lado, como puede apreciarse en la gráfica siguiente, tanto en Azcapotzalco como en Xochimilco se registra un incremento en el número de cuestionarios respondidos a partir de 2003, mientras que en Iztapalapa el promedio de 2003-2006 es inferior al de 1997-2001. Como se había anticipado, esto indica que no hay relación entre la cantidad de cuestionarios respondidos y el comportamiento de las preguntas.



Análisis por Divisiones.

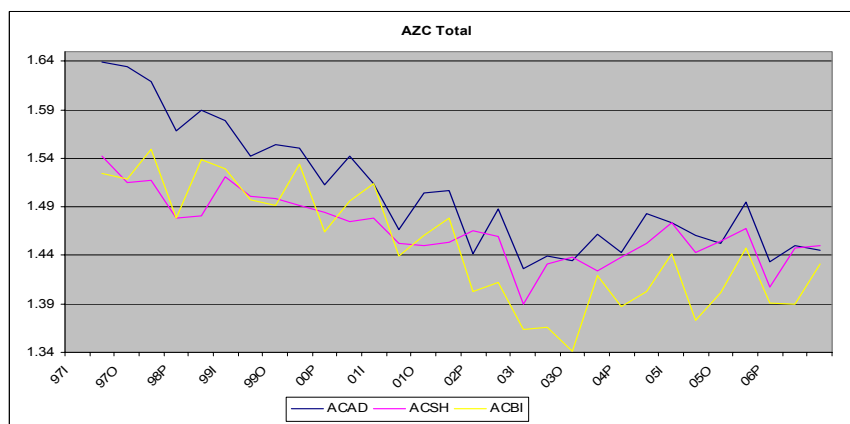
La gráfica siguiente muestra con claridad que los profesores con más alto IOP a lo largo de todo el período son los de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH) de Iztapalapa, y que los profesores con menor IOP son los de las tres Divisiones de Xochimilco. Merece destacarse el paso al segundo lugar de la División de Ciencias Básicas e Ingeniería (CBI) de la Unidad Azcapotzalco entre 03-P y 05-I, aunque no pudo sostenerse después. Y destaca en particular que la División de Ciencias y Artes para el Diseño (CAD) de esta última Unidad sea la única División de toda la Universidad que registró una

disminución del IOP entre 1997 y 02-I, para mejorar entre 02-P y 03-O y volver a descender después en sintonía con las demás.

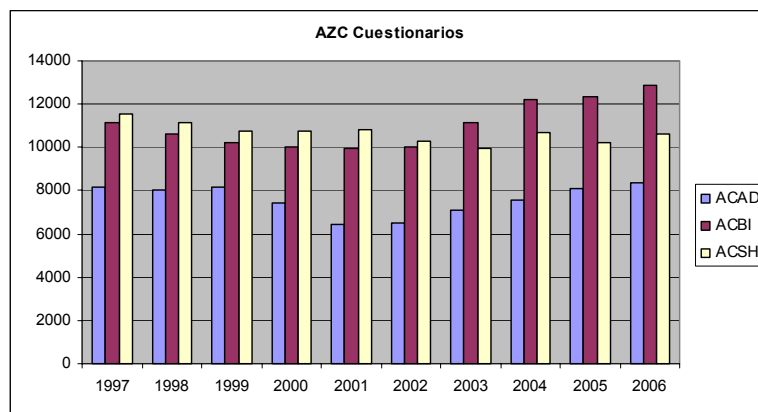


La gráfica de la pregunta 11 por Divisiones no es tan clara porque los comportamientos están más apretados, por lo que no se ha incluido aquí, pero en general reitera lo anterior.

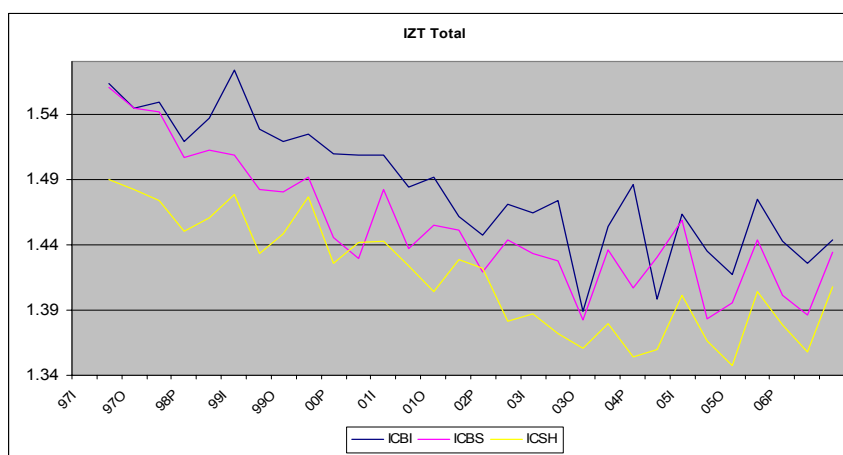
En el caso de la Unidad Azcapotzalco, puede observarse a partir de 2003 un retroceso más fuerte proporcionalmente en CBI y CSH, aunque los profesores de la primera División fueron mejor calificados en promedio durante el último período.



En CBI y CAD se registró un aumento proporcionalmente mayor que en CSH en el número de cuestionarios respondidos⁴⁵.

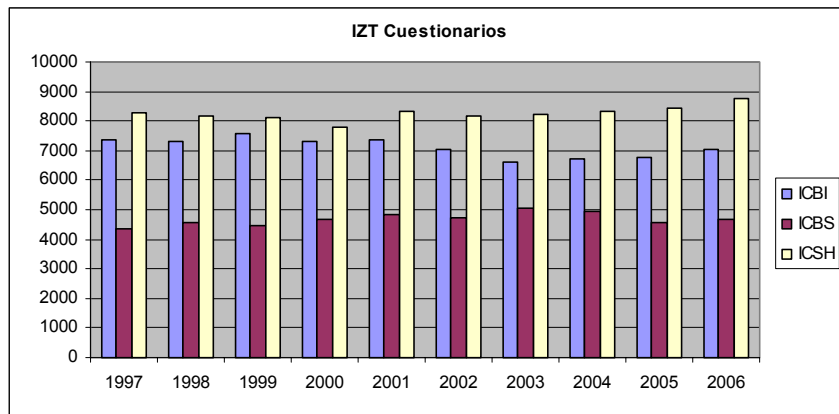


En la Unidad Iztapalapa el comportamiento de las Divisiones fue muy similar entre sí y en concordancia con el conjunto de la Universidad.

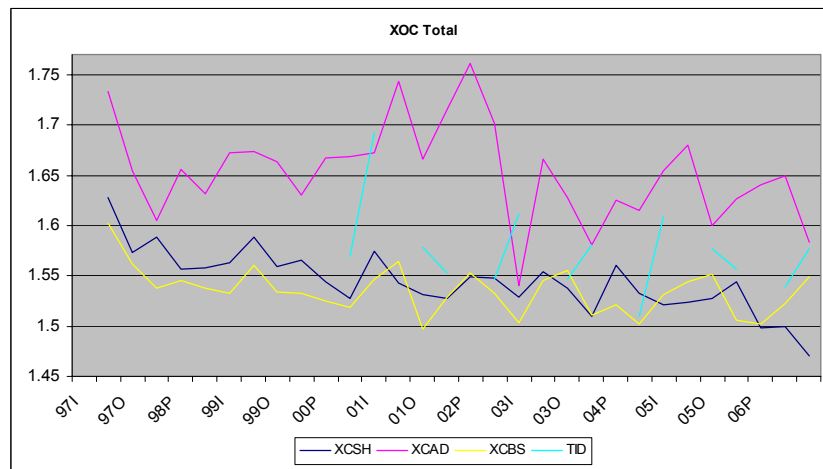


En cambio, la única División que registró un aumento en la cantidad de cuestionarios respondidos entre 1997-2002 y 2003-2006, aunque leve, fue CSH. En CBI también se incrementó en el segundo período pero no superó al primero. CBS prácticamente se mantuvo en el mismo nivel.

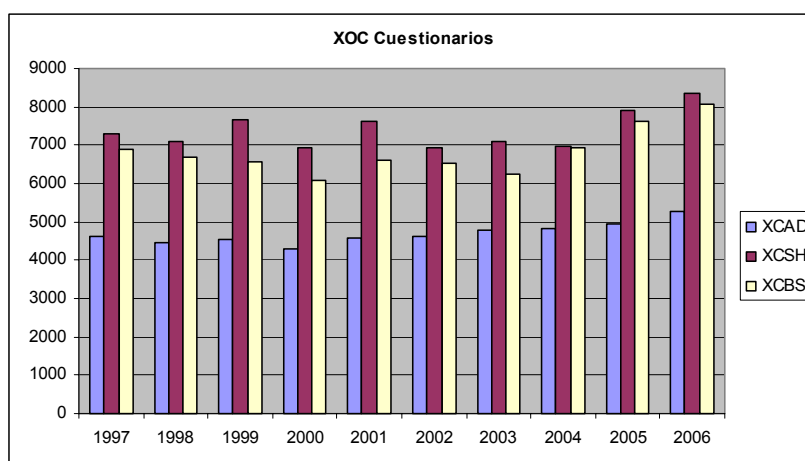
⁴⁵ Para ser más ilustrativas, estas proporciones tendrían que compararse con la cantidad de profesores contratados y asignados en la programación escolar.



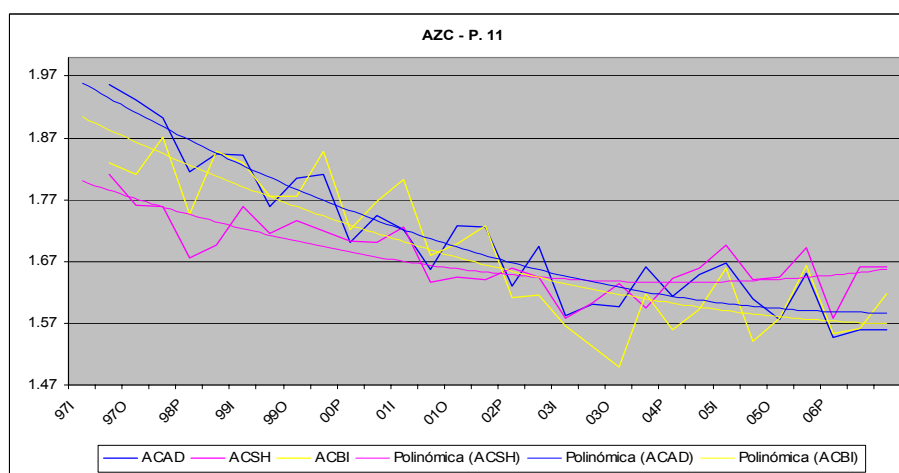
En la Unidad Xochimilco CBS y CSH se comportaron de una manera muy similar. Aquí se han incluido datos del Tronco Interdivisional (TID) por el peso que pudiera tener dada su dimensión, pero como se ve, tiene un comportamiento intermedio entre las dos Divisiones mencionadas.

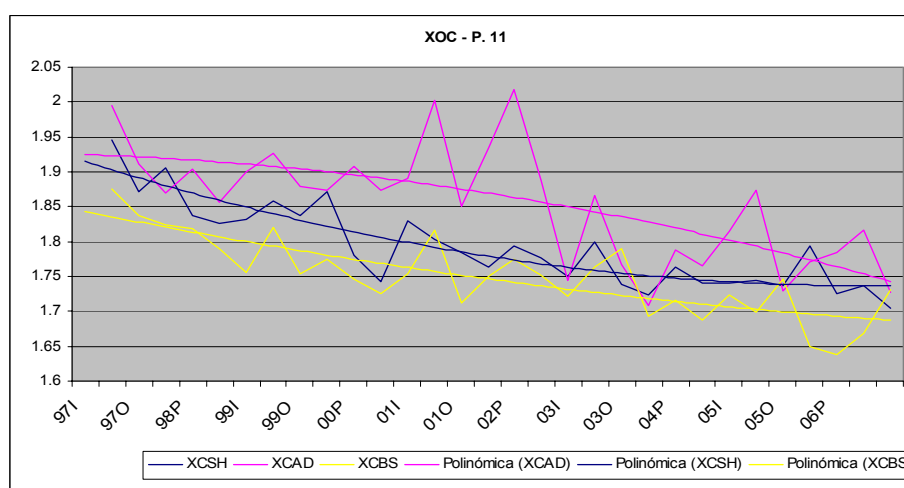
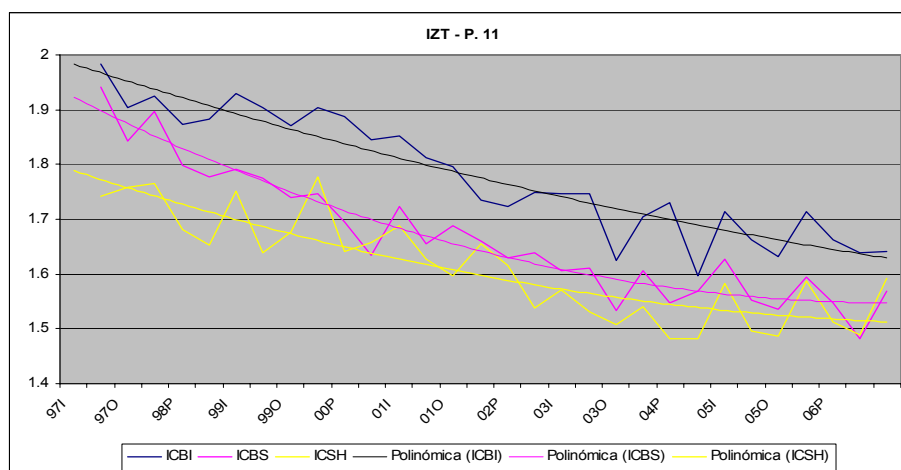


En contraste, esas mismas Divisiones respecto CAD, registraron un aumento fuerte en el número de cuestionarios respondidos.



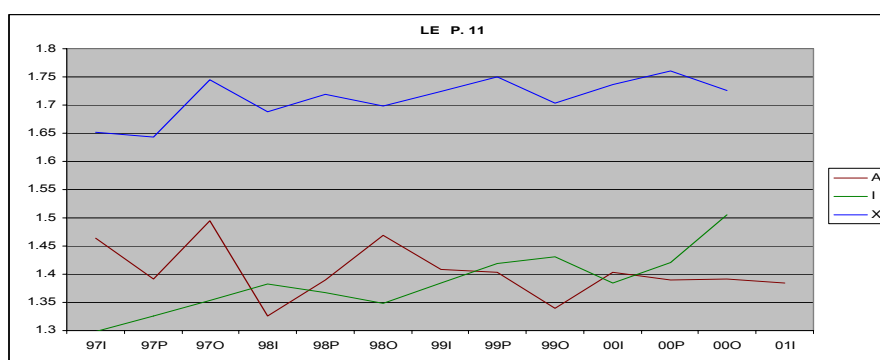
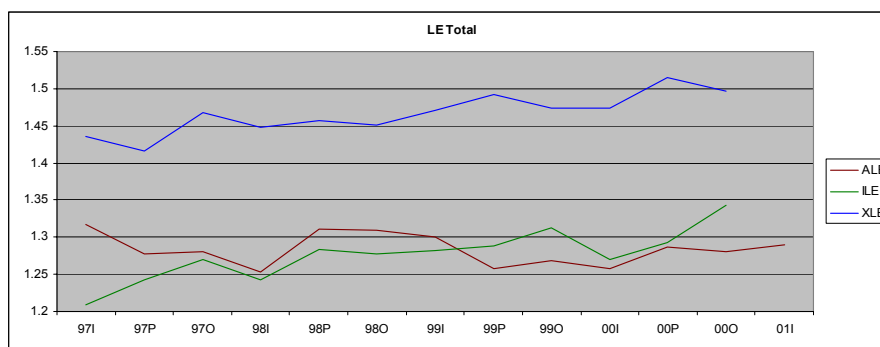
Si sólo se considera la pregunta 11, se observa claramente a partir de 2003: a) un marcado retroceso en CSH de la Unidad Azcapotzalco; b) que CAD Xochimilco sigue su tendencia creciente, y c) que en las otras siete Divisiones la mejora “histórica” tiende a frenarse con mayor o menor fuerza.





Para contrastar, abajo se muestra el comportamiento de Lenguas Extranjeras en cada una de las Unidades, tanto para el conjunto de respuestas como para la pregunta 11, solamente entre 1997 y 2001-I porque después los cuestionarios de los profesores fueron integrados a las Divisiones de CSH. Puede observarse una mejora tendencial leve pero continua en la Unidad Azcapotzalco y lo contrario en las otras dos (en estos dos casos, además, en oposición a las tendencias generales de este período)⁴⁶.

⁴⁶ En la base de datos no estaban registrados los de 99-I y 01-I de Iztapalapa y Xochimilco; los primeros fueron calculados como promedio.



Por último, cabe decir que la comparación entre Divisiones de la misma área de conocimiento (CAD, CBI, CBS y CSH) no arrojó resultados relevantes⁴⁷.

⁴⁷ Esto se omite por razones de espacio.

Conclusiones.

Del análisis por Unidades y Divisiones pude desprenderse lo siguiente:

- 1) Hay una diferencia apreciable entre la Unidad Xochimilco, por un lado, y Azcapotzalco e Iztapalapa, por el otro, porque los profesores de la primera obtienen un IOP más bajo y porque dicha Unidad mantiene su tendencia al alza en el período 2003-2006.
- 2) Tanto en el conjunto de respuestas como en la pregunta 11, se observa una mejoría en la opinión de los alumnos respecto del desempeño de los profesores en todas la Divisiones excepto CAD Xochimilco entre 1997 y 2002.
- 3) Se registra un estancamiento o hasta un retroceso en todas a partir de 2003, acentuadamente en CSH Azcapotzalco, pero no en CAD Xochimilco aunque su tendencia a la mejora es más leve que antes.
- 4) La cantidad de cuestionarios respondidos no guarda relación con el comportamiento del IOP.
- 5) El área de conocimiento tampoco influye en el IOP.
- 6) En consecuencia, a este nivel de análisis no es posible establecer similitudes y diferencias entre las Unidades y Divisiones respecto de la opinión de los alumnos acerca del desempeño docente de sus profesores.
- 7) Este análisis comparativo tampoco permite responderse las tres preguntas formuladas antes, a saber:
 - a) ¿Qué factores influyeron en la mejora de los resultados del primer subperíodo y cuáles en la inflexión que se registra a partir del 2003?
 - b) ¿Por qué la pregunta 11 registra los valores más bajos en todo el período?
 - c) ¿Qué factores influyeron en el mejor comportamiento de la pregunta 11 y, quizás, de la 8 y 9?

Respecto de la primera pregunta, conviene aclarar que si bien no hay correlación entre la cantidad de cuestionarios y las calificaciones obtenidas por los profesores, no habría que descartar la posibilidad de que el mayor interés puesto por la Universidad en aprovechar

la encuesta para realizar una evaluación más seria de los docentes entre 2003 y 2006 haya repercutido en que los alumnos la respondieran con más conciencia y responsabilidad. Esto explicaría el ajuste del IOP en dicho período sin que necesariamente estuviera relacionado con la cantidad de cuestionarios respondidos. Se trataría de un efecto más cualitativo que cuantitativo, pero se requieren otros instrumentos para verificarlo.

En cuanto a la tercera puede plantearse la hipótesis de que la mejora del IOP de esas preguntas refleja a los profesores que han tomado cursos de actualización y formación didáctico-pedagógica, una de las principales estrategias de mejora de la docencia instrumentadas por la Universidad (Capítulo 3).

Por ahora no hay datos sistemáticos que sirvan para constatar esa hipótesis en todas las Divisiones de la Universidad pero vale la pena mencionar un estudio al respecto. En la Unidad Azcapotzalco se llevó a cabo recientemente una evaluación del Programa de Formación Docente de la Unidad (UAM, 2007). Se tomó una muestra de los profesores de las tres Divisiones que habían tomado cursos relacionados con la didáctica entre 2003 y 2006. De 150 profesores que acreditaron esos cursos, se seleccionaron los que habían impartido la misma unidad de enseñanza-aprendizaje durante el período, para evitar sesgos por el cambio de materia; se analizó el resultado de los cuestionarios correspondientes (44 profesores) y se encontró que la opinión de los alumnos sobre esos profesores no había mejorado sustancialmente. Aunque la muestra es muy pequeña (una tercera parte de los profesores que han tomado cursos de didáctica), parece representativa de lo que ocurre, es decir, que la mayoría de los profesores se inscribe en los cursos más para obtener ‘puntos’ que para mejorar sus prácticas docentes. Esto develaría que la principal estrategia institucional de mejora educativa es ineficiente, sobre todo si no hay mecanismos para verificar que los profesores apliquen lo que aprenden en los cursos de actualización⁴⁸.

⁴⁸ Este resultado ha llevado a la Unidad a replantear el Programa para subsanar esta ineficacia.

4.3 Conclusiones.

En este Capítulo se ha expuesto una valoración tentativa de la mejora de la calidad educativa en la UAM a partir de 2001/2002, no integral pero distinguiendo cambios en los insumos, los procesos y los productos. Se ha visto, en términos generales, que la Institución obtuvo resultados apreciables en la variación de los indicadores de los insumos ligados a la aplicación del PIFI (capacidad y competitividad académicas), pero que los cambios no son tan significativos en cuanto a los procesos (innovación educativa y gestión). De hecho, los efectos de las nuevas *Políticas de Docencia* implementadas a partir de esos años, se desgranar con lentitud por la estructura organizacional. En consecuencia, los compromisos establecidos y las acciones emprendidas para mejorar la calidad educativa enfrentarían los obstáculos estructurales que se presentaron el Capítulo anterior.

El análisis de productos, realizado a través de la opinión de los alumnos sobre el desempeño docente de sus profesores, sugiere que se ha registrado una mejora en las estrategias de enseñanza-aprendizaje, expresada en el mejor comportamiento relativo de la pregunta 11 (y quizá 8 y 9) del cuestionario que se les aplica. Pero se trata de una tendencia que se registra desde 1997 y, por ende, no necesariamente está ligada a los programas de mejora del último período. La información disponible no permite asegurarlo. En todo caso, parece que el esfuerzo emprendido a través del despliegue de cursos de actualización didáctica para los profesores ha tenido un impacto menor en las prácticas docentes de la Institución como conjunto. El análisis comparativo entre Unidades y Divisiones tampoco arroja luz sobre las circunstancias que inciden en la evolución del indicador utilizado.

Visto de conjunto, este Capítulo sugiere que el proceso de mejora de la calidad educativa en la UAM avanza muy lentamente pues el cambio en los insumos no ha repercutido significativamente en los procesos y los productos. Al parecer, la presencia del PIFI a partir de 2002 aceleró los primeros, acentuando la tendencia institucional previa, pero no

ha incidido todavía en los segundos. En particular, se ha modificado la organización para cumplir con los requisitos del Programa, pero no se ha reformado la gestión de la docencia en la Universidad. En este sentido, hay una respuesta institucional insuficiente a uno de los propósitos del Programa. Además, esto puede ser un factor que limite los procesos de innovación educativa, transformación de las prácticas docentes y mejor formación de los alumnos. Las nuevas *Políticas de Docencia* tampoco han tenido un efecto significativo en estos rubros. La principal estrategia para implementarlas, los cursos de actualización de profesores, parece haber tenido un impacto menor durante el período estudiado.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ENCUESTA PARA ALUMNOS

NIVEL	
LICENCIATURA	L
ESPECIALIDAD	E
MAESTRÍA	M
DOCTORADO	D

ESTA ENCUESTA TIENE EL PROPÓSITO DE OBTENER INFORMACIÓN QUE CONTRIBUIRÁ JUNTO CON OTROS MECANISMOS, A EVALUAR NUESTRA UNIVERSIDAD PARA MEJORAR LAS ACTIVIDADES DOCENTES

LAS OPINIONES Y LOS COMENTARIOS QUE USTED EXPRESE SERÁN ESTRICTAMENTE CONFIDENCIALES

NOMBRE Y CLAVE DEL PROFESOR: _____
 NOMBRE Y CLAVE DE LA U.E.A.: _____
 CLAVE DEL GRUPO: _____ TRIMESTRE: _____
 NOMBRE Y CLAVE DE LA CARRERA: _____

INSTRUCCIONES

- LE SOLICITAMOS LEER CON ATENCIÓN CADA ENUNCIADO, REFLEXIONAR SOBRE LAS OPCIONES QUE SE LE PROPONEN Y LLENAR EL CÍRCULO DE LA QUE CONSIDERE MÁS ADECUADA PARA EXPRESAR SU OPINIÓN.

- SÓLO PODRÁ SELECCIONAR UNA OPCIÓN

- USE LÁPIZ MEDIANO (2 Ó 2.5) PARA LLENAR COMPLETAMENTE LOS CÍRCULOS.



- SI CONSIDERA NECESARIO RECTIFICAR ALGUNA DE SUS SELECCIONES, BÓRRELA TOTALMENTE ANTES DE ELEGIR OTRA

CLAVE DE LA U.E.A.	NO. EMPLEADO	CLAVE DE CARRERA	CLAVE DEL GRUPO
0 0 0 0 0 0 0	0 0 0 0 0 0	0 0 0 0 0 0 0	0 0 0 0 0 0 0
1 1 1 1 1 1 1	1 1 1 1 1 1	1 1 1 1 1 1 1	1 1 1 1 1 1 1
2 2 2 2 2 2 2	2 2 2 2 2 2	2 2 2 2 2 2 2	2 2 2 2 2 2 2
3 3 3 3 3 3 3	3 3 3 3 3 3	3 3 3 3 3 3 3	3 3 3 3 3 3 3
4 4 4 4 4 4 4	4 4 4 4 4 4	4 4 4 4 4 4 4	4 4 4 4 4 4 4
5 5 5 5 5 5 5	5 5 5 5 5 5	5 5 5 5 5 5 5	5 5 5 5 5 5 5
6 6 6 6 6 6 6	6 6 6 6 6 6	6 6 6 6 6 6 6	6 6 6 6 6 6 6
7 7 7 7 7 7 7	7 7 7 7 7 7	7 7 7 7 7 7 7	7 7 7 7 7 7 7
8 8 8 8 8 8 8	8 8 8 8 8 8	8 8 8 8 8 8 8	8 8 8 8 8 8 8
9 9 9 9 9 9 9	9 9 9 9 9 9	9 9 9 9 9 9 9	9 9 9 9 9 9 9

AUTOEVALUACIÓN

	SIEMPRE	CASI SIEMPRE	FRECUENTEMENTE	EN OCASIONES	NINGUNAS
1. USTED HA ASISTIDO, HASTA LA FECHA, A LAS SESIONES PROGRAMADAS PARA EL CURSO	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. USTED SE HA PRESENTADO PUNTUALMENTE A CLASES	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. USTED HA PERMANECIDO EN CLASE LA DURACIÓN TOTAL DE LAS SESIONES	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. USTED HA PARTICIPADO EN CLASE, ENTRE OTRAS MANERAS, EXPRESANDO DUDAS, APORTANDO EJEMPLOS, RESPONDIENDO A PREGUNTAS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. A ESTE CURSO USTED LE HA DEDICADO, FUERA DEL AULA, EL SIGUIENTE NÚMERO DE HORAS SEMANALES	MENOS DE 2	ENTRE 2 Y 4	ENTRE 4 Y 6	ENTRE 6 Y 8	MÁS DE 8
6. DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, USTED JUZGARÍA QUE SU ESFUERZO Y DEDICACIÓN HACIA EL CURSO FUE LA ADECUADA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

08818

IMPORTANTE: DESPRENDA CON CUIDADO

El presente volante tiene la finalidad de dar a conocer tus opiniones al profesor que anteriormente valoraste; los comentarios que realices son conforme al espíritu crítico y profesional de nuestra casa de estudios y comunidad universitaria, y serán entregadas a tu profesor en fecha posterior a la evaluación final.

NOMBRE Y CLAVE DEL PROFESOR: _____
 NOMBRE Y CLAVE DE LA UEA: _____
 NOMBRE Y CLAVE DE LA CARRERA: _____ TRIMESTRE: _____
COMENTARIOS Y SUGERENCIAS A TU PROFESOR: _____

Tabla de Índice de Opinión (IOP) agregado de la UAM

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	P21	TOTAL	S/P5,P21
97I	1.05299	1.07227	1.05394	1.22532	1.67736	1.34589	1.53731	1.44248	1.55869	1.69195	1.87079	1.54346	1.65148	1.58342	1.50665	1.79759	1.50469	2.28697	1.52240	1.46493
97P	1.04954	1.06225	1.04752	1.21910	1.68511	1.30809	1.50489	1.42637	1.53162	1.65697	1.82963	1.50187	1.62735	1.55959	1.47093	1.76058	1.48060	2.26374	1.49921	1.43981
97O	1.04762	1.06296	1.05047	1.21734	1.69768	1.30082	1.50951	1.41908	1.52624	1.66363	1.84263	1.48704	1.62988	1.56134	1.46349	1.76189	1.46307	2.25926	1.49800	1.43794
98I	1.04539	1.06009	1.04596	1.20816	1.71997	1.27948	1.46126	1.37886	1.48172	1.59735	1.77034	1.47060	1.57888	1.52247	1.43652	1.69673	1.45492	2.22613	1.46860	1.40554
98P	1.04985	1.06062	1.04807	1.22036	1.70341	1.29507	1.46833	1.40379	1.51006	1.61872	1.78297	1.46717	1.60600	1.54413	1.45418	1.72906	1.46364	2.25915	1.48248	1.42013
98O	1.04966	1.06477	1.05139	1.22001	1.70942	1.30609	1.49779	1.41750	1.51357	1.64377	1.81156	1.46434	1.62829	1.55909	1.45970	1.75226	1.47234	2.25619	1.49321	1.43201
99I	1.05034	1.06656	1.04807	1.22417	1.71777	1.29663	1.46546	1.39418	1.49924	1.59878	1.78334	1.47451	1.60470	1.54214	1.46043	1.71606	1.47727	2.25703	1.48204	1.41887
99P	1.05005	1.06445	1.04856	1.21509	1.71763	1.28696	1.43187	1.38379	1.48485	1.59989	1.77767	1.43922	1.60116	1.53406	1.44399	1.70865	1.45834	2.24409	1.47168	1.40804
99O	1.05124	1.06952	1.04999	1.21195	1.70424	1.29232	1.47726	1.38760	1.48963	1.60232	1.80363	1.45514	1.61644	1.54360	1.44380	1.72461	1.45161	2.23942	1.47857	1.41692
00I	1.04624	1.06295	1.04548	1.20579	1.72049	1.27045	1.42724	1.35077	1.45527	1.56202	1.73756	1.43327	1.57080	1.50262	1.42231	1.68751	1.44236	2.21980	1.45350	1.38891
00P	1.04974	1.06595	1.04814	1.20578	1.72253	1.28009	1.43912	1.36056	1.46388	1.57280	1.74004	1.43086	1.57665	1.51460	1.42324	1.68720	1.45326	2.22527	1.45887	1.39449
00O	1.04811	1.06437	1.04902	1.21164	1.71765	1.28596	1.45680	1.38900	1.48857	1.59346	1.77315	1.43532	1.59756	1.53589	1.43847	1.70779	1.45204	2.24005	1.47138	1.40795
01I	1.04345	1.05935	1.04451	1.20492	1.72560	1.26043	1.41109	1.35730	1.45377	1.55455	1.72708	1.42801	1.57061	1.51312	1.42370	1.65388	1.44387	2.23532	1.45059	1.38435
01P	1.04392	1.06110	1.04517	1.20264	1.72749	1.26160	1.40574	1.35530	1.44732	1.54299	1.71794	1.42204	1.55908	1.50426	1.41111	1.66100	1.43477	2.21947	1.44572	1.37975
01O	1.04414	1.06061	1.04395	1.20096	1.72313	1.26598	1.43064	1.36487	1.45097	1.55273	1.72411	1.41604	1.57217	1.51866	1.41204	1.68417	1.42994	2.21570	1.45060	1.38575
02I	1.04202	1.05911	1.04258	1.20482	1.71541	1.26612	1.40729	1.34530	1.44276	1.53183	1.70318	1.42589	1.55284	1.49889	1.40490	1.66406	1.44111	2.20949	1.44209	1.37704
02P	1.04933	1.06584	1.04774	1.20745	1.72277	1.26450	1.39677	1.35412	1.44617	1.52391	1.69121	1.40897	1.55613	1.50326	1.40210	1.64169	1.43545	2.20763	1.44028	1.37466
02O	1.02218	1.03238	1.01180	1.16589	1.67962	1.23248	1.37744	1.30795	1.39257	1.48327	1.64482	1.35401	1.51260	1.45831	1.34585	1.60960	1.37407	2.20269	1.40042	1.33282
03I	1.04433	1.06055	1.04428	1.19819	1.72958	1.25189	1.36841	1.32400	1.40819	1.49441	1.65400	1.39261	1.52019	1.47136	1.38059	1.61027	1.40783	2.19075	1.41952	1.35194
03P	1.03754	1.05103	1.03755	1.18551	1.71630	1.24165	1.35234	1.30850	1.38893	1.46035	1.62327	1.35805	1.50318	1.45536	1.34781	1.58943	1.38135	2.17080	1.40050	1.33261
03O	1.04318	1.06232	1.04541	1.19225	1.72885	1.25083	1.37133	1.32162	1.39472	1.50923	1.64860	1.36253	1.52734	1.47147	1.36372	1.62144	1.39441	2.15711	1.41480	1.34878
04I	1.03986	1.05986	1.04257	1.19396	1.72082	1.25823	1.36300	1.32497	1.40374	1.50135	1.63926	1.37805	1.52929	1.47949	1.37466	1.60644	1.40951	2.17778	1.41682	1.35027
04P	1.04465	1.06408	1.04357	1.20118	1.72369	1.25715	1.35108	1.30937	1.39841	1.49549	1.63444	1.37352	1.53056	1.47527	1.36937	1.60638	1.40055	2.17701	1.41421	1.34719
04O	1.04797	1.07327	1.04843	1.20818	1.72146	1.28333	1.39537	1.33924	1.42738	1.55130	1.69109	1.39380	1.56425	1.50311	1.38824	1.66082	1.41980	2.19966	1.43982	1.37472
05I	1.04077	1.06252	1.04348	1.20161	1.72803	1.25614	1.35266	1.32146	1.40596	1.49874	1.63491	1.38395	1.52871	1.47730	1.36915	1.61102	1.40668	2.16873	1.41621	1.34969
05P	1.04424	1.06434	1.04413	1.20335	1.72333	1.25871	1.35246	1.31737	1.40005	1.48921	1.63304	1.36663	1.52817	1.47766	1.36970	1.62216	1.40607	2.17614	1.41538	1.34858
05O	1.04423	1.06995	1.04577	1.20358	1.71474	1.29296	1.39856	1.34639	1.42435	1.53304	1.68260	1.39204	1.57002	1.51605	1.39892	1.67456	1.42763	2.19980	1.44084	1.37629
06I	1.04232	1.06250	1.04235	1.19696	1.73251	1.25350	1.34240	1.30759	1.38395	1.47495	1.60722	1.37292	1.50627	1.45690	1.35512	1.60022	1.38453	2.16452	1.40482	1.33686
06P	1.04432	1.06633	1.04477	1.19505	1.73079	1.26499	1.34908	1.30806	1.38780	1.47774	1.62648	1.36694	1.51540	1.46301	1.35968	1.61897	1.40251	2.16002	1.41011	1.34320
06O	1.04497	1.07142	1.04574	1.19641	1.71965	1.27130	1.37594	1.32288	1.40726	1.49891	1.64932	1.37455	1.53734	1.48625	1.37209	1.65023	1.40457	2.15516	1.42133	1.35682
Total	1.04514	1.06278	1.04501	1.20492	1.71590	1.27465	1.41595	1.35634	1.44892	1.55252	1.71520	1.41911	1.56578	1.50776	1.40908	1.67054	1.43263	2.21216	1.44747	1.38290



FLACSO
MEXICO

Capítulo 5. EPÍLOGO

5.1 Recapitulación y Conclusiones.

En este trabajo se ha presentado un estudio del proceso de implementación de la política de educación superior mexicana en el ámbito de las universidades públicas iniciada en 1990, siguiendo como eje el tema de la calidad de la docencia, haciendo énfasis en el PIFI (2001-2006) y tomando caso a la UAM.

Dicha política está ligada al más reciente proyecto de modernización del país y su propósito esencial se ha orientado hacia la mejora de la calidad educativa, definida ésta en términos del aumento de la competitividad *en y del* sistema. Por lo tanto, para permitir la mediación de los mercados (es decir, de las demandas de la sociedad, del público o de los usuarios) en su dinámica, el nuevo modelo involucró una alteración de la relación tradicional entre el Estado y las universidades públicas así como un giro en la concepción de aquél y el *modo de ser* de éstas¹. Se trató, en el fondo, de un *cambio de contexto y de enmarque* que embolsó tanto a las agencias gubernamentales como a las universitarias y a algunos sectores *de punta* de la comunidad académica del país. La afinidad de ideas de estos actores en torno al diagnóstico de la situación y las líneas que debían instrumentarse para atenderla creó el *espacio público* por el cual el problema de la calidad adquirió su *carácter público* y se convirtió en un tema de la *Agenda Pública* de largo plazo, pese a que su expresión formal se plasmó en *programas de gobierno* temporales, tanto nacionales como operativos, entre 1990 y 2006.

Por lo anterior, puede afirmarse que hay cierta continuidad en las líneas básicas de la política pública aunque ésta se haya realizado mediante una desagregación programática a lo largo del período aludido.

En efecto, para impulsar la transformación del sistema y sus agentes bajo la divisa de la calidad, se pusieron en marcha varios programas operativos y se crearon organismos cuyo común denominador fue su sentido evaluatorio. La evaluación de todos los

¹ Lo anterior dio plena vigencia en México al modelo ternario de Clark: universidades-Estado-mercado.

elementos del sistema² (y hasta del sistema mismo) constituyó la estrategia fundamental de cambio. Se pensó que la evaluación –incluyendo en ella la autoevaluación de las instituciones-, al ser un componente integral de la planeación, ayudaría a cada uno de los agentes a ubicarse en las nuevas coordenadas y buscar la mejora de su posición –de su calidad- en ese entorno más competitivo.

Adicionalmente, para espolear la mutación, los mecanismos evaluatorios se vincularon al otorgamiento de incentivos económicos, tanto para las instituciones como para los profesores. Cabe decir, en consonancia con esto, que la reforma implicaba también propiciar la academización de las universidades o, dicho de otro modo, el empoderamiento de los académicos en ellas, para reducir el exceso de politización que dominaba su vida interna y que había hilvanado su relación con el Estado. Además, la inserción de la sociedad en el esquema, no sólo mediante la consideración de sus preferencias sino también de su supervisión al amparo de los principios de transparencia y rendición de cuentas, coadyuvaría a imbuir un sentido más académico y eficiente a sus objetivos y su funcionamiento.

Sin negar que hubiese avances, puede aseverarse que hacia el año 2000, en general, los resultados de la política eran insatisfactorios: los índices de calidad educativa estaban por debajo de lo esperado, la evaluación de los alumnos y los programas educativos alcanzaba todavía una cobertura reducida, la evaluación de los profesores se había distorsionado hacia las actividades de investigación o la simulación en detrimento de la docencia, la evaluación de las instituciones era un trámite burocrático, los recursos se consumían y los programas funcionaban desarticuladamente entre sí.

Es difícil determinar si los resultados deficientes se debían a un problema en el diseño de la implementación de la política o a las circunstancias políticas que envolvían la relación entre el Estado y las universidades o a un poco de ambas cosas. El hecho es que, en cierto modo, las instituciones y las comunidades universitarias habían resistido, o retrasado, el embate del proceso modernizador, adaptándose utilitariamente a sus prescripciones. Uno de los argumentos defensivos de aquéllas fue reiteradamente la insuficiencia de los recursos presupuestales asignados para contender con todas las

² Alumnos, profesores, programas educativos, instituciones.

necesidades que tenían, incluidos los proyectos de renovación. Ciertamente en parte, la verdad de fondo es que la implementación de la política se enfrentaba a un sistema flojamente acoplado, conformado a su vez por anarquías organizadas u organizaciones complejas.

Por lo mismo, y salvo por la cuestión financiera, no se trató de una resistencia volitiva, lineal y coordinada por parte de las instituciones y las comunidades, sino de reacciones individuales, espontáneas e inconexas que finalmente coincidían en el interés de conservar el orden establecido. Así, los buenos propósitos declarados y signados a nivel de las representaciones gubernamental y universitaria se diluían al bajar hacia esas estructuras tipificadas por la ambigüedad organizacional.

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) arrancó en 2001 con la intención de resolver esos problemas. Se planteó como un programa que en el lapso de cinco años, en principio, articularía todos los demás programas gubernamentales relacionados con la educación superior y focalizaría los recursos hacia la mejora de insumos y procesos, para reforzar y acelerar el cambio en cada institución mediante un proceso intensivo de planeación estratégica y ampliamente participativa y el monitoreo riguroso de la autoridad gubernamental.

El PIFI retomó la base conceptual de la noción de calidad que se había perfilado diez años antes, es decir, en términos de competitividad de los elementos del sistema, y la desglosó como una combinación de la calidad de los componentes del proceso educativo (insumos, procesos y productos) en cada institución. Por ello, para avanzar en la mejora de la calidad educativa en éstas, estableció cuatro vertientes: 1) la capacidad académica: principalmente, el incremento del número de profesores de tiempo completo, la habilitación del personal académico y la conformación de los Cuerpos Académicos; 2) la competitividad académica: principalmente, la acreditación de los programas educativos, el aumento de la eficiencia terminal, las tutorías a los alumnos y la opinión de egresados, empleadores y exalumnos; 3) la innovación educativa, y 4) la gestión (en estas dos últimas vertientes no se establecieron indicadores pero, en general, la innovación educativa se asoció con el impulso de modalidades educativas centradas en el aprendizaje de los alumnos, y la gestión institucional con el funcionamiento integrado de cada institución y sus dependencias hacia los propósitos de mejora).

Bajo estos rubros, especialmente los dos primeros, el PIFI permitió conjugar -y asir en cada institución- los instrumentos de la política –programas y organismos- que se habían desplegado en varios aspectos del sistema y que no habían rendido los frutos esperados o que estaban aislados en los períodos precedentes, como el Sistema Nacional de Investigadores, el Patrón Nacional de Posgrados, el Programa de Fomento a la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y otros fondos de financiamiento, los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), los organismos acreditadores y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

La integralidad del PIFI tuvo la virtud de realzar el tema específico de la calidad de la docencia en el más general de la calidad educativa, pues si bien aquél estaba señalado desde 1990, su atención particular se había soslayado a lo largo de la década como consecuencia de la necesidad de atender los otros aspectos de la modernización que se han mencionado antes. En concreto, por el concurso del PROMEP y la evaluación externa de los CIEES, el PIFI obligaba a que los profesores realizaran actividades de docencia y, a través de los proyectos de innovación educativa, insistía en la importancia de modificar el paradigma pedagógico. Además, por la vía complementaria del PRONABES, se atendía por vez primera en toda la etapa de la modernización, y de manera directa, a los *sujetos del aprendizaje*: los alumnos. La evaluación integral de los insumos y procesos tenía que converger hacia los productos.

Así, el análisis del PIFI es relevante por varios motivos: a) intenta articular el conjunto de programas existentes, es decir, condensa la política pública y por tanto puede ser objeto del análisis de las políticas; b) se formula en la etapa más reciente del proceso de modernización (2001-2006) con el fin de superar las deficiencias y rezagos de los períodos precedentes y por tanto da pie a una mirada retrospectiva sobre la política pública en la materia; c) atiende el problema organizacional de las universidades como un factor importante en el propósito de mejora de la calidad educativa, es decir, permite enfocar la fase de implementación de la política pública, y d) es una estrategia integral que debería conducir a una docencia de mayor calidad, por lo cual permite una aproximación a los resultados de insumos, procesos y productos.

En este trabajo no se realizó una evaluación sobre costo-eficiencia del PIFI y se supuso –por lo visto antes- su necesidad y pertinencia. El trabajo se enfocó hacia los aspectos de impacto e implementación. De acuerdo con la Metodología del Marco Lógico se establecieron tres niveles de resultados: como ‘fin último’ del programa, contribuir a la mejora de la calidad educativa (nivel estratégico o de la política pública); como ‘propósito’, la mejora continua de la calidad de los programas educativos y servicios ofrecidos por las universidades (el fortalecimiento integral de las instituciones), y como objetivos concretos (‘componentes’ o ‘resultados’), la mejora de los indicadores (insumos de la calidad) señalados antes.

La distinción entre fin, propósito y objetivos concretos es importante ya que los dos primeros pueden exceder el alcance del programa por diversas razones y, por consiguiente, la responsabilidad y el control de sus diseñadores y, quizás también, la de los implementadores. Pero la evaluación del cumplimiento del ‘fin último’ y del ‘propósito’ del programa se dificulta por la carencia de indicadores que permitan medir la calidad educativa y la respuesta de las instituciones respecto de las demandas del desarrollo nacional. En estricto sentido, esta evaluación sólo puede plantearse en el largo plazo.

Sin embargo, para abordar el problema se utilizó una adaptación del método de ‘evaluación basada en la teoría’, mediante el cual se contrastan los resultados con los supuestos sobre la base de una secuencia de pasos que teóricamente deben conducir a los efectos esperados. “Si los sucesos no resultan como se esperaba, la evaluación puede afirmar con un cierto nivel de confianza dónde, porqué y cómo ocurrió la falla”. En cambio, “Si los sucesos resultan como se esperaba, la evaluación puede indicar con cierta confianza cómo se generaron los efectos”³.

De acuerdo con sus propias cifras, el arqueo de los ‘objetivos concretos’ arrojó que el PIFI obtuvo tres tipos de resultados:

- a) resultados muy significativos, apoyados con datos duros, en casi todos los renglones de capacidad académica y algunos de competitividad académica

³ Baker, 2000: 12 y 13.

- (como en el número de programas educativos clasificados como de buena calidad y la cantidad de profesores registrados como tutores);
- b) resultados buenos por verificar, por depender de datos blandos, en otros renglones de competitividad académica (como la cantidad de alumnos beneficiados por los programas de buena calidad, la actualización de los programas educativos y la eficiencia terminal); y
 - c) resultados débiles (o datos insuficientes) en la incorporación de nuevos enfoques educativos y en materia de gestión.

El balance puede interpretarse como un éxito a medio camino entre la mejora de los insumos y la mejora de los productos. Por ello es dable suponer que hubo un ‘efecto neto’ del programa. Puede hablarse de un efecto sinérgico y acumulativo de factores y condiciones que tuvo al PIFI como pivote y en la dirección correcta. En tal sentido, dos evaluaciones intermedias tomadas en cuenta por este trabajo mostraron que el PIFI estaba contribuyendo a desarrollar la cultura de la planeación estratégica en las instituciones. Sin embargo, debe subrayarse que, según la información disponible, el impulso de cambio no alcanzó a incidir significativamente en la reforma del paradigma pedagógico y la modernización organizacional de las instituciones, quedando pendiente la evaluación del impacto del programa en aspectos cruciales de la calidad educativa, como la mayor y mejor dedicación efectiva de los profesores a la docencia (en lo individual, como cuerpos colegiados y como tutores) y la formación de los alumnos.

El análisis de la implementación del PIFI permitió observar que ésta se formuló sobre la doble vía de los esquemas “top-down” y “bottom-up”, tanto a nivel de sistema como de las instituciones, pero que el empleo del primero tendió a privilegiarse sobre el del segundo a causa de la exigencia de producir cambios fuertes en el corto plazo (cinco años), debida a su vez a la restricción sexenal que tienen las acciones gubernamentales. Así, el alcance profundo de la planeación estratégica y participativa –cimiento teórico-metodológico del Programa- tuvo que subordinarse al apremio de lo inmediato, y el manejo de los recursos asignados con base en resultados tuvo que robustecer el impulso de la convicción entre los agentes universitarios acerca de la necesidad del cambio. Por ello mismo, se debilitó la retroalimentación del “bottom-up”.

No obstante lo anterior, se trató de una aplicación imperfecta del modelo “top-down” debido principalmente al supuesto de que una racionalidad homogénea permearía el proceder de las instituciones y las comunidades académicas. Por esta suposición –o por las prisas- se pasó por alto la complejidad organizacional de las instituciones y se obvió la labor de persuasión que, redundante en estructuras verticales y autoritarias, es indispensable en contextos en los que predomina la horizontalidad en la toma de decisiones y conviven (sub)culturas heterogéneas, como lo son las académicas. En estas circunstancias, el proceso de aprendizaje –la adopción de nuevos valores, su traducción en prácticas habituales y la creación de dispositivos operacionales por parte de los sujetos y las organizaciones- requiere de horizontes temporales más amplios.

Del análisis del proceso de implementación del PIFI y su contraste con los objetivos concretos alcanzados, se extrajeron tres complicaciones que podían indicar en 2006 que su eficacia última estaba en peligro:

- a) que los propósitos no bajaran con la claridad y profundidad suficientes para ser apropiados por las comunidades;
- b) que no se despejaran las diferencias existentes al interior de las comunidades entre los grupos de poder e interés, obstruyendo la adopción de consensos sólidos y estrategias eficaces hacia el cambio; y
- c) que se generaran mecanismos de simulación.

Se concluyó que estos riesgos, para ser superados, requerían de la continuidad del Programa después de ese año, y se dejó ver que era necesario fortalecer los procesos de transformación interna de las instituciones mediante la vertiente “bottom-up”.

Ahora bien, los problemas enunciados arriba están asociados a las estructuras organizacionales de las universidades, tipificadas como anarquías organizadas, sistemas flojamente acoplados o estructuras complejas. En consecuencia, el análisis de la implementación puede profundizarse si se esclarece cómo funcionan esas organizaciones.

Para abordar la cuestión, se ha presentado un resumen de las teorías sobre la organización y el cambio organizacional, poniendo de relieve precisamente que la

heterogeneidad de esos modelos organizacionales, es decir, la variedad de objetivos particulares, relaciones y procesos complejos que coexisten en ellos, impone resistencias manifiestas e implícitas a la modificación del orden vigente, así como desviaciones a los objetivos preestablecidos en los propósitos de cambio. Según el enfoque institucionalista, las normas formales y las maneras acostumbradas de ver y hacer las cosas se les presentan como adecuadas y legítimas a los miembros de una organización y por eso se inclinan hacia la estabilidad y la conservación del orden tradicional más que a su transformación. En particular, la horizontalidad del modo de ser académico que singulariza a las organizaciones universitarias y que se expresa en sus estructuras decisionales, amortigua el impacto interno de los choques externos, o bien, reduce las posibilidades de inducir una transformación súbita y dirigida desde arriba. En su lugar, es más proclive a procesos adaptativos a través de los cuales valores nuevos (modos de ver) se van sedimentando lentamente en prácticas habituales nuevas (modos de hacer). Por ello, en general, en estos casos el cambio ocurre de manera gradual, sinuosa e iterativa.

Bajo esta perspectiva se estudió el caso de la UAM, poniendo atención en las estructuras relacionadas con la gestión de la docencia y su aptitud para propiciar una evaluación integral de la función docente que sirva de plataforma para proceder a la mejora de su calidad.

Se observó que hay incongruencia entre la filosofía educativa de la Institución, sintonizada con el paradigma pedagógico contemporáneo del aprendizaje significativo, y dichas estructuras. En específico, las inconsistencias de la estructura jurídico-organizacional no permiten que se lleve a cabo una planeación, administración y evaluación de carácter integral de la función docente, limitando su capacidad de innovación y favoreciendo su práctica inercial. Se encontraron varios puntos problemáticos, entre los que destacan:

- a) La ambigüedad de la terminología utilizada en la legislación universitaria (producto de correcciones parciales a lo largo de su historia) tiene como consecuencia que algunas de las atribuciones y responsabilidades establecidas no sean asumidas efectivamente por los agentes a quienes les corresponden.

- b) No hay mecanismos que garanticen la vinculación de las políticas institucionales acordadas por el Colegio Académico con su instrumentación por parte de la organización divisional (el espacio organizacional que tiene la responsabilidad de operar la función docente). La normatividad referida a la planeación y la evaluación se encuentra autocontenida y no incide en las atribuciones y responsabilidades de los agentes. Por ello, para que las medidas de orden general operen realmente, en muchos casos es necesario promover cambios reglamentarios.
- c) La indeterminación y el empalme de las facultades asignadas a los órganos personales (Directores y Jefes de Departamento) y las instancias de apoyo (Coordinadores de Estudios) de la organización divisional que se encargan de la administración de la docencia, tienden a provocar conflictos entre ellos o vacíos de decisión que inhiben su actuación e impiden una gestión adecuada de la misma.
- d) Tales contradicciones no favorecen la coordinación de la estructura –un principio básico del diseño matricial- sino la desintegración, y orilla a los agentes a tejer relaciones semi-formales e informales para poder llevar a cabo la gestión de los asuntos. A la larga, la gravitación de los espacios no formales suple las estructuras formales y las vuelve más rígidas e inoperantes.
- e) Debido a que las estructuras organizativas no se han adecuado al crecimiento de la Universidad y de su complejidad, hay ausencia de una cultura institucional de la planeación y evaluación, exceso de tareas operativas y burocráticas y carencia de apoyos técnico-administrativos que faciliten la realización de las tareas.
- f) A causa del principio de desconcentración funcional (que fundamenta la autonomía de las Divisiones), hay nueve modalidades de operación del modelo matricial sin que hasta el momento existan elementos prácticos para constatar que una es mejor que otras. Los diferentes modelos fungen como contrapesos entre sí, obstruyendo una solución genérica al problema organizacional.

En suma, la forma de interpretar el principio de diferenciación/complementariedad de competencias en que se basa la estructura organizacional de la UAM, ha conducido en los hechos a generar inconexiones entre los elementos (los subsistemas de la estructura) y los procesos (el desarrollo de las funciones docentes). Esto limita la capacidad organizacional para poner en práctica decisiones estratégicas de alcance institucional sin incurrir en cambios normativos y éstos, a su vez, son refrenados por el carácter horizontal de la estructura y los *habitus* prevalecientes. Se trata de una circularidad que

tiende a favorecer el comportamiento inercial en la Institución. Así, la complejidad estructural de la organización ha complicado la planeación y evaluación integral del proceso educativo en su conjunto, derivando hacia la mera evaluación de los docentes.

Al respecto, lo primero que de anotarse es que la evaluación del desempeño docente del personal académico se encuentra fragmentada. Por un lado, los profesores son evaluados como *académicos* por las Comisiones Dictaminadoras para efectos de promoción e incentivos con base en las actividades y los productos que realicen, por lo que se trata de una evaluación con un alto sentido cuantitativo. Por el otro, son (debieran ser) evaluados como *docentes* por los Consejos Divisionales con base en el cumplimiento del artículo 215 del RIPPPA, que define el conjunto las actividades que debe realizar un profesor para conformar una docencia de carácter *integral*.

Esta segunda evaluación está asociada al otorgamiento de la BRCD, la cual se estableció en 1992 para complementar los ingresos de los profesores y fomentar una docencia de calidad. En este último sentido, se supuso que el Consejo Divisional podía evaluar integralmente el desempeño docente de los profesores –es decir, con el auxilio de la opinión de los Jefes de Departamento, los alumnos y el propio informe de los profesores, considerar aspectos cuantitativos y cualitativos, de modo multidimensional y desde distintos puntos de vista-, y además hacerlo en el marco del desarrollo del proceso educativo en su conjunto. Sin embargo, por confusiones normativas, motivos prácticos y condiciones políticas, dicho instrumento se redujo a contabilizar las horas de clase asignadas en la programación (ni siquiera las efectivamente impartidas). Así, se volvió normal otorgar la Beca de manera casi automática y se perdió su propósito de contribuir a mejorar la calidad de la docencia.

Entonces, la evaluación de los docentes se lleva a cabo mediante dos sistemas sin articulación entre sí, pero en ambos domina un tipo de evaluación sumativo/administrativo que no retroalimenta la práctica de la docencia.

A este panorama debe añadirse que la determinación de la Universidad por dar preferencia a la investigación (1981), produjo entre otras consecuencias que no se establecieron espacios orgánicos para que los profesores participaran colegiadamente en el desarrollo académico de la docencia.

Los desacoplamientos estructurales descritos han tenido como consecuencia la incapacidad organizacional para evaluar y reorientar el proceso educativo y, presumiblemente, revertir la subsistencia de una docencia individualista, mecánica y repetitiva por parte de los profesores.

Para indagar en particular las dificultades del cambio organizacional en la UAM, se revisó la propuesta de renovación educativa emprendida en 1999, denominada *Proceso de Reflexión sobre la Docencia*, considerando los factores que la originaron, su proceso de formulación, su conversión en nuevas Políticas de Docencia (2001) y su implementación. Salvaguardando la naturaleza del proceso, en este análisis pudo utilizarse el esquema del Ciclo de las Políticas.

El examen mostró que a pesar del consenso obtenido entre la comunidad acerca de la problemática existente y las líneas para solucionarla, y de la elevación a rango legislativo de la nueva filosofía, su implementación ha enfrentado las complejidades estructurales ya estudiadas, desde las inconsistencias normativas hasta las inconexiones organizacionales. Se observó en especial la falta de congruencia entre los principios filosófico-educativos, incluyendo en éstos el perfil idóneo del docente, y los instrumentos para su desarrollo práctico.

Se revisó también el intento de adecuar los criterios y procedimientos de evaluación de los docentes que corresponde a los Consejos Divisionales (el otorgamiento de la BRCD), realizado en 2004-2005 para imprimirle una visión más integral e impulsar un desempeño docente de mayor calidad consecuente con las nuevas Políticas. Se explicó que algunos sectores minoritarios del personal académico tuvieron la fuerza suficiente para bloquear la iniciativa y lograr que las cosas quedaran como estaban. Y si bien esta oposición se apoyó en las deficiencias del proyecto y contó con la cobertura de la oportunidad política derivada de los períodos de reemplazo obligatorio de los representantes de la comunidad en el Colegio Académico (otra vez, una circunstancia estructural), puso en evidencia la capacidad de los factores inerciales de la Institución para resistir los impulsos de cambio, tales como la dificultad de hacer fluir la información, el peso de los mitos legítimos, la inseguridad ante la modificación de las reglas y la ascendencia de los intereses individuales sobre los comunitarios.

Finalmente, se mostró que los cambios organizacionales encaminados a la reorganización de la gestión de la docencia y su contribución a la mejora de la calidad educativa (la creación de espacios orgánicos para su desarrollo colegiado y la reforma de la académica) quedaron en el tintero, dejando los cursos de actualización de profesores como única estrategia de transformación de las prácticas docentes. Además, se trata de ‘programas’ instrumentados sin articulación en cada Unidad y División.

Desde el punto de vista del cambio organizacional –se dijo- lo anterior significa que las tensiones generadas por la perspectiva de un cambio institucional enérgico se relajaron mediante un proceso de adaptación más bien conservador (disperso, pausado e incremental) propio de la ambigüedad organizacional. Y cuya continuidad y dirección, por lo mismo, quedan en entredicho. Por otra parte, pero relacionada, desde el enfoque de las Políticas ello es indicativo de las dificultades de implementación que enfrentan este tipo de organizaciones, al menos para realizar cambios significativos en plazos cortos.

La propuesta de renovación educativa de la UAM se acompañó de la aplicación del PIFI a partir de 2002. Para estudiar el impacto del doble proceso de cambio, se hizo un recuento de los resultados obtenidos por la Institución entre ese año y 2006 considerando los rubros fijados por ese Programa, entre ellos el de mejora de la gestión para poder establecer cierta vinculación entre ambas vertientes.

La información disponible no fue concluyente acerca de la influencia del PIFI en la mejora de la capacidad académica debido a que su promoción ha sido parte de la política de desarrollo institucional de mucho tiempo antes. Pero sí se constató en las variables de la competitividad académica, especialmente en la evaluación externa y acreditación de los programas educativos, la cantidad de profesores tutores asociada al PRONABES y la opinión de los egresados. Los datos sobre eficiencia terminal, tiempo de terminación de estudios e índices de aprobación en la trayectoria escolar (indicador interno) todavía no son sólidos. En la misma situación se encuentra la valoración de los proyectos de innovación educativa.

Se indicó que el PIFI ayudó también a sistematizar la identificación de los problemas más apremiantes en cada División y a ratificar los que la Institución había detectado con antelación. Sin embargo, el proceso de diagnóstico progresivo no alcanzó, por lo menos no hasta 2006, a profundizar en los problemas de gestión relacionados con la docencia. Es decir, se mejoró la forma de organización para responder al PIFI, pero no la forma de organización de la docencia. Respecto a esto, se vio que las nuevas Políticas de Docencia se desgranaron en una diversidad de ramificaciones normativas e instrumentales a nivel de Unidades y Divisiones entre 2002 y 2006, sin que incidieran aún en la matriz estructural que envuelve las deficiencias docentes. En otras palabras, a causa de las inercias organizacionales, la nueva filosofía educativa de la Institución y la presencia del PIFI no lograron traducirse hasta entonces en el desarrollo práctico del nuevo paradigma pedagógico que les da sustento.

Para ir más allá de la evaluación de insumos y procesos, se exploró la posibilidad de advertir cambios en la percepción de los alumnos acerca del desempeño docente de los profesores, suponiendo que la opinión de estos usuarios podía ayudar a esclarecer el impacto de las políticas y estrategias sobre los productos. A pesar de los inconvenientes metodológicos que implica, se consideró útil analizar la encuesta que se aplica trimestralmente a los alumnos. El examen estadístico de la misma no permitió verificar la hipótesis particular del estudio según la cual habría un cambio hacia la mejora en las prácticas docentes en el período 2002-2006 respecto del período previo 1997-2001. En cierto modo, este resultado confirmaría la hipótesis general del trabajo, según la cual las estrategias de mejora de la calidad educativa no han tenido impacto en dichas prácticas como consecuencia de los factores organizacionales que traban el cambio en la institución.

Cabe mencionar que el Índice de Opinión utilizado registró una tendencia general inversa a la esperada: mejora en 1997-2001 y estancamiento o retroceso en 2002-2006. Al respecto, se sugirió que, quizás, el efecto de las nuevas Políticas de Docencia y del PIFI se manifestaron en una aplicación de la encuesta más cuidadosa que situaba el IOP en niveles de mayor realismo, pero la comprobación de esta presunción excede las posibilidades de este trabajo.

También se notó que, del conjunto de preguntas del cuestionario, las respuestas más cercanas a la noción de prácticas docentes registran un comportamiento relativamente mejor que el resto en los diez años considerados. Esto dio lugar a conjeturar que los cursos de actualización para profesores tenían relevancia en esa trayectoria diferenciada, pero un estudio realizado en la Unidad Azcapotzalco –el único disponible- parece no corroborarlo. Aunque dicho estudio se basa en una muestra demasiado pequeña y no es concluyente, indicaría que los profesores toman los cursos para acumular puntos y no necesariamente para aplicar lo que aprenden en ellos.

Por último, los ejercicios de comparación de los resultados de la encuesta entre Unidades y Divisiones tampoco permitieron detectar parámetros que hicieran posible establecer criterios de diferenciación entre ellas.

Visto de conjunto, puede afirmarse que el impulso hacia el cambio de la calidad detonado desde fuera de la Institución no se ha traducido en mecanismos intrainstitucionales que garanticen su continuidad⁴.

5.2 Recomendaciones.

5.2.1 Sobre el PIFI y la Política.

Partiendo de que, en lo esencial, el PIFI 2001-2006 apuntó en la dirección correcta pero sobredimensionó el esquema de implementación vertical desde arriba por el apremio de los tiempos sexenales, y de que la política pública de educación superior enfrenta un modelo de ambigüedad organizacional tanto a nivel del sistema como en cada institución, se sigue que el Programa debería fortalecerse en tres grandes aspectos:

- 1) reformularse en términos de mediano y largo plazos (2012 y 2018);
- 2) articular los objetivos, metas y estrategias del sistema con los de las instituciones enfatizando el modelo “de abajo a arriba”, y

⁴ Cfr. Del Castillo (2005: 234).

- 3) dar más relevancia a las acciones encaminadas a la innovación educativa, es decir, a la reforma de la modalidad pedagógica dominante en las prácticas docentes para tener un impacto más directo sobre los *productos*.

Para ello, sería conveniente:

- a) revisar y definir, junto con las instituciones y las comunidades académicas, las nociones, conceptos e indicadores de la calidad educativa;
- b) reconocer la diversidad de trayectorias académicas y modalidades educativas que conviven en las instituciones para determinar su mejor articulación en las estrategias de mejora;
- c) adecuar el esquema de indicadores y evaluación aplicado a las instituciones para que, sin perder rigor, pueda incorporar sus heterogeneidades y *los tiempos* necesarios para reformar sus procesos educativos; es importante establecer indicadores respecto de la innovación educativa y la gestión;
- d) desarrollar líneas estratégicas para la adaptación organizacional de las instituciones, enfatizando los elementos relacionados con los sistemas de planeación estratégica y participativa, la información, el seguimiento y la evaluación de la calidad de la docencia;
- e) incidir en los sistemas de creencias de las comunidades académicas respecto de los fundamentos filosóficos y pedagógicos del paradigma educativo contemporáneo;
- f) replantear los esquemas de incentivos gubernamentales e institucionales para los profesores, orientándolos hacia la calidad de la docencia más que a la habilitación y la productividad;
- g) ampliar los esquemas de apoyo económico para los estudiantes, y
- h) garantizar que los recursos se asignan de manera transparente, oportuna y conforme a las necesidades previstas y los resultados alcanzados.

En este marco, el método de la persuasión debía prevalecer sobre el de la coacción. Estas sugerencias contribuirían, además, a salvar los riesgos que aparecieron en el período estudiado, a saber, la resistencia de las comunidades y la simulación.

El ajuste al diseño de la implementación del PIFI para el cumplimiento de sus “propósitos” tendría que acompañarse de otras medidas de la política pública tendientes a la mejora de la calidad de la educación superior en su conjunto (“los fines últimos”), especialmente:

- i) acordar entre ANUIES e instancias gubernamentales las bases que deben orientar la política en el largo plazo (lo que incluye objetivos, estrategias, programas, acciones normativas, financiamiento, etc.);
- ii) desarrollar programas de formación y actualización pedagógica para todos los docentes del nivel superior (incluyendo el rubro en PROMEP, por ejemplo);
- iii) continuar la desconcentración del sistema en los ámbitos regional y de profesiones;
- iv) fortalecer el sistema de acreditación nacional de títulos y egresados, y
- v) apuntalar el sistema nacional de seguimiento de egresados y de la opinión de los sectores involucrados en su ocupación.

5.2.2 Sobre la UAM.

Respecto de la UAM, todavía es pronto para ver el impacto real de medidas como la actualización pedagógica de profesores, la reforma a los planes de estudio y la planeación estratégica impulsadas por PIFI, pero parece claro que la mejora de la calidad educativa y de las prácticas docentes en la UAM implica un cambio institucional que no puede ceñirse a la reforma de la filosofía educativa, como ha ocurrido con las nuevas Políticas de Docencia y su adopción declarativa a nivel de las Unidades y Divisiones, o a la implantación de programas dispersos como sucede con los cursos para profesores, sino que debe alcanzar también el ámbito organizacional. En este sentido, es indispensable alinear la normatividad y las estructuras de gestión de la docencia con los objetivos del proceso educativo.

En particular, es necesario:

- 1) crear espacios orgánicos para el desarrollo colegiado de la docencia;

- 2) articular el perfil idóneo de los profesores con el de los alumnos y egresados y desarrollar un sistema de indicadores y seguimiento para tal fin;
- 3) fortalecer las atribuciones de los Consejos Divisionales y su vinculación con las Políticas indicativas;
- 4) clarificar las funciones de los Directores de División, Jefes de Departamento y Coordinadores de Estudios en materia de docencia;
- 5) dotar a la organización divisional de los instrumentos y apoyos necesarios para realizar las tareas de planeación, administración y evaluación de la docencia;
- 6) reformar la carrera académica, y
- 7) reformar la BRCD.

Además, conviene desarrollar un programa institucional amplio e intensivo de formación y actualización didáctica para los profesores que incluya el seguimiento de la aplicación de los conocimientos y habilidades adquiridos, así como un programa para desarrollar entre los estudiantes el aprendizaje significativo.

Para llevar a cabo lo anterior en un horizonte previsible y de manera coordinada, haría falta desplegar una especie de *programa estratégico* de mediano plazo (de cuatro a seis años) que podría encuadrarse en el ‘modelo completo’ de Sabatier que se mencionó en el Capítulo 3. La eficacia del programa dependería de su primera fase pues, como se ha indicado, el modo en que se configura la Agenda es determinante en las etapas siguientes. Esta primera fase (de dos a cuatro años) estaría dedicada a sensibilizar a la comunidad acerca de la problemática y, paralelamente, a trazar la posible agenda de cambios con base en las líneas estratégicas mencionadas antes, a través de un proceso mixto de arriba-abajo-arriba. En la medida en que se trata de una propuesta ‘redistributiva’ en el contexto de una anarquía organizada y flojamente acoplada, el propósito de esta fase sería construir una ‘coalición’ favorable a los cambios mediante la información a la comunidad y la formación de los cuadros medios y directivos y los profesores adherentes, de tal manera que se pueda avanzar en la convergencia de los intereses de los actores diversos y los consensos y prevenir los puntos de veto importantes (mapeo regresivo). La estrategia también podría incluir acciones específicas, parciales y focalizadas que indujeran más pronto el aprendizaje y modificación de creencias y prácticas de algunos agentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES, Hugo (1990) "Poder institucional y proceso educativo: el caso de la UAM (1976-1988)", en KOVACS, Karen (comp.) *La revolución inconclusa. Las universidades y el Estado en la década de los ochenta*. Nueva Imagen, México, pp. 317-363.
- ACOSTA SILVA, Adrián (1998) "Cambios en la transición. Análisis de tres procesos de reforma universitaria en México", en *Sociológica* # 36, UAM Azcapotzalco, México, pp. 89-114.
- ACOSTA SILVA, Adrián (2005) "Departamentalización y contexto organizacional: la experiencia de la UG", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 7(1), en <http://redie.uabc.mx/vol7no1/contenido.gil2.html> (19-XII-06).
- ACOSTA SILVA, Adrián (2002) "Neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina", en *Sociológica* # 49, UAM Azcapotzalco, México, mayo-agosto.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992) "Estudio Introductorio", en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Antologías de Política Pública Vol. 3; Luis F. Aguilar Villanueva (editor); Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-72.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2004), "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril 2004. pp. 15-38.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006) *Marco para el análisis de las Políticas Públicas*. Ponencia presentada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO-México, 30 de noviembre.
- AGUILAR VILLANUEVA., Luis F. (1997) "Estudio introductorio", en Giandomenico MAJONE. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. FCE, México, pp. 13-34
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2003) "Control integrado de gestión e instrumentos de evaluación del desempeño y resultados de gestión pública", documento de trabajo.
- ALLENDOERFER, Carl B. y OAKLEY, Cletus O. (1980) *Fundamentos de matemáticas universitarias*. McGraw Hill, México.
- ALVARADO ALTAMIRANO, Sergio (2006) "Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo", en *Contaduría y Administración* núm. 219, mayo-agosto.
- ÁLVAREZ, Germán y GONZÁLEZ, Mario (1998) "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en *Sociológica* # 36, UAM Azcapotzalco, México, pp. 55-88.
- ÁNGELES GUTIÉRREZ, Ofelia (2003). *Enfoques educativos centrados en el aprendizaje. Estado del arte y propuestas para su operativización*, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Análisis y Estudios Internos, México, septiembre; consultado en <http://sesic.sep.gob.mx/ayeil7.htm> el 12/III/2004.
- ANUIES (2000) *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México.
- ANUIES (2005) *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-2003*. ANUIES, México.
- ANUIES (2006a) *Consolidación y Avance de la educación Superior en México. Temas Cruciales de la Agenda*. México.

- ANUIES (2006b) *Anuario Estadístico 2004. Población escolar de licenciatura y técnico superior en universidades e institutos tecnológicos*. México. Consultado en http://www.anuiemx/servicios/e_educacion/docs/anuario_estadistico_2004_licenciatura.pdf el 16/V/07.
- ANUIES (2003) *Propuesta de Lineamientos para una Política de Estado en el financiamiento de la Educación Superior*, México.
- ARBESÚ GARCÍA, María Isabel, LOREDO ENRÍQUEZ, Javier y MONROY FARÍAS, Miguel (2003). “Alternativas innovadoras en la evaluación de la docencia”, en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXII, No. 127, julio-septiembre, pp.101-111.
- ARELLANO, David (2003) “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional”, en ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO, *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE – Miguel A. Porrúa, México, pp. 337-358.
- ARELLANO G., David (2001) “Organizaciones y nuevo institucionalismo económico” en BARBA y MONTAÑO (coords.) (2001) *Universidad, organizaciones y sociedad: arreglos y controversias*. UAM/Izt.-M.A.Porrúa, México.
- ARELLANO, David y CABRERO, E. (2003) “El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)”, en ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coords.) (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE – Miguel A. Porrúa, México, pp. 397-418.
- ARELLANO, David, CABRERO, Enrique y DEL CASTILLO, Arturo (coords.) (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE – Miguel A. Porrúa, México.
- ARMIJO, Marianela (2004) “Buenas prácticas de gestión pública en América Latina”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 Nov.
- BAKER, Judy L. (2000) *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionistas*, Banco Mundial, Washington.
- BARBA ALVAREZ, ANTONIO y Luis MONTAÑO H. (coords.) (2001) *Universidad, organizaciones y sociedad: arreglos y controversias*. UAM/Izt.-M.A.Porrúa, México.
- BATES, Anthony W. (2005) “Los estudiantes en la sociedad del conocimiento”, en *Campus. Suplemento universitario* del diario *Milenio*, #115, 3 de febrero, pp. 4 y 5.
- BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna (1995) “Políticas Públicas y Desarrollo”, en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. MASSÉ y Eduardo SANDOVAL (coords.), El Colegio Mexiquense - Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 51-82.
- BOUR, Enrique A. (1998) “Desregulación y políticas activas en educación superior”, conferencia en la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- BOZEMAN, Barry (2000), “Introducción: dos conceptos de gestión pública”, en Barry BOZEMAN (coord.) *La Gestión Pública. Su situación actual*. México: FCE. pp. 37-42.
- BURKI, S. y PERRY, G. (1997) *Más allá del Consenso de Washington*, Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington D.C.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2000), “Estudio Introductorio”, en *Gestión Pública: su situación actual*. México: FCE. pp. 19-36.

- CANALES SÁNCHEZ, Alejandro (2004). “Avances y retos de la evaluación de la docencia universitaria”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México, pp. 21-28.
- CARDOZO BRUM, Myriam (2000) “La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas metodologías, aportes y limitaciones”, *Revista de Administración Pública*, pp. 167-197.
- CARRILLO, Ernesto (2004), “La evolución de los estudios de administración pública”, en *De la Administración a la Gobernanza*, María del Carmen PARDO (coord.). Colegio de México. México, pp. 21-60.
- CASILLAS, MIGUEL A. (2002) “Notas sobre el campo universitario mexicano. Homenaje a Pierre Bourdieu”, en *Sociológica* # 49, UAM Azcapotzalco, México, mayo-agosto.
- CHIAVENATO, Idalberto (1994) *Administración de recursos humanos*. McGraw Hill, 2ª ed., Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- COHEN, Brenda (1977). *Introducción al pensamiento educativo. Platón, Rousseau, Froebel, Dewey*. Publicaciones Cultural, Col. Ciencias de la Educación, México. Primera edición en Inglaterra 1972.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (2005) *Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?*, Siglo XXI Editores, México, capítulo 4 “El marco de la gestión social” y capítulo 5 “La estrategia de la gestión social”.
- COMAS RODRÍGUEZ, Oscar (2003) *Movilidad académica y efectos no previstos en los estímulos económicos. El caso de la UAM*. ANUIES Biblioteca de la Educación Superior.
- COMBONI, Sonia (2004) “Calidad educativa y procesos de formación” en UAM. *Repensando la universidad*, tomo II. UAM, México, pp. 305-314.
- CONACYT / SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES (2006) *Evaluación 2005*. México. Consultado en http://www.conacyt.mx/SNI/SNI_evaluación2005.pdf el 16/V/07.
- CORONILLA, Raúl y DEL CASTILLO, A. (2003) “El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias”, en ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coords.) (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE – Miguel A. Porrúa, México, pp. 77-136.
- CRESPO, María Victoria (1997). *Retorno a la educación. El Emilio de Rousseau y la pedagogía contemporánea*. Ed. Paidós, Papeles de Pedagogía # 27, Barcelona.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Isabel y ELIZALDE LORA, Leticia (2004). “El pensamiento del profesor. Repercusiones en la evaluación de la docencia”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México 2004, pp. 263-274.
- CULEBRO, Jorge E. (2003) “Cambio Estructural”, en ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coords.) (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE – Miguel A. Porrúa, México, pp. 171-220.
- DE VRIES, Wietse e IBARRA C., Eduardo (2004) “La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuestas” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, CMIE, No. 22, Vol. IX, julio-septiembre, pp. 575-584.
- DE VRIES, Wietse y ÁLVAREZ, Germán (2005) “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV, núm. 134, ANUIES abril-junio de 2005, pp. 81 a 106.
- DE GARAY, Adrián (2004) “Nuestros alumnos y profesores: contrastes generacionales”, en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México, pp. 269-276.

- DEL CASTILLO, Arturo (2003) "Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad", en ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coords.) (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE – Miguel A. Porrúa, México, pp. 221-275.
- DEL CASTILLO ALEMÁN, Gloria (2005) *Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA*. ANUIES, Biblioteca de la Educación Superior, Serie Estudios, México.
- DEL CASTILLO, Gloria y MÉNDEZ HOYOS, Irma (2006) *Introducción a la teoría de las políticas públicas*. Guía de curso. FLACSO-México.
- DEL RÍO HAZA, Fernando (2002) *El funcionamiento matricial o departamental en las IES. Las DES como instrumentos de planeación de las IES en México*. Análisis y estudios internos, SESIC. Consultado en <http://sesic.sep.gob.mx/aye17.htm> el 12-03-04.
- DEL TRONCO, J. y K. ANSOLABEHERE (2006) *Guía de Políticas Públicas Comparadas*, FLACSO- México, 1ª. y 2ª. partes.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (2004). "Evaluación de la docencia. Su generación, su adjectivación y sus retos", en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México, pp. 63-76.
- DÍAZ BARRIGA, Frida y RIGO, Marco Antonio (2003) "Realidades y paradigmas de la función docente: implicaciones sobre la evaluación magisterial en educación superior", en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXII, No. 127, julio-septiembre, pp. 53-61.
- DÍAZ PONTONES, Mónica y MONROY FARÍAS, Miguel (2004). "La evaluación de la docencia a través de las estrategias de enseñanza", en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México 2004, pp. 209-224.
- DIDOU AUPETIT, Sylvie (2004) "Políticas y universidades públicas. Prioridades, vacíos y silencios", en UAM. *Repensando la universidad*, tomo II. UAM, México.
- DOWNS; Anthony (1991/1957) "Una teoría económica de la acción política en una democracia", en COLOMER, Josep (comp.): *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Puntos I, II, III, IV y V, pp. 263-278.
- DURÁN E., JORGE y GRACIELA DÍAZ H. (1992/1993) "Evaluación del impacto de la planeación institucional de la Universidad Autónoma Metropolitana", en ALFREDO L. FERNÁNDEZ y LAURA SANTINI (comps.) *Dos décadas de la planeación de la educación superior*, ANUIES.
- EJEA, Guillermo, LARIOS, Cristina, VICENTE, Loreto e HILARIO, Marcelino (2004) *Modelo Divisional de Análisis y Seguimiento Integral de la Docencia*, División de Ciencias Sociales y Humanidades - Unidad Azcapotzalco- UAM.
- ELÍAS TREVIÑO, Guillermo (2006) *Análisis del PIFOP*. Tesis de Maestría, FLACSO-México.
- FERNÁNDEZ, Alfredo y SANTINI, Laura (comps.) (1992/1993) *Dos Décadas de Planeación de la Educación Superior*, ANUIES, México.
- FLEURY, Sonia (1999) "Reforma del Estado en América Latina: ¿Hacia dónde?", en revista Nueva Sociedad #160, marzo-abril, Caracas, pp. 58-80.

- FRANCO, Rolando y QUEIROLO, Eduardo (2007) *Guía de lectura para la asignatura: Técnicas de Gestión Pública.*, FLACSO-México, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, México, Unidades I y II.
- FUENTES, Olac (1989) “La Educación Superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro”, en *Universidad Futura*, vol. 1, núm. 3. México.
- GADOTTI, Moacir (2004). *Historia de las ideas pedagógicas*, Siglo XXI Editores.
- GAGO, Antonio H. (2002) “Apuntes acerca de la evaluación educativa”, SEP, México.
- GALLARDO, A. (2002a) “La teoría de los sistemas complejos autorregulados y la organización”. *Reporte de Investigación*, Serie II, No. 536, abril, DCSH/UAM Azcapotzalco.
- GALLARDO, A. (2002b) “Un nuevo paradigma organizacional en la era de la incertidumbre”. *Reporte de Investigación*, Serie II, No. 604, diciembre, DCSH/UAM Azcapotzalco.
- GANDLGRUBER, Bruno (2003) “La concepción de las instituciones en la economía contemporánea” en *Análisis Económico* No. 38, Vol. XVIII, Segundo cuatrimestre, UAM Azcapotzalco, pp. 73 a 95.
- GARCÍA CABRERO, Benilde (2003) “La evaluación de la docencia en el nivel universitario: implicaciones de las investigaciones acerca del pensamiento y la práctica docentes”, en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXII, No. 127, julio-septiembre, pp.63-69.
- GARCÍA CABRERO, Benilde y ESPÍNDOLA, Susana Mabel (2004). “Las contribuciones de la investigación sobre la práctica educativa y la formación de maestros a la evaluación de la docencia”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México, pp. 251-262.
- GARCÍA GARDUÑO, José María (2003a) “Profesores universitarios y su efectividad docente. Un estudio comparativo entre México y Estados Unidos”, en *Perfiles Educativos*, 3ª. época, vol. XXV, núm. 100, CEU/UNAM, pp. 42-55.
- GARCÍA GARDUÑO, José María (2003b) “Los pros y contras del empleo de los cuestionarios para evaluar al docente”, en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXII, No. 127, julio-septiembre, pp. 79-87.
- GARCÍA GARDUÑO, José María (2004). “Los cuestionarios de evaluación de la docencia, las dimensiones de la efectividad docente y los resultados de la investigación ¿Qué tan aplicables son a diferentes culturas de educación superior?”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México, pp. 37-46.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo (1990) *Introducción al estudio del Derecho*. Porrúa, México.
- GARCÍA, Ana María (2005) *La evaluación de la docencia. Un análisis de caso*. Documento de trabajo, UAM Azcapotzalco.
- GARDUÑO ESTRADA, León R. (2002) “La importancia relativa de tres enfoques psicológicos: la validez en la evaluación de profesores”, en *Perfiles Educativos*, 3ª. época, vol. XXIV, núm. 96, CEU/UNAM, pp. 33-46.
- GARNIER, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: FCE, pp. 91-138
- GIL ANTÓN, Manuel y otros (1994) *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, UAM Unidad Azcapotzalco, México.
- GIL ANTÓN, Manuel (1998) “Observaciones sobre el caso de la UAM. Una apreciación interna”, en Salvador MALO y Arturo VELÁZQUEZ (coords.). *La educación superior en México. Una comparación internacional*. UNAM-Porrúa, México, pp. 387-393.

- GIL ANTÓN, Manuel (2004) “La empresa del conocimiento o la mirada imaginaria del señor del traje gris”, en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México.
- GIL ANTÓN, Manuel (2005) “La forma es fondo, sí, pero a veces el fondo altera la forma: una reflexión sobre el proceso departamental en la UAM”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 7(1), en <http://redie.uabc.mx/vol7no1/contenido.gil2.html> (19-XII-06).
- GIL ANTÓN, Manuel (2006) “El círculo vicioso de la calidad en la educación superior. De los indicadores a la calidad o viceversa” en *Campus. Suplemento universitario* del diario *Milenio*, #168, 9 de marzo, pp. 6 y 7.
- GILIO MEDINA, María del Carmen (2004). “La evaluación docente en la UAQ. La opinión del estudiante”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México 2004, pp. 185-194.
- GOODIN, Robert (1996): “Las instituciones y su diseño” en *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona; pp. 13-44.
- GREDIAGA KURI, Ma. del Rocío (2004) “Las culturas académicas”, en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México, 341-354.
- GUNN, L.A. (1978) “Why is Implementation so Difficult?” *Management Services in Government* 33: 169-176. Traducción de FLACSO-México.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN-SEP (2002) “Subsistema de indicadores. Los indicadores en el mundo” en *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación* (memoria del seminario sobre el Marco Normativo para la Calidad Educativa, abril), M. A. Porrúa, México.
- HOFFERBERT, R. y CINGRANELLI, D. (2001): “Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas”; en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Goodin, España: Istmo. Tomo II. pp. 861-886
- IBARRA, Eduardo (coord.) (1998a) *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM Iztapalapa.
- IBARRA, Eduardo (1998b) “Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo”, en Eduardo IBARRA (1998a) *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM Iztapalapa, pp. 117-182.
- IBARRA, Eduardo (1998c) “La UAM y los límites de la modernización. Análisis de las significaciones de una experiencia institucional aparentemente exitosa (1974-1992)”, en Eduardo IBARRA (1998a) *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM Iztapalapa, pp. 243-238.
- IBARRA, Eduardo (2001) *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. UNAM/UAM/ANUIES. México.
- IBARRA, Eduardo (2005) “Origen de la empresarización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV, núm. 134, ANUIES abril-junio.
- JAFFEE, David (2001) *Organization theory. Tension and change*. McGraw Hill Higher Education, USA.
- KENT SERNA, Rollin (2005a) “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV, núm. 134, ANUIES abril-junio.
- KENT SERNA, Rollin (2005b) *Recepción de las políticas públicas en educación superior: el PIFI y el PIFOP*. ANUIES, col. Documentos.

- KENT SERNA, Rollin (1998) "Observaciones sobre el caso de la UAM. Una apreciación externa", en Salvador MALO y Arturo VELÁZQUEZ (coords.). *La educación superior en México. Una comparación internacional*. UNAM-Porrúa, México, pp. 395-404.
- KENT, R. y RAMÍREZ, R. (1998) "La educación superior en el umbral del siglo XXI", en P. LATAPÍ (coord.) *Un siglo de educación en México*, Tomo II, FCE.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne LARRUE y Frédéric VARONE (2003), "Capítulo 2. Las Políticas Públicas", en *Análisis y Conducción de las Políticas Públicas*, Institut D'Hautes Études en Administration Publique – U. de Monterrey, pp. 25-37
- KROTSCH, Pedro (2001) *Educación superior y reformas comparadas*. Cuadernos Universitarios Núm. 6, Universidad Nacional de Quilmas, BA.
- LARIOS, Cristina (1998) La evaluación en cinco universidades públicas, en *Sociológica* # 36, UAM Azcapotzalco, México, pp. 115-140.
- LASSWELL, Harold (1992), "Orientación hacia las políticas", en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. AGUILAR VILLANUEVA (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.
- LESTER, J.P., A. BOWMAN, M. GOGGIN, Y L.J. O'TOOLE (1987) "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research", *Policy Studies Review* 7(1): 200-216. Traducción de FLACSO-México, sin fecha.
- LONGO, Francisco (2003) "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos". Presentación efectuada en Congreso CLAD. Ciudad de Panamá.
- LOPERA P., Carlos Mario (2004) "Antinomias, dilemas y falsas premisas que condicionan la gestión universitaria" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, CMIE, No. 22, Vol. IX, julio-septiembre, pp. 617-635.
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (2004) "Poder y universidad: colegialidad, descentralización y toma de decisiones", en UAM. *Repensando la universidad*, tomo II. UAM, México.
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo y otros (2000) *Una historia de la UAM. Sus primeros 25 años*. UAM, México.
- LOREDO ENRÍQUEZ, Javier (2004). "Principios orientadores para evaluar la práctica docente", en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México, pp. 47-62.
- LUENGO GONZÁLEZ, Enrique (2003) *Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad*. ANUIES, México.
- LUNA S., Edna, VALLE E., Ma. Consuelo y TINAJERO V., Guadalupe (2003) "Evaluación de la docencia: paradojas de un proceso institucional", en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXII, No. 127, julio-septiembre, pp. 89-100.
- LYNN, Laurence E. Jr. (2004), "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas", en *De la Administración a la Gobernanza*, María del Carmen PARDO (coord.). México: Colegio de México. pp. 105-128
- MAGAÑA, M. Alicia, MONTESINOS, O. Antonio y HERNÁNDEZ, C. Moisés (2006) "Análisis de la evolución de los resultados obtenidos por los profesores en las evaluaciones ESDEPED y las realizadas por los estudiantes", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXV (4) No. 140, oct-dic. ANUIES, México.
- MALDONADO-MALDONADO, Alma (2005) "Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIV (2) No. 134, abril-junio. ANUIES, México.

- MARÍN MARÍN, Álvaro (s/f) “El análisis de la educación superior en México mediante la teoría del caos”.
- MARTÍNEZ B., Arcelia (2007) *Evaluación en Políticas Públicas. Guía de curso*. FLACSO-México.
- MARTÍNEZ ROMO, Sergio (2004) “Grupos tribus, cuerpos y redes académicas. Vicisitudes y retos de las políticas para la educación superior”, en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México.
- MARX FERREE, Myra (s.d) “The Political Context of Rationality. Rational Choice Theory”, en MORRIS Aldon y Mc CLUG MULLER, Carol (eds): *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven. Traducido por Carlos Mello para la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO, Sede México
- MATAS, A., TÓJAR, J. C. y SERRANO, J. (2004) “Innovación educativa: un estudio de los cambios diferenciales entre el profesorado de la Universidad de Málaga”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (1). En: <http://redie.uabc.mx/vol6no1/contenido-matas.html>
- MENDENHALL, William y REINMUTH, James E. (1981) *Estadística para Administración y Economía*. Wadsworth Internacional/Iberoamérica, Belmont.
- MENDOZA ROJAS, Javier (1998), “La educación superior privada”, en P. LATAPÍ (coord.) *Un siglo de educación en México*, Tomo II, FCE 1998.
- MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude (1992) *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- MIRANDA L., Francisco (2004) “La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa”, en *Sociológica* núm. 54, enero-abril.
- MIRANDA L., Francisco (2001) *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la UPN*, COLMEX-UPN. México.
- MONTAÑO HIROSE, Luis (1993) “De la metáfora al poder. Algunas reflexiones acerca de las aproximaciones organizacionales a la educación superior”, en E. IBARRA (1998a) *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM Iztapalapa.
- MONTAÑO HIROSE, Luis (2001) “Los nuevos desafíos de la docencia. hacia la construcción – siempre inacabada- de la universidad”, en BARBA ALVAREZ, ANTONIO y Luis MONTAÑO H. (coords.) (2001) *Universidad, organizaciones y sociedad: arreglos y controversias*. UAM/Izt.-M.A.Porrúa, México.
- MORALES, M. A. (sf) Quality for Business Success, Inc. Consultado en qbsteam.com/noticias/porta1_esp.asp
- MORO, Javier y Juan BESSE (2006) *La Nueva Agenda en Política Pública*. Guía. FLACSO-México.
- MOYADO ESTRADA, Francisco (2002) “Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público”. Presentación en Congreso Internacional del CLAD. Lisboa.
- NAVARRO, Hugo (2005) *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*, Serie Manuales 41, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL/ONU, Santiago de Chile, junio.
- NELSON, Bárbara (1993) "La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Vol. 3, Miguel Angel Porrúa, México.
- OCDE (2006) *Análisis temático de la educación terciaria. México. Nota de País*. SEP, noviembre.

- OLSON, Mancur (1992) “La Lógica de la Acción Colectiva”, en *Diez Textos Básicos de Ciencias Política*, Editorial Ariel, Barcelona
- ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan F. y PRIETO, Adriana (2005) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social, Serie Manuales # 42, Santiago de Chile.
- PARSONS, W. y MARTÍNEZ B., Argelia (sf), *Guía del curso Ciclo de las Políticas Públicas*, FLACSO-México, enero de 2007, traducción y adaptación de PARSONS, WAYNE (1995) “Implementation” en *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar. En la traducción del inglés al español colaboró Atenea González.
- PARSONS, Wayne (2005) Seminario *Problemas públicos y retos del diseño de políticas: viejas y nuevas tendencias*. FLACSO-México, 4-6 abril.
- PETERS, B. Guy (2001) “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”, en GOODIN, Robert y KLINGEMANN, Hans Dieter (eds.) *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Ed. Istmo, Madrid, cap. 7 pp. 304-325 (la edición en inglés es de 1996).
- PETERS, Guy (2003): *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona.
- PETERS, Guy y Vincent WRIGHT (2001), “Políticas Públicas y Administración: lo viejo y lo nuevo”, en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Goodin, España: Istmo. Tomo II. pp. 914-933
- PITZALIS, Marco (2002) “Las formas elementales de la vida universitaria: estudios de caso en la universidad italiana”, en *Sociológica* # 49, UAM Azcapotzalco, México, mayo-agosto.
- POISSANT, Hélène (2004). “La evaluación de la enseñanza universitaria. Algunas sugerencias para optimizar su utilización”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México 2004, pp. 85-110.
- RAMA, Claudio (2006) “Introducción” en *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior*. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO-ONUECC, Caracas, pp. 11-18.
- RAMÍREZ M., José de Jesús (2003) “Teoría de la organización: metáforas y escuelas”, en ARELLANO, David, CABRERO, Enrique y DEL CASTILLO, Arturo (coords.) (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE – Miguel A. Porrúa, México, pp. 21-76.
- RECASENS SICHES, Luis (1985) *Introducción al estudio del Derecho*. Porrúa, México.
- REIN, Martin y Donald SCHON (1991) “Un discurso de políticas que refleja su marco” en WAGNER, P., WEISS, C., WITTRUCK, B. y WOLLMAN, H. *Ciencias sociales y estado moderno Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- REYES, Carlos (2006) “El PIFI arraiga la cultura de la planeación en las IES” (Notas y entrevista a Julio Rubio), en *Campus. Suplemento universitario* del diario *Milenio*, #191, 31 de agosto, pp. 8 y 9.
- REYNOSO, Diego y ZAREMBERG, Gisela (2007) *Elección Pública y Neoinstitucionalismo*. Guía de lectura del curso Teoría de la Elección Pública y Nuevo Institucionalismo, enero, FLACSO-México.

- RIGO LEMINI, Marco Antonio y DÍAZ BARRIGA, Frida (2004). “La formación de profesores, el estudio de la actividad didáctica y la evaluación docente. Una visión sistémica”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México 2004, pp. 241-250.
- RITZER, George (2001) *Teoría sociológica clásica*. McGraw Hill, 3ª ed., Cap. 4.
- RODRÍGUEZ G., Gregorio, GIL F., Javier y GARCÍA J., Eduardo (1999) *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe, Málaga.
- ROJAS BRAVO, Gustavo (2004) “Raíces y campos de innovación en el sistema modular”, en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México, pp. 155-202.
- RUBIO OCA, Julio (Coord.) (2006a) *La mejora de la calidad en 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*. Subsecretaría de Educación Superior-SEP, México.
- RUBIO OCA, Julio (coord.) (2006b) *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*. SEP – FCE, México.
- RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.) (2004) *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México, pp. 29-36.
- RUEDA BELTRÁN, Mario (sf) *Comentarios al cuestionario “Encuesta para los alumnos” de la UAM*. Documento de Trabajo. Consultado en <http://escolares1.uam.mx/encuesta> (30-I-07).
- RUEDA BELTRÁN, Mario y TORQUEMADA GONZÁLEZ, Alma Delia (2004). “Algunas consideraciones para el diseño de un sistema de evaluación de la docencia en la universidad”, en RUEDA BELTRÁN, Mario (coord.). *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias de México, Canadá, Francia, España y Brasil*, ANUIES, Col. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Memorias, México, pp. 29-36.
- RUEDA BELTRÁN, Mario, ELIZALDE LORA, Leticia y TORQUEMADA GONZÁLEZ, Alma Delia (2003). “La evaluación de la docencia en las universidades mexicanas”, en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXII, No. 127, julio-septiembre, pp. 71-77.
- RUTHERFORD, Malcom (2003) “La economía institucional: antes y ahora” en *Análisis Económico* No. 38, Vol. XVIII, Segundo cuatrimestre, UAM Azcapotzalco, pp. 13 a 39.
- SABATIER, P. (1986a) “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48. Traducción de FLACSO-México, sin fecha.
- SALLÁN L., José Ma. y LÓPEZ EGUÍLAZ, Máxima (sf) “Modelos estratégicos para organizaciones profesionales. El caso de las diversidades españolas”. Consultado en euskomedia.org/PDFAnt/congresos/14/14167173.pdf
- SÁNCHEZ SOLER, Ma. Dolores (1995) *Modelos Académicos*, Temas de Hoy #8, ANUIES, México.
- SANTA MARÍA GONZÁLEZ, Rodolfo (2004) “Las interrogantes esenciales en la universidad alternativa”, en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México, pp.135-143.
- SCHEDLER, Andreas (1999) “Neoinstitucionalismo” en *Léxico de la Política*, FCE, México.
- SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México.
- SESI (2004) *Memoria del Intercambio de Experiencias sobre el PIFI* (reunión con rectores). Se puede consultar en <http://ses4.sep.gob.mx/pe/memorias/m4> (30/III/07).

SHCP-FCE (1994) “Discurso de Presentación” y “Programa Nacional de Modernización Educativa”, en *Antología de la Planeación en México* (tomo 23) *La planeación del desarrollo social en los noventa*. México.

SIMON, Herbet (1982) *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires, Capítulo V: La Psicología de las decisiones administrativas, pp. 76-104

SOJO, Carlos (2004) “La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas” en *Revista Mexicana de Sociología*, Número especial, octubre 2004. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. pp. 137-155.

TRISTÁN LÓPEZ, Agustín (2003) *Análisis del cuestionario de opinión de los alumnos sobre la calidad docente en la UAM*. Documento de Trabajo. Consultado en <http://escolares1.uam.mx/encuesta> (30-I-07).

TRISTÁN LÓPEZ, Agustín (sf) *Comentarios sobre modelos de evaluación docente*. Documento de Trabajo. Consultado en <http://escolares1.uam.mx/encuesta> (30-I-07).

UAM (1991) *Informe Final de la Comisión designada por el Rector General para elaborar un diagnóstico del modelo de organización administrativa y su grado de desconcentración en la UAM*, Órgano Informativo. Número extraordinario, vol. XV, 28 de enero.

UAM (2001) *Una reflexión sobre la Universidad, desde la docencia*. UAM, México.

UAM (2004) *Revisión y rediseño del sistema de evaluación de la docencia de la UAM*, Secretaría General / División de Ciencias Sociales y Humanidades Unidad Azcapotzalco, México, abril. Documento de Trabajo.

UAM (2006) *La carrera académica en la UAM. Un largo y sinuoso camino*. UAM, México.

UAM (2007) *Autoevaluación del Programa de Formación Docente de la Coordinación de Docencia de la Unidad Azcapotzalco 2003-2007*, basada en la Propuesta de Nahieli GARCÍA GONZÁLEZ formulada en enero de 2007. UAM Azcapotzalco, México.

UAM *Anuario Estadístico*, 2001 a 2006.

UAM *Informe del Rector General*, 2002 a 2006.

UAM (2005) *Legislación Universitaria:*

Ley Orgánica (LO)

Reglamento Orgánico (RO)

Reglamento de Planeación (RP)

Reglamento de Presupuesto (RPr)

Reglamento de Estudios Superiores (RES)

Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del Personal Académico (RIPPPA)

Políticas Generales (PG)

Políticas Operacionales de Docencia (POD)

Tabulador de Ingreso y Promoción del Personal Académico (TIPPA)

VALENTI, Giovanna (2004) “Los egresados de la UAM en el mundo del trabajo” en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México, pp.135-143.

VALENTI, Giovanna y Gloria DEL CASTILLO (1997), “Interés Público y Educación Superior. Un enfoque de Políticas Públicas”, en A. MUNGARAY y Giovanna VALENTI (coords.), *Políticas Públicas y Educación Superior*, ANUIES.

VALENTI, Giovanna y Gonzalo VARELA (1997) “Sistema de evaluación de las IES en México”, en *Revista Política y Cultura*. México: UAM-X. núm. 9 p. 131-147.

VALENTI, Giovanna y Gonzalo VARELA (1998) “La experiencia de la Universidad Autónoma Metropolitana”, en Salvador MALO y Arturo VELÁZQUEZ (coords.). *La educación superior en México. Una comparación internacional*. UNAM-Porrúa, México, 367-386.

VALERO, Vida y CORTÉS, Gabriela (2003) *Aprender a aprender*, UAM Azcapotzalco, México.

VALLE, Rosa María y otros (2001) *Evaluación de la docencia. Conceptos y métodos*. IPN, México. Citado por GARCÍA, Ana María (2005) *Evaluación docente en el Departamento de Administración de la UAM-A*. Documento de trabajo.

VARELA, Roberto (2004) "Homogeneidad o diversidad: el tabulador académico", en UAM XOCHIMILCO, *Repensando la Universidad*, UAM Xochimilco, México, pp. 355-359.

VARIOS (2000) "La educación superior de cara al siglo XXI", en BANCO MUNDIAL *La enseñanza Superior*.

VIELLE, JEAN PIERRE (2004) "Algunas aportaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana al desarrollo de la educación superior mexicana", en UAM. *Repensando la universidad*, tomo I. UAM, México, pp.77-88.

ZAREMBERG, Gisela (2006) *Guía de Seminario de Tesis*. Segunda Parte. FLACSO-México, diciembre.