

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
Sede Académica de México



**Trayectorias Escolares Universitarias e  
Institucionalización del PRONABES en la UAM**

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales  
con Mención en Sociología  
V Promoción 2004-2007

**Presenta:**  
Dinorah Gabriela Miller Flores

**Directora de Tesis:**  
Dra. Teresa Bracho

**Lectores:**  
Dr. Manuel Gil  
Dr. Gonzalo Varela

México, D.F Julio, 2007

Se agradece el auspicio de CONACYT para la realización de este posgrado

## Agradecimientos

Es frecuente en este tipo de trabajos que llegado el momento de los agradecimientos se echa el tiempo atrás y es inevitable darse cuenta de la cantidad de personas que se han implicado en él de muy diversas formas. No supe qué tanto involucramos a otros hasta que ví la reacción de Paulo cuando le dije, “*esta semana termino la tesis*”. Ahí entendí que era momento de cerrar el ciclo.

Muchos saben que mi camino al Doctorado fue largo y a ratos frustrante. Sin embargo, como me dijo Manuel Gil en su momento, “*en toda pérdida hay ganancias*”, y desde luego pasar por FLACSO una vez más, lo fue. Agradezco a los Coordinadores de Seminario Gloria del Castillo y Gonzalo Varela. También a mis compañeros de Seminario, en particular a Emilio y Alejandro.

A Teresa Bracho le agradezco su dirección y acompañamiento en la elaboración del trabajo. Desde luego a Manuel Gil le debo su generosidad además de atenta lectura, comentarios y sugerencias, nos sólo de ahora, sino desde hace ya algunos años.

Pese a mi ausencia y distancia de Azcapotzalco tuve siempre cerca al Área de Investigación en Sociología de las Universidades. Reconozco especialmente el apoyo y confianza de Rocío Grediaga, Romualdo López, Norma Rondero y Adrián de Garay.

Agradezco también al Dr. Antonio Aguilar por el tiempo y disposición prestados para hacerme accesible y comprensible la información de la UAM.

A Benito y Paulo no me queda mas que agradecerles el tiempo, paciencia y solidaridad familiar. Al último -y siempre- a mi papá, Rafael Miller por su disposición y capacidad por estar pendiente, tanto y cómo.

## INDICE

### Introducción

I-XI

### Capítulo 1

#### La agenda de política pública para la Educación Superior en México

.....1

- Consideraciones Conceptuales
- Consideraciones Contextuales

1.1. Las líneas de política pública para el SES en México interpretadas desde la lógica neoliberal de los organismos internacionales

1.2. Otra línea de interpretación para las políticas públicas del SES: entre el discurso (neo) liberal y la estructura burocrática de control estatal

- El carácter público de la educación: ¿Como bien y/o como servicio público?
- La asimetría informacional
- La gobernabilidad del SES

1.3. Una posición intermedia: El Estado Competitivo

### Capítulo 2

#### Actores y Programas de Política Pública y su implementación en el Sistema de Educación Superior en la década de los noventa

.....33

2.1. Programa para la Modernización Educativa: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (CSG) (1988-1994)

2.2. Programa de Desarrollo Educativo: el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL) (1994-2000)

2.3. Programa Nacional de Educación: el sexenio de Vicente Fox Quezada (VFQ) (2000-2006)

### **Capítulo 3**

#### **Expansión de Oportunidades Educativas: Integración e Igualdad versus Inclusión y Equidad Social**

.....54

##### 3.1. Educación y Desigualdad de Oportunidades: una discusión inacabada

- *La Perspectiva Reproccionista*
- *Más allá de la lógica del conflicto*
- *Igualdad versus inclusión social: la lógica de los sistemas sociales*

##### 3.2. Educación y Trayectorias de Vida

##### 3.3. La educación continua y la educación para toda la vida: Un quiebre en la perspectiva sociológica clásica

### **Capítulo 4**

#### **El carácter público de la educación y el componente de equidad para la educación superior en México**

.....89

##### 4.1. La desigualdad educativa como problema público

##### 4.2. El componente de equidad en la política para la educación superior en México

##### 4.3. Un cambio de brújula: Programas de financiamiento para los estudiantes

- El Subsidio económico
- ...Y la Tutoría

### **Capítulo 5**

#### **La UAM en el contexto de las Políticas Públicas para la Educación Superior en la década de los noventa**

...116

##### 5.1. La Trayectoria Institucional de la UAM

##### 5.1.1. Características del “modelo” organizativo inicial de la UAM y un breve recuento de su proceso de cambio permanente, imperceptible y silencioso

##### 5.2. Las políticas Institucionales y su efecto en la UAM Azcapotzalco

- El Modelo matricial de CBI
- El Modelo matricial de CYAD
- El Modelo matricial de CSH
- Saldos Parciales

##### 5.3 Las becas PRONABES en la UAM

## Capítulo 6

### El proceso de institucionalización del PRONABES y la tutoría en la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco

.....138

#### 6.1. Universidad y Organizaciones

#### 6. 2. La complejidad organizativa de la Universidad

#### 6.3. Operacionalización de la institucionalización del PRONABES

#### 6. 4. La Ruta institucional del PRONABES en Azcapotzalco

##### 6.4.1 El Modelo Burocrático

##### Dimensión Informal

##### a) Desarrollo de Programas para la incorporación del PRONABES

- La gestión del Mtro. Víctor Sosa Godínez (2001-2004)
- Cambio de gestión: Dr. Adrián de Garay Sánchez (2005-2009)

##### b) Categorías, Tipificaciones

- La tutoría como ampliación y complemento de la función docente
- ¿En dónde y para qué surge la tutoría?
- ¿Cuál es el atributo central de la tutoría como actividad académica?
- La tutoría en diversos documentos de la UAM Azcapotzalco
- El avance del PRONABES en las Divisiones (2001-2006)

##### c) Estructura social y de gobierno en la organización universitaria

- El tutor: Rol institucional e imaginario
- ¿Cómo se sostienen las tutorías?
- Programa Institucional de Tutoría, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco (2006)
- ¿Cómo evaluar los logros?

#### 6.4.2. El Modelo de desarrollo organizacional en la implementación del PRONABES

## Capítulo 7

### El primer ciclo de las trayectorias universitarias

.....180

#### 7.1. La trayectoria escolar universitaria como un proceso dinámico

## 7.2. El propósito de la Comparación de las Trayectorias Escolares Universitarias y su Operacionalización

- ¿Para qué comparamos?
- ¿Qué comparamos?
- ¿A quiénes comparamos?
- Descripción de los grupos de análisis derivados de construcción de la variable control

## 7. 3. Descripción general de las cohortes de estudio.

### 7.4. Primer tipo de actividad: El *no ingreso* y la *baja* administrativa.

¿Quiénes no permanecieron en la UAM habiendo sido aceptada su solicitud de ingreso?

- El *no ingreso* y la *baja* en el primer ciclo por género
- Resumen comparativo entre el no ingreso-baja, rezago y activos en el primer ciclo

### 7.5. Segundo tipo de actividad: Trayectorias con rezago

¿Quiénes interrumpieron su trayectoria escolar universitaria en el primer ciclo?

- ¿Qué tan profundo es el rezago en las trayectorias que interrumpidas en el primer ciclo?
- El género en el análisis de las trayectorias interrumpidas.
- ¿Qué tan profundo es el rezago entre hombres y mujeres con trayectorias que interrumpidas en el primer ciclo?

### 7. 6. Tercer tipo de actividad: Jóvenes universitarios con trayectorias activas en el primer ciclo.

¿Quiénes se mantuvieron activos durante todo el primer ciclo?

- La distribución de las trayectorias activas por Unidad y Unidad-División.
- ¿Qué estudiantes activos en el primer ciclo cumplen con el criterio de regularidad del PRONABES?
- El género en el análisis de las trayectorias activas en todas las cohortes.

### 7.7. Caracterización del *tipo de avance* en el primer ciclo.

- Unidad y División en las Trayectorias con avance esperado por Condición de becario

a) *Variación por Unidad*

b) *Variación por División*

c) *Variación por Unidad y División*

d) *Variación por División y Unidad*

### 7.8. Factores que intervienen en la variabilidad de créditos aprobados al final del primer ciclo

## **Capítulo 8**

### **El segundo ciclo de las trayectorias**

.....246

8.1. ¿Quiénes no permanecieron en la UAM en el segundo ciclo?

8.2. Tipo de avance en el segundo ciclo

- ¿CÓMO SE CARACTERIZAN LOS JÓVENES UNIVERSITARIOS DE CADA CATEGORÍA DE TIPO DE AVANCE?

8.3. Factores Asociados a la Variación de los Créditos Aprobados al finalizar el Segundo y Tercer Año

8.4. La Tercer condición PRONABES: el Promedio

**Discusión Final y Líneas de Reflexión Futuras.**

.... 262

Referencias

Anexo Capítulo 7

Anexo Capítulo 8

## Introducción.

El desarrollo y reproducción cultural, económica, política y social de las sociedades modernas es impensable al margen de la educación. Su distribución ha estado abrigada por la expectativa de ser un atemperador de la diferencia social, en binomio con la igualdad; con posiciones a favor y en contra, este fue el puntal de la reflexión de la sociología de la educación en el siglo XX. El proceso de escolarización se ha incorporado a la vida moderna con una fuerza normativa tal, que los ciclos de vida se hacen inimaginables cuando no están pautados por él. Las construcciones de infancia y juventud actuales, en buena medida están organizadas en paralelo a los ciclos y niveles escolares. Pese a todo, la proporción de jóvenes entre 20-24 años que en México mantienen los ritmos de escolarización impuestos por el Sistema Educativo, son menos de 3 de cada 10 en la Educación Superior. Esto nos habla de que en nuestro país, la educación (y en particular la superior), esta lejos de constituir parte de la experiencia social de ser joven.

En este contexto y producto de un gradual cambio de élites en la gestión de la educación superior desde 1984<sup>1</sup>, durante los años noventa la Educación Superior fue objeto de la acción pública para su modernización. Si hubiera que sintetizar en una palabra los contenidos de los programas de política que marcaron la forma de intervención, así como la relación del Estado y las Instituciones de Educación Superior (IES) en esta década es, regulación (Kent, 2005).

Pero difícilmente los diversos instrumentos de política que propiciaron un cambio en las reglas del juego de la Educación Superior, fueron un promotor efectivo de prácticas que caminaron a la par de sus propósitos, incluso algunos fenómenos fueron ajenos -o inesperados- al efecto de las políticas (De Vries y Alvarez: 2005). Un nuevo esquema de financiamiento que condicionaba el cumplimiento de objetivos a cambio de recursos, motivó presentarlos como “alcanzados” sin modificar sustantivamente

---

<sup>1</sup> Año en el que se crea el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

usos, costumbres y prácticas arraigadas. Esto reforzado por la ausencia de un principio organizativo básico que guiara el quehacer del Estado sobre la educación, haciéndolo aparecer como un Estado débil en su conducción del Sistema, pero con un fuerte y creciente poder de persuasión gracias al manejo de los recursos.

Un cambio de brújula ocurrió en la escena de las políticas públicas para la Educación Superior, cuando en 2001 se anuncia un Programa Nacional de Becas (PRONABES). Quizá la innovación más clara que marcó el nuevo derrotero de la política, fue el uso de los recursos. Por primera vez en la Educación Superior, los beneficiarios no estaban del lado de la oferta: IES, sus procesos ni agentes, sino de los jóvenes universitarios<sup>2</sup>, es decir la demanda. Otra distinción la constituyó la co-responsabilidad gubernamental e institucional para el aporte y asignación de los recursos. Aquí nos referimos no sólo a los recursos económicos que sostienen al Programa, sino a toda una red de gestión administrativa y académica para darle cauce, lo que nos lleva a otro elemento novedoso del diseño del Programa, aunque menos preciso, la asignación de un Tutor.

Pero no podemos hacer una buena estimación del alcance de los objetivos de este Programa sin antes recuperar el entorno en el que se plantean. Para ello debemos remitirnos nuevamente a los contenidos de los programas de política de la década pasada y comprender qué problemática encaraban y cuáles eran las prioridades a atender.

Una consecuencia imprevista de la rápida expansión del Sistema de Educación Superior (SES) en la década de los setenta y frenada bruscamente por la crisis fiscal de 1982, fue la *inoperancia del Sistema* (Gago en Kent: 2005). Los esfuerzos estatales estuvieron entonces volcados a regular su funcionamiento, con un saldo de reformas parciales, insuficientes y restringidas las IES públicas (Acosta: 2000). El problema de la

---

<sup>2</sup> Usamos la noción de *jóvenes universitarios* de De Garay (2004) quién sostiene que no es posible reducir la referencia a los jóvenes que asisten a la universidad sólo como *estudiantes*, ya que ante la complejidad implicada en su experiencia social y las múltiples identidades de las que participan en su vida cotidiana constituyen una experiencia universitaria de muy diverso orden.

equidad quedó suspendido dando paso a procesos de evaluación, políticas hacia los académicos y la planeación estratégica, como medios para alcanzar los propósitos últimos de calidad educativa y eficiencia en el uso de los recursos (Kent: 2005). Así fue como el Programa Nacional de Educación (PRONAE: 2001-2006) recuperó como uno de sus grandes ejes de acción, la equidad. Para la Educación Superior, uno de sus instrumentos estratégicos fue el Programa Nacional de Becas (PRONABES) cuyos objetivos se descomponen de la siguiente manera ([www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx)):

#### **Generales:**

1. Propiciar que estudiantes en situación económica adversa, pero con deseos de superación  *puedan continuar su formación académica en el nivel de educación superior, y*
2. Lograr *la equidad educativa mediante la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en programas educativos de reconocida calidad, ofrecidos por las instituciones públicas de educación superior del país.*

#### **Específicos:**

1. Reducir la deserción escolar y propiciar la terminación oportuna de los estudios mediante el otorgamiento de apoyos que fomenten una mayor retención de los estudiantes en los programas educativos;
2. Impulsar *la formación de profesionales en áreas del conocimiento que requiera el desarrollo estatal, regional y nacional en programas de reconocida calidad, y*
3. *Disminuir la brecha en los niveles de absorción de egresados del nivel medio superior y en la cobertura de atención de los niveles de técnico superior universitario o profesional asociado y licenciatura entre las entidades federativas*

Decíamos que es importante considerar los antecedentes del Programa en el marco del Sistema Educativo para valorar sus alcances. En el inicio del periodo *moderno*<sup>3</sup> de la Educación Superior en nuestro país se trabajó a favor de la desigualdad de oportunidades educativas para los jóvenes, ampliando la oferta pública de educación

---

<sup>3</sup> Proceso que en nuestro país podemos ubicarlo plenamente hasta la década de los setenta

superior, dando lugar a la Universidad de Masas (Brunner:1987). No fue suficiente. Estos primeros esfuerzos pretendían la inclusión generalizada, bajo el supuesto de igualdad formal, en la que bastaba abrir más lugares en las IES intentando por este medio resimetrizar la desigualdad del acceso. Sin embargo como lo expone Bartolucci (2000) la democratización se logró parcialmente ya que la composición social de los jóvenes estudiantes continuó siendo predominantemente urbana y proveniente de sectores medios.

Para la década de los noventa y al margen de la acción pública, creció de forma imprevista la oferta privada contribuyendo a la diferenciación y segmentación del Sistema; se dice que también se diversificó, aunque esta aseveración es puesta en duda en tanto que la certificación académica el sistema es aún, poco diversa (De Vries y Alvarez: 2005). Esta “válvula de escape” (Levy:1997), “efecto de rebote” (De Vries: 2005) y “huida” de ciertos sectores de la educación pública (todos estos fenómenos caben), colaboraron en hacer más heterogénea la composición social y cultural de los jóvenes que acceden a las IES públicas desde entonces. Pese a todo esto el Sistema quedó lejos de ser “equitativo”, pero permitió abrir la reflexión en torno al reconocimiento de la *diferencia* y a la necesidad de replantearse la inclusión al SES bajo criterios distintos al de la *igualdad*.

En este marco sostenemos que el planteamiento del PRONABES representó un cambio positivo e importante en materia de política educativa. Sin embargo, pese al reiterado interés por la equidad, no queda suficientemente claro en el diseño del Programa en qué sentido se entiende, ni cómo la valora diferenciada de la igualdad ó la inclusión. En un escenario del SES tan diferenciado y segmentado, ¿Cómo conseguir un ingreso equitativo a las IES públicas que modifique significativamente la composición social de los jóvenes que ingresan a las IES?; atendiendo lo anterior, ¿qué acciones previstas en su diseño sostienen al PRONABES como un Programa para la equidad educativa?, ¿qué acciones plantea para *impulsar la formación profesional en ciertas áreas del conocimiento y en programas de reconocida calidad?*.

### ▪ El objeto de la Investigación

Consideramos que un Programa de Becas que se proponga la equidad como centro, debería pugnar no sólo por ampliar la cobertura (y el acceso) sino por ser más inclusivo de la experiencia escolar universitaria para los jóvenes que teniendo las condiciones de acceder a una IES, no lo hacen por restricciones de orden socioeconómico y cultural. Idealmente, deberíamos observar diversas medidas cercanas a una política de cuotas, una normatividad o acuerdos institucionales que caminaran en el sentido de sus objetivos, ¿cómo garantizar la continuidad y flujo equitativo en el *tránsito* entre el nivel medio superior al superior?.

Por otra parte, desde la perspectiva de las IES y los becarios actuales, tal como viene operando el Programa, ¿no debería entenderse la equidad “restringida” sólo a los jóvenes que se matriculan en las IES, pero no para el conjunto de jóvenes en edad y condiciones de acceder a la Educación Superior?, ¿hasta qué punto el PRONABES contribuye a mejorar las condiciones de calidad en el servicio y el conocimiento adquirido de los becarios?.

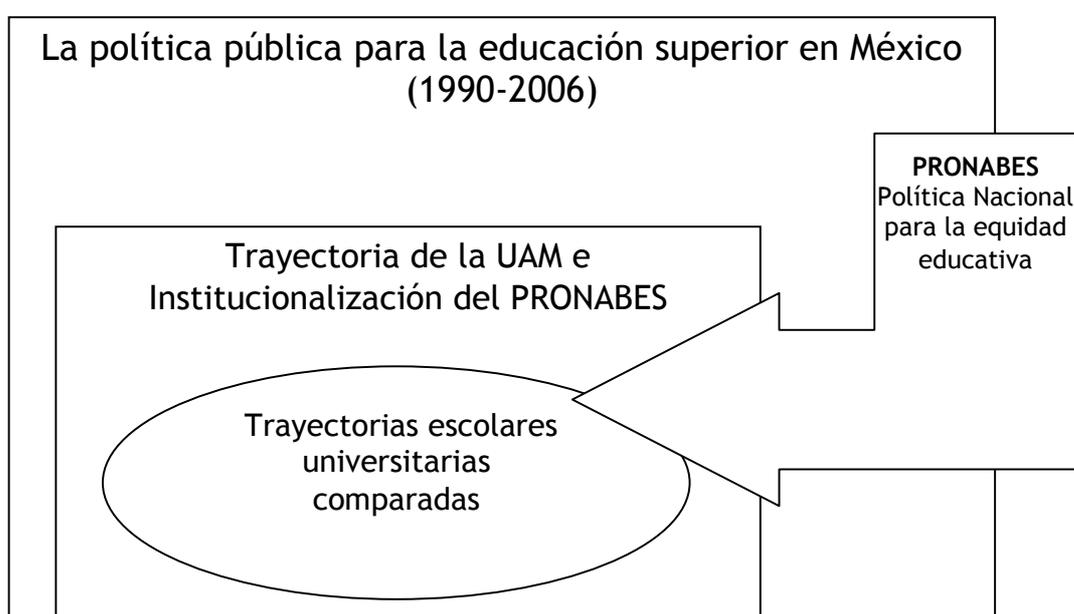
Siguiendo el supuesto de que el gran tema pendiente en la política educativa de los años noventa fue, precisamente la atención a la demanda, la tesis básica que seguimos es que el proceso modernizador para la educación superior recupera la lógica redistributiva con el PRONABES y no antes<sup>4</sup>. Así, este trabajo se interesa en el problema de la distribución de oportunidades educativas además de los instrumentos públicos para atenderlo, siendo nuestro propósito estudiar de forma comparada las trayectorias escolares de jóvenes universitarios adscritos a la Universidad Autónoma Metropolitana con características socio-económicas, culturales y condición de becario PRONABES, variables. La pregunta central que nos orientó fue, ¿Tiene la beca un efecto diferencial sobre las trayectorias de los jóvenes estudiantes de origen económico adverso?.

---

<sup>4</sup> En educación básica, hay esfuerzos precedentes como CONAFE y Oportunidades.

Acompañamos a esta cuestión con otras preguntas de soporte, a) ¿qué factores - sociales, individuales y de adscripción institucional- están asociados con las condiciones discriminantes de la beca?, b) ¿Cómo vincular estos factores a los objetivos tácitos del PRONABES?, c) ¿es imputable a la beca la reducción de las diferencias en las oportunidades educativas?.

Así, pensamos el trabajo usando la imagen de un tablero, en el que dispusimos piezas de diverso tipo con fines analíticos, quedando una figura del siguiente tipo:



Con esta imagen partimos para estructurar el trabajo: El estudio comparado de las trayectorias que proponemos está contenido en un espacio organizado, que a su vez, está pautado por los ritmos propuestos desde la política educativa. Nuestro propósito es dar al estudio de las trayectorias escolares universitarias una coordenada sociológica que nos permita ver un entrecruce de diversas dimensiones: la *institucional* implicada en la adscripción organizativa a la UAM (Unidad y División); la *individual* que atienda las características de origen sociocultural y económico de los jóvenes universitarios; la *social* dada por su condición de juventud; la *política pública* (RO del PRONABES) hará las veces de plataforma en la que se organizarán al resto de

las piezas y nos proporcionará las reglas para la composición de los grupos y las condiciones generales del análisis.

La relación de la educación con la igualdad, y después con la justicia social, son el telón de fondo conceptual del trabajo, ya que lo que nos proponemos es diferenciar entre el ánimo integrador basado en la igualdad de los miembros de una sociedad, del ánimo inclusivo basado en la justicia social. El primero, tiene como sustento los principios de igualdad “abstracta”, legal, en la que todos los miembros de un conjunto social se ven con los mismos derechos y obligaciones. Con base en esto, todo recurso social, entre ellos la educación, debía ser distribuido igualmente. Pero este principio igualador dio saldos desiguales y muchas veces injustos.

Con la llegada de nuevos eventos sociales y políticos que coadyuvaron a promover primero el multiculturalismo y después del pluriculturalismo, se alimentó al pensamiento social y político contemporáneo, poniendo de relieve no la igualdad, sino la diferencia (Habermas:1996). Este nuevo entorno social puso sobre la mesa la necesidad de repensar los argumentos igualadores bajo la perspectiva de la equidad. De tal manera que se puso en evidencia que el reto actual de nuestras sociedades es incluir a todos pero reconociendo su diferencia, no anulándola. Un paso adelante lo dio Rawls (1988) al proponer que la equidad debía avanzar dotando a los individuos de los medios suficientes para hacer más justa la distribución de bienes; el segundo paso lo dio Sen, enfatizando que los resultados alcanzados con estos medios dependen de las capacidades individuales, concluyendo con esto que toda política que apunte a la equidad debe descansar no sólo en argumentos normativos, sino en la libertad de elegir (Sen: 1998).

#### a) La Dimensión Individual

Durante buena parte del siglo XX, la reflexión sociológica se ocupó del papel de la educación y de su capacidad por ubicar diferencialmente a los individuos en la estructura social de acuerdo a dos elementos: un saber especializado y el prestigio

social (Weber, 1984; Parsons: 1976). Igualmente, a la educación se le asignó la tarea de conservación, reproducción y transmisión de la herencia cultural de los grupos y como factor integrador de sus miembros a un todo social (Durkheim: 1997). Recuperando algunos de estos argumentos pero sobre una perspectiva cercana al marxismo, la sociología reproductivista sostenía que los “efectos de clase” no se anulaban en el contexto escolar, muy al contrario, se acentuaban. En este entendido, la escuela servía para reproducir una suerte de hegemonía cultural, y reforzar los hábitos dados por el origen de clase (Bourdieu y Passeron: 1981). El individualismo metodológico coincidía con los Reproductivistas que en un entorno social el saber se encuentra desigualmente distribuido, pero variaron el enfoque macro social que usaban, asignándole a los individuos una capacidad activa y creativa sobre sus recursos individuales con los que podrían eventualmente revertir o aminorar los “efectos de origen”, usando su dotación cultural como una herramienta para la interpretación de su entorno (Schütz: 1974 ; Swilder: 1996).

Nos hemos nutrido con estos enfoques para construir la perspectiva que sostenemos en el trabajo: 1. La escuela es un producto cultural, 2. opera con una lógica selectiva para posicionar a los individuos en la estructura social 3. dota a los individuos de capacidades que serán empleadas diferencialmente en su vida social 4. una política educativa para la equidad debe ser capaz de *incluir* la oportunidad educativa como una alternativa biográfica para aquellos grupos tradicionalmente excluidos de ella.

#### b) La Dimensión Social

No es posible separar a la escuela de la construcción de niñez y juventud moderna. De tal manera que aproximarnos al estudio de las trayectorias escolares hace imperativo que aproximemos a los jóvenes que las realizan a contextos referenciales, sociales y culturales, más amplios. En este trabajo nos apoyamos en el enfoque de curso de vida que vincula biografías individuales con procesos macros sociales de distinto orden, sociales, familiares, etc. De forma concreta buscamos articular ciertos aspectos culturales que organizan los cursos de vida individuales como un referente normativo.

Se dice que los cursos de vida se atraviesan por diversas transiciones asociadas responsabilidades y expectativas sociales. Para los jóvenes se sostienen típicamente 4 esferas vitales en las que esto ocurre: transición residencial, familiar - afectiva, laboral y escolar. Sin embargo, algunos estudios que se han encargado de observar cómo estas transiciones ocurren en el ámbito mexicano, han llegado a la conclusión de que las transiciones de juventud en nuestro país no se apegan a esta forma típica ya que pueden ocurrir al margen de los procesos de escolarización, de cambio de la residencia familiar ó sin experiencia laboral (Coubés y Zenteno: 2005). Pero la transición de juventud, también mantiene diferencias en el interior del país de acuerdo a las oportunidades regionales, espaciales ó de género. La hipótesis que nos orienta en esta dimensión es que existe una definición cultural detrás de la asignación de roles y expectativas para hombres y mujeres, que esto se refleja en las decisiones que toman en torno a la forma de realizar sus transiciones y consecuentemente, en sus trayectorias escolares universitarias.

### c) La Dimensión Organizacional

La Universidad es una organización particular porque se moviliza en torno a un insumo intangible, el conocimiento. De esta suerte, la forma de estructurar el trabajo académico, de construir relaciones y la autoridad, tienen detrás una tensión: por una parte institucional y de otra disciplinar (Clark:1983). Cada establecimiento instituye sus propias formas de organización del trabajo al que se adscriben los grupos que pertenecen a diversas disciplinas. Pero donde se gestan las normas y valores, donde se comparte un saber especializado en torno al cual se normalizan formas de iniciación y de reconocimiento, es en la pertenencia a una disciplina. Esto conduce a una complejidad interna de los establecimientos de Educación Superior, fragmentados en torno a saberes especializados, lo que ha dado lugar a la figura de *estructuras flojamente acopladas*. En este ambiente aterrizan las políticas públicas, donde las estructuras de autoridad formales se contraponen con pequeñas células que mantienen una cierta autonomía relativa, produciendo grandes tensiones entre autoridades legítimas y las formas organizativas disciplinares. No es difícil suponer en

consecuencia, que los procesos de gestión vinculados con el Programa de Becas, las decisiones que se toman en torno a su distribución y asignación por una parte, y los *ethos* que operan implícitamente en la relación académica, la organización de los currículos y otras formas simbólicas presentes en el vínculo que se establece con los jóvenes estudiantes, repercuten de cierta forma sobre sus trayectorias.

- **El orden de la exposición**

En primer lugar nos ocupamos de presentar al lector, el gran tablero que delimita contextual y temporalmente las acciones de política pública para el Sistema de Educación Superior (SES) en México. Donde confrontamos los propósitos con los logros y nos preguntamos por el papel de los diversos actores en el posicionamiento de determinados problemas en la agenda así como de la capacidad del Estado por interpretar los problemas públicos implicados en este nivel educativo.

Posteriormente reflexionaremos en torno a la literatura que se ha producido en el campo para tratar el tema de la desigualdad y las razones por las que permanece como un objetivo de agenda en los programas de política pública en la actualidad. Claramente algo ha cambiado, los términos para abordar la desigualdad hoy, no son los mismos que hace 6 o 7 décadas, tampoco los factores asociados a ella: modificación en los modos de pautar los ciclos vitales de hombres y mujeres, nuevos modos y estilos de vida introducidos por los medios, cambios en la organización familiar y quiebre de la familia nuclear como referencia única, nuevas formas de vínculo social y comunicación dadas por las nuevas tecnologías y el Internet, incremento de la migración, flexibilización laboral, replanteamiento de la dimensión social espacio-temporal, etc. Con estos elementos a mano, introducimos nuevas discusiones iniciadas en la filosofía política, la economía y otras disciplinas sociales para problematizar la justicia, asociada con la igualdad y la equidad.

El marco institucional para el trabajo, es la Universidad Autónoma Metropolitana. De ella nos interesa su trayectoria Institucional en la que destacamos algunos procesos

significativos insertos en las políticas de evaluación impulsadas en la década de los noventa. De manera particular, enfatizamos los procesos organizativos de cambio en el **trabajo académico** y sus funciones sustantivas, la investigación y la docencia. Estos rasgos institucionales nos permitieron aproximarnos a la estructura académica de la Unidad Azcapotzalco de la UAM, donde rescatamos algunas particularidades introducidas por el PRONABES camino a su Institucionalización.

En términos generales, adelantamos que el PRONABES implica cambios en la gestión, patrones de prácticas que organizan el trabajo académico, reconocimiento de la actividad tutorial y el rol del Tutor. El objetivo de nuestra revisión es reconstruir el proceso mediante el cual han sido incorporados los propósitos del Programa en la Unidad Azcapotzalco de la UAM y las acciones que se han ido consolidando en torno a él. De la Tutoría nos interesa la delimitación institucional de la práctica, la forma de entenderla y regularla. En este punto, la perspectiva organizacional es clave ya que la UAM tiene singularidades respecto a otras IES, pero las tienen también cada una de sus Unidades.

Finalmente estudiamos las trayectorias escolares universitarias de cuatro cohortes incorporadas entre 2003 y 2004 a la UAM. Supusimos una dinámica organizada por ciclos y vinculada con diversos procesos (individuales, sociales y de adscripción institucional) que darían lugar a un cierto tipo de relación con las condiciones que otorga la beca a los jóvenes estudiantes. Con este breve mapa del trabajo, esperamos que el lector reconozca las problemáticas propias de cada Capítulo, sin perder de vista el interés último que encierra el trabajo. A lo largo del documento, nos hemos dado a la tarea de señalar los alcances de nuestra observación y de las líneas de indagación que quedan abiertas para el futuro.

## Capítulo 1

### La agenda de política pública para la Educación Superior en México

#### Introducción.

En este capítulo se destacan dos tipos de argumentos relevantes para nuestro objeto de estudio. Los primeros son de orden conceptual, con los que se pretende dar cuenta del enfoque general con el que abordamos a las políticas públicas orientadas a la educación superior. Los segundos, hacen referencia a procesos contextuales de orden institucional en que se han propuesto el conjunto de iniciativas de política educativa. En este marco, se propone al lector la distinción de políticas distributivas, regulatorias y redistributivas para confrontar los propósitos de los Programas de Política con sus logros, preguntarnos por el papel de los diversos actores en el posicionamiento de determinados problemas en la agenda y por la capacidad del Estado para interpretar los problemas públicos implicados en este nivel educativo

#### ▪ *Consideraciones conceptuales*

La política pública puede entenderse como *“un curso de acción que por sus medios, procesos y actores puede acreditar ser causalmente idónea para producir la situación de cosas deseada y considerada como la solución razonable de un problema. Epistemológicamente, es una hipótesis, un juicio causal condicionado (...) una “conjetura” cuya validez es puesta a prueba por las “refutaciones” de referencia empírica”* (Aguilar: 2004). De esta definición podemos derivar un proceso de decisión racional, pero condicionado, acotado (Lasswell, en Aguilar, Vol.1: 2003), y una idea de aprendizaje, en tanto que la decisión inicial está sujeta a rectificación y ajuste. Llegar a la distinción entre la hechura de políticas como un *proceso de gobierno* complejo, de un proceso estrictamente *técnico*, ha sido materia de debate en el campo de la

ciencia política, la administración pública y de otras ciencias sociales tales como la economía, la sociología, etc. También, a lo largo de aproximadamente 70 años, se ha venido configurando como un campo disciplinar con un objeto de estudio propio, el *proceso de gobierno* implicado en las decisiones y capacidad directiva (Aguilar: 2004; Lasswell en Aguilar. Vol.1 :2003).

En el desarrollo de este campo podemos ver diversas posiciones, entre ellas la de Lindblom (en Aguilar, Vol.2: 2003) quien sostiene una postura denominada *incrementalista*. En su opinión, el análisis de política pública está constreñido por decisiones de política previas, que ya fueron planteadas para resolver el problema en cuestión. De ahí que las nuevas estrategias de política que se propondrán, se harán siempre a partir de las anteriores, dando lugar a acciones de gobierno *incrementales*. Las grandes líneas de política que han sido diseñadas para atender los problemas de la educación superior en el país, pueden entenderse en esta lógica. En el periodo que nos hemos propuesto analizar, podemos ver una continuidad en las líneas de acción de las políticas, encaminadas a transformar las pautas de crecimiento y desarrollo del sistema que habían prevalecido hasta los años ochenta, reenfoicándolas hacia la calidad y la eficiencia (Acosta: 2002). Esto último, fue el propósito de la modernización del SES, en la reforma de los años noventa.

Un punto adicional, es problematizar cómo un asunto público se hace objeto de un tratamiento de política, en el entendido de que no todas las cuestiones públicas se vuelven necesariamente objeto de la acción gubernamental. En ese sentido, Kingdon (en Aguilar: Vol. 3: 2003) nos dice que la conformación de la agenda de gobierno en un proceso contingente -cambiante, incluso caprichoso- semejante a un "*bote de basura*" en el que se depositan sucesivamente problemas y soluciones. El tema no es menor, porque la manera en como se define un asunto público, *condiciona* la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, así como las opciones de acción. En otras palabras, para un observador de las agendas gubernamentales, su contenido transparenta la forma en que los gobiernos seleccionan sus prioridades de

acción, se comprometen con los problemas públicos y recurren al los recursos del Estado. La perspectiva de *public policy*, subraya que la capacidad de decisión del gobierno está estrechamente vinculada con su capacidad de negociar, de reducir la brecha en la percepción que existe entre gobierno y sociedad respecto de la definición de un problema. En conjunto, la *política real* se expresa en este proceso de elaboración de las políticas (Tomassi, M. *et al*: 2006; Aguilar: Vol.2 :2003; para el contexto mexicano, De Vries y Álvarez: 2005).

Por otra parte, debemos tener en cuenta que las políticas pueden ser clasificadas de acuerdo al tipo de impacto de logro/beneficio, y al tipo de estructura política a la que atiende, en razón de que no todos los problemas (públicos) pueden y deben ser atendidos de la misma forma, ni con los mismos instrumentos. Bajo el argumento de que toda actividad gubernamental constituye una arena real de poder, Lowi nos propone trabajar con al menos 3 categorías que a manera de tipos ideales nos ayuden a explicar arenas y esquemas de relaciones empíricas que han operado histórica y funcionalmente (en Aguilar: Vol. 2: 2003):

1. **Política distributiva:** históricamente la lógica con la que operó la noción de política, fue la distributiva<sup>1</sup>. Esto implicó la toma de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos, siendo muy fácil la desagregación y repartición de los recursos en unidades independientes. En tanto que operan bajo una lógica altamente individualizada, el autor nos dice que podría contradecirse con la característica de toda política, de ser colectivamente obligatoria, salvo por el hecho de ser consideradas en conjunto. La arena política que requiere este tipo de política, es aquella donde no hay antagonismos ni rivalidad por los recursos y apoyos. Los liderazgos están sujetos a la satisfacción de la demanda.

---

<sup>1</sup> Este tipo de lógica distributiva operó por primera vez en las políticas agrarias del siglo XIX, ampliándose posteriormente a otras políticas referidas a la tierra, ríos y puertos, la propiedad pública, etc.

2. **Política regulatoria:** a diferencia de la anterior, existe en una arena donde prevalece el conflicto y por tanto se hace necesaria la negociación entre intereses de diversos grupos. Pese al carácter general de las leyes, las eventuales soluciones implicadas en este tipo de políticas no pueden satisfacer por igual a todos los intereses por lo que siempre habrán beneficiados y afectados -cuyas repercusiones se reflejan en las opciones individuales- consecuencia de una normatividad que regule un determinado campo de acción.

3. **Política redistributiva:** su propósito son las relaciones de propiedad, poder y prestigio social, y por tanto se desarrolla en una arena altamente conflictiva. En un contexto así, las transacciones tienen efectos poco significativos, y las consecuencias de esta política afectan irremediablemente a numerosos sectores de población, en tanto que se orientan a las relaciones de amplias categorías sociales.

Además de los criterios anteriormente expuestos y en los que predomina una lógica política, la discusión en torno a las políticas de corte distributivo se ha ampliado. Considerando una visión más próxima a la economía, se añade el problema de la escasez de los recursos que se distribuyen: en la medida en que un bien es más escaso, crece el problema de su distribución. El detalle de esta discusión, especialmente llevado al ámbito de la educación -y particularmente, de la superior- lo haremos hasta el siguiente apartado. Por el momento, simplemente pretendemos advertir que los problemas públicos no pueden, ni deben ser atendidos desde una única lógica ni con los mismos instrumentos. No todo se soluciona con recursos provenientes del gasto público, con regulaciones, o con cambios radicales de la estructura social (Aguilar. Vol.2: 2003). Usaremos más adelante esta tipología para ayudarnos a reconocer el tipo de políticas que en materia de educación superior se llevaron a cabo en México, para poner en cuestión e intentar responder qué capacidad de negociación tuvieron las IES en la definición de los problemas que debían conducir la agenda para el SES, cuál fue el impacto de los “científicos” en los espacios públicos

donde se gesta la política para la educación superior (básicamente la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), de los diversos organismos internacionales y cómo influyeron los eventos de orden socio histórico para conducir los contenidos de la agenda y producir determinado tipo de resultados con la implementación. Desde nuestro punto de vista, esta capacidad de las IES se ha visto ensombrecida por el intervencionismo estatal conducido por una nueva élite a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior desde mediados de los noventa, de tal manera que al finalizar la década, los cambios en materia de cobertura, calidad y eficiencia han quedado muy lejanos de los propósitos originales de los programas de gobierno.

▪ ***Consideraciones Contextuales***

En materia de eventos contextuales algunos autores señalan que en las sociedades contemporáneas, próximas al modelo democrático liberal, se viene observando una importante modificación de las formas de control y ordenamiento de las relaciones sociales, consecuentemente de las identidades y formas de constitución de los sujetos. Fueron diversos y complejos fenómenos de orden socio histórico los que dieron lugar a esta gradual transformación: el derrumbe del llamado “socialismo real” y en general las luchas contra el autoritarismo en Europa del Este y América Latina<sup>2</sup>, la crisis del Estado benefactor que propició que una vertiente neoconservadora demandara una redefinición de los límites entre la vida política y la vida social. Con el marxismo, los quiebres definitivos fueron el desplazamiento de la clase obrera como el único sujeto histórico y motor del cambio social y el abandono de las ideas revolucionarias que buscaban la toma del Estado y la anulación del mercado (Olvera, 2001; Cohen y Arato 2002).

---

<sup>2</sup> Hay una descripción más detallada de estos procesos en (Cohen y Arato:2002)

En síntesis, se desató una fuerte crítica al Estado y un reconocimiento de que no es un instrumento neutral<sup>3</sup> sino que tiene su propia lógica y constituye una constelación de intereses independiente. En la perspectiva de Fung y Wright (2003), la democracia contemporánea - lejos de avanzar en torno a sus ideales-, redujo su protagonismo, al limitar el papel del Estado mediante desregulaciones, privatizaciones, reducción de servicios sociales, etc. Ante esta situación, la pregunta obligada es, ¿qué tipo de rol debemos esperar del Estado y sus instituciones en aras de incrementar el control social en las decisiones, la solidaridad y la cooperación, así como las potencialidades individuales?.

Ante esta situación de crisis, emergieron nuevas perspectivas de la administración pública emparejados con la perspectiva de política, dando lugar a una revolución administrativa conocida como *Nueva Gestión Pública* (Pardo: 2004; Aguilar: 2004). El eje fue dar a la política pública un enfoque estratégico de largo plazo, eficaz en la solución de los problemas públicos y mediante un servicio público de calidad. Esto implica contextos institucionales ágiles, que se adapten y cambien rápidamente a las condiciones del entorno, enfatizando el carácter cooperativo con el ánimo de hacer más eficientes y efectivas las acciones motivadas por las políticas -acciones resumidas en la noción de gobernanza-. Supone también formas más amplias de concebir los procesos democratizadores, de redistribución del poder, definición de objetivos y rendición de cuentas, en pocas palabras, hacer más inclusivos los procesos de gobierno. Esta propuesta incluye, además, articular lo que ocurre dentro de las instituciones con los diversos niveles de gobierno, para promover la coordinación en redes institucionales que configuran y constriñen la acción de las políticas (Guy Peters y Jon Pierre: 2002). Esto nos aproxima a lo que Fung y Wright entienden como el proceso de *empoderamiento* de las unidades locales para la toma de decisiones.

---

<sup>3</sup> Tal como fue promovido por el liberalismo republicano respaldado en la promoción de los derechos sociales (Donzelot, 1984)

Como parte de los argumentos contextuales, debemos incluir no sólo los que han marcado el cambio de rumbo en la forma de concebir la función del Estado y los nuevos retos de la democracia ante la creciente complejidad social en el entorno internacional, sino llevar la mirada a los grandes cambios en esta materia en el país. En este sentido, la etapa posterior a los años ochenta, la “década perdida” se vivió como un proceso de importantes transformaciones en materia de transición democrática. Este proceso ha estado acompañado no sólo de la sustitución en el poder del partido hegemónico, sino de una creciente apertura económica y una gradual descentralización de la administración pública.

En este contexto, ¿qué sucede con las relaciones sociales y las formas de gobierno en un contexto como el latinoamericano y el mexicano que no acaban por incorporar una configuración institucional de una democracia liberal, y en la que a pesar del discurso, todavía hay un fuerte componente proteccionista, impositivo, neocorporativo?. Nuestra intención es llevar estos elementos contextuales para reflexionar en torno a las líneas de política pública para la educación superior en los últimos años.

Desde hace poco más de una década se han promovido por diversos organismos internacionales<sup>4</sup> y llevadas a los discursos y políticas de desarrollo nacional, nuevos términos e iniciativas de reformas para la educación, particularmente para los países “periféricos”, como el nuestro. En México, esto sucedió a partir de los años ochenta en que participamos de forma más intensa en el ámbito internacional, mediante la incorporación en tratados comerciales y en otros organismos internacionales (especialmente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE); consecuentemente, la presión sobre la agenda de la política pública se enfocó más hacia los *servicios*, entre ellos, los educativos. Desde entonces, se han introducido nuevos términos a los programas de gobierno orientados

---

<sup>4</sup> Maldonado advierte que al hablar de *organismos internacionales* no se hace referencia a entidades con características necesariamente comunes. Por lo general, estos organismos han atravesado a lo largo de la historia diversas redefiniciones en sus posturas. Por tanto, existen contradicciones internas que deben tomarse en cuenta en el análisis de sus planteamientos.

para este sector, tales como *evaluación, rendimiento, productividad, eficiencia y calidad, etc.* En paralelo, las nociones de Sociedad de la Información y la Sociedad del Conocimiento se han convertido en parte importante de las agendas de desarrollo, como dos formas diferentes pero complementarias de desarrollo<sup>5</sup>. Debemos incluir entre los elementos contextuales en el plano nacional, un cambio en las élites en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, así como de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior desde mediados de la década de los noventa. El antecedente, debemos llevarlo a 1984 con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) cuando se gesta una política diseñada *por las élites y para las élites* (Álvarez y González: 1998). Este cambio paulatino de autoridades significó la sustitución de la burocracia de “licenciados” por otra de “científicos” y quedó concretado en 1994 con la llegada del Dr. Daniel Reséndiz en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y el Dr. Julio Rubio en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) que comulgaron con los principios de las *research universities* volcados hacia nuevos mecanismos de financiamiento, la investigación y los grados académicos. El nuevo rumbo de la política educativa tuvo convergencia con algunos de los grandes lineamientos propuestos por los organismos internacionales, lo que debe leerse más en este sentido, que como una imposición mecánica de sus contenidos.

En la década de los años noventa se llevaron a cabo diversas reformas a la educación pública, básica y superior, bajo la premisa de *modernización educativa*, ¿qué consecuencias tuvo esto en el vínculo Estado- Universidad (y de forma más genérica de las IES), en el contenido de las políticas y los programas de gobierno para la educación superior, en las formas de intervención estatal en la Educación Superior, en las estructuras de organización y formas de gobierno al interior de las IES?, ¿cómo se han

---

<sup>5</sup> Véase Programa Nacional de Educación 2001-2006

conducido los cambios al nivel del Sistema de Educación Superior (SES)<sup>6</sup>, si como se sostiene, el liderazgo institucional de las IES ha sido relegado a un segundo plano, haciendo que sus dirigentes más que hacer política, *se limiten a administrar las que se hacen en otra parte* (Levy:1997)?. Las respuestas que se han dado a estas preguntas admiten una lectura diversa. El propósito que nos guiará en la primera sección del capítulo, es la exposición de tres interpretaciones distintas de acción gubernamental para el SES en los últimos años.

### **1.1. Las líneas de política pública para el SES en México interpretadas desde la lógica neoliberal de los organismos internacionales**

Para la educación superior, el eje de las reformas en los años noventa fue la evaluación, que pretendía resolver la baja en la calidad y la pertinencia del servicio, producto de los años de expansión institucional<sup>7</sup>. Con el fin de hacer más eficiente al SES, se marcaron tres grandes impulsos desde la agenda internacional: tránsito de la planeación centralizada a la auto-regulación, introducción de mecanismos para asegurar la calidad y la rendición de cuentas, énfasis en el proceso de toma de decisiones poniendo en cuestión los gobiernos universitarios de tipo colegiado a favor de una administración de tipo gerencial (Del Castillo: 2003). Es muy importante ir reteniendo estos grandes impulsos en la lectura de los contenidos de la agenda, ya que recuperando la tipología sugerida por Lowi, estaríamos del lado de políticas con propósitos regulatorios.

En este marco, algunos analistas destacan que esta década inaugura una nueva forma de relación entre el Estado con las IES asignando al Estado el rol de *evaluador* (Brunner:1992), apoyado fuertemente en incentivos económicos hacia las IES como

---

<sup>6</sup> Retomando la aclaración de Acosta (2000) respecto a la hechura de políticas para la regulación del crecimiento y orientación del sistema y sus instituciones, se hace confusa la referencia de Sistema de Educación Superior (SES), ya que en realidad fueron las IES públicas -especialmente las masificadas- las destinatarias principales y las interlocutoras naturales del Estado para dichas políticas

<sup>7</sup> El periodo de expansión institucional en México corresponde a los años que van de 1970 a 1982, cuyos rasgos más sobresalientes fueron: la masificación, profesionalización del trabajo académico, burocratización, sindicalismo, diferenciación y segmentación, credencialismo, financiamiento y politización (Brunner:1987 ; Casillas; 1987)

factor de distinción. En su calidad de evaluador, el Estado interviene en las IES ejerciendo un control lejano al burocrático o político, que *vigila* a distancia a las Instituciones fijando nuevas metas y criterios para la calidad del producto (Neave, en Kent: 1997). Así, Brunner (en Kent:1997) ve en las políticas de evaluación una muestra de la internacionalización de la educación superior en tanto que se rige por los criterios e indicadores establecidos en un contexto internacional. Esta línea de interpretación que le asigna a los factores exógenos a las IES un papel muy relevante para la propia orientación del quehacer y objetivos institucionales, se observa a las instituciones *obligadas a ser libres* (Rose y Miller en Ibarra y Rondero, 2001) al asumir como propias las diversas estrategias y políticas estatales desde las que se regula hoy a la universidad. Otro fenómeno relevante en los años noventa fue la importancia creciente de la educación superior privada. La importancia creciente de la oferta privada de educación superior debe observarse, no sólo por el quiebre que representa al monopolio del sector público y su contribución a la generación de nuevos indicadores de competencia y calidad como lo asegura Levy (1995), sino también en lo que toca al fenómeno de instituciones destinadas al fenómeno de “absorción de la demanda”. En este último conjunto de instituciones veremos el sector más vulnerable en términos de calidad educativa de la oferta privada, la cual se mueve en la lógica de oportunidad en un mercado cautivo excluido de la educación pública, y simultáneamente, de la oferta privada de mayor calidad y costo. La motivación principal que orienta a estas instituciones es la oportunidad de mercado, más que la calidad del servicio educativo.

En el contenido de las políticas, diversos autores (Ibarra: 2002, Ibarra y Rondero: 2001; Brunner: 2006; Ibarra: 2005)) sostienen que se pueden observar nuevos modelos de racionalidad y control implicados en un esquema calificado de *neoliberal*, tales como la introducción del discurso sobre la excelencia, formas de evaluación derivados de la diferenciación de ingresos y financiamiento promovidos por esquema de competencia y centrados en la producción, modernización en las formas de gestión. En conjunto, se pretende darle a la universidad un nuevo marco de intervención pública

novedosa, lejana a los modelos tradicionales de control estatal. Esta nueva modalidad de intervención, busca poner mayor énfasis en la co- participación y en la gestión eficiente. Esto, reforzado por la notoriedad de la organización local en la implementación y de los actores que prestan directamente el servicio al público, permitiendo a las instituciones mayor autonomía y responsabilidad sobre su propio desarrollo (Levy, 1997; Ka-Ho Mok, J.:2002). Lipsky (1977 en Aguilar, 2003) sostiene la necesidad de dotar de mayor autonomía y capacidad decisional en la implementación a los operadores directos de la política, rompiendo con la perspectiva jerárquica (top-down) hacia un estilo *bottom-up*. Esto es relevante, ya que la política social bajo un esquema duro de regímenes burocráticos se hacía con transferencias de recursos públicos a los afectados, pero con una intermediación de tipo burocrático-corporativo (Bazua y Valenti). En el nuevo formato de políticas, los recursos se otorgan *directamente* a los beneficiados apostando precisamente a un esquema de corresponsabilidad.

De forma simple, diremos que el (neo) liberalismo se traduce en reformas económicas y políticas que incorporan el discurso económico, que favorece el mercado abierto, libre-competitivo en diversas zonas del quehacer social y con formas de gobierno democráticas. Para Rose (1996), este proceso se sintetiza en la privatización de utilidades públicas y servicios de bienestar, mercantilización de servicios de salud, seguridad social y pensiones, las reformas en educación que introducen la competencia entre escuelas, la estrategia de formas de gestión del servicio civil modelados por métodos del sector privado, nuevas relaciones contractuales entre los proveedores de servicios, profesionales, clientes, nuevas responsabilidades y obligaciones para los individuos, las familias y las comunidades en torno a su propio futuro y su bienestar. En términos de gobierno, el avance liberal se observa en los programas que han incorporado el discurso económico en el que se conectan las poblaciones nacionales con otras naciones en términos de competencia (entre ciudades, regiones, sectores, mercados especializados, etc) y relaciones económicas que rebasan a las propias fronteras políticas entre naciones. Finalmente, el mismo autor sostiene que los Estados (neo) liberales conciben a los individuos como agentes

activos de su propio (auto) gobierno: *el empoderamiento*. La emergencia de una ética de maximización y gestión del propio estilo de vida se contraponen con la del Estado Social de Bienestar que se orientaba hacia los ciudadanos y sus obligaciones. Ya no se concibe una relación de obligación entre el Estado y la sociedad, sino una *corresponsabilidad*, lo que se sintetiza en nuevas estrategias del liberalismo avanzado para gobernar a otros y a sí mismo.

La interpretación de las políticas para la educación superior como neoliberales, admite recuperar algunas formulaciones hechas por Foucault en clave de gubernamentalidad<sup>8</sup>. En esta perspectiva, lo que el nuevo esquema de racionalidad propone, es abandonar una función centralizada de conducción burocrática, a favor de un esquema descentralizado, asignando la responsabilidad a cada una de las IES para conducirse a sí misma y regirse mediante un sistema de rendimiento de cuentas. Así mismo, los sujetos se conducen por nuevos mecanismos de control individualizados, haciéndose responsables de sus propios procesos formativos y de desempeño, y al mismo tiempo, usándolos como mecanismos de diferenciación frente a los demás. Esta nueva racionalidad, que le asigna un rol cada vez más activo al sujeto, requiere necesariamente nuevos mecanismos de control. Quizá el cambio más notable es que estos mecanismos ya no son externos, sino que provienen del propio sujeto, que ha internalizado tales prácticas y las exhibe como un ejercicio de corresponsabilidad. Esto también tiene efecto en las formas de legitimación estatal y sobre la territorialidad que ocupa; en este sentido Foucault propone separar el poder, del Estado y sus prácticas de gobierno. Como advertimos, estamos ante una pluralidad de prácticas que articulan el ejercicio de la gubernamentalidad hacia el conjunto de las relaciones sociales, y no ya, desde un único punto (el estatal). Este escenario conlleva para la educación superior el replanteamiento de la noción de autonomía en términos de autodeterminación e independencia (en este caso académica), sino de una

---

<sup>8</sup> Foucault se plantea el problema de cómo ser gobernado, por quién, con qué límites y por qué métodos. Para responderlo, hace una revisión histórica que lo lleva finalmente a su planteamiento de la Gubernamentalidad.

autonomía *operativa y práctica* (Ibarra y Rondero: 2001). A su vez, esto implica vincular la noción de autonomía, responsabilidad y disciplina, más que la de libertad. En las IES, admitió el desarrollo de una gobernabilidad institucional capaz de dar cauce a la acción de la comunidad en función del cumplimiento de fines con procesos efectivos y eficientes de toma de decisiones, manejo de recursos y programas, de sistemas y procedimientos de regulación, etc.

Otra zona en la que vemos operando esta nueva racionalidad, tiene que ver con la identidad, el sentido social y cultural de la universidad, así como de los sujetos involucrados en ella. El riesgo de introducir a la universidad al escenario global guiado por los principios de la Sociedad del Conocimiento, sin recuperar el vínculo y responsabilidad<sup>9</sup> que ella tiene con la sociedad, es subordinar su funcionamiento y organización a los requerimientos de un proyecto de sociedad que ha hecho del conocimiento (y la tecnología) la clave del desarrollo. Lo mismo sucede con los sujetos que participan de ella. La identidad del trabajo académico se ve subordinada al cumplimiento de indicadores, sustituyendo entre los académicos la noción de solidaridad por la de competencia (Ibarra:2002). En otros ámbitos de interacción en las IES, se propone establecer nuevas formas de relación, organización y cooperación intra-institucionales muy lejanos a la práctica organizativa sostenida previamente. El riesgo es que la distancia sea tan grande, que los sujetos - no se reconozcan como sujetos activos y (co) responsables de mantener el vínculo activo y hagan fracasar los programas.

### ***1.2. Otra línea de interpretación para las políticas públicas del SES: entre el discurso (neo) liberal y la estructura burocrática de control estatal***

Desde otra perspectiva, Acosta (2002b) llama la atención en la necesidad de ver con más detenimiento la motivación y el sentido de las políticas públicas inspiradas en los

---

<sup>9</sup> Donzelot propone una discusión de la *responsabilidad estatal* y las instituciones públicas ante la separación de lo social y lo económico, respecto al empleo. Valdría la pena repensar este tema para otro tipo de instituciones sociales, como la Universidad

principios (neo) liberales llevadas a cabo para América Latina y México. Ante el creciente impulso por emplear el calificativo “neoliberal” para las reformas impulsadas en la década de los noventa, incluyendo el ámbito de la educación superior, este autor se detiene a reflexionar en torno a la poca evidencia empírica que demuestre la capacidad del Estado y de los organismos internacionales para instrumentar políticas encaminadas a resolver los problemas de la educación superior.

Quienes han resuelto trabajar con este calificativo, parten del supuesto de que el Estado neoliberal es un modelo coherente de políticas y acciones, pero según Acosta, la realidad es que hay muy poca precisión conceptual: ¿qué hay de neoliberal en las políticas públicas para la educación superior en América Latina?. Este autor nos propone separar el paradigma *modernizador* de las políticas para la educación superior (que es lo que definiría el perfil e intencionalidad de las políticas para este sector), del paradigma *globalizador* que supone articular las dinámicas del mercado global a los valores sociales, ecológicos y democráticos de los Estados nacionales, bajo un proyecto esencialmente *liberal*. La confusión entre ambos paradigmas es el que acompaña la ambigüedad y multiplicación de cajas negras de la acción pública.

Esta lectura se acompaña de la hipótesis de que -al contrario de lo que se supone-, ha sido muy débil la capacidad del Estado para hacer efectivas las políticas de educación superior por las restricciones financieras, técnicas, institucionales, administrativas y políticas, en el entendido de que la *capacidad* gubernamental estaría en función de un sistema decisorio articulado, robusto y con condiciones analíticas y operativas, como de un orden institucional apropiado (Aguilar:2004). Así, al argumento a favor de un Estado evaluador que fuera capaz de regular y monitorear a distancia a los sistemas de educación superior, ve disminuida su eficacia por falta de condiciones, instrumentos y capacidad para hacerlo. Cabe mencionar que el único país latinoamericano que resulta ser la excepción, es precisamente Chile, a partir de la creación del Consejo Superior de Educación (Navarro:1996). La conclusión que se sigue de lo anterior, es que en la arena de las políticas de educación superior, la estrategia estatal ha sido fuertemente

*neointervencionista* y más precisamente *neoestatista* (Acosta 2002b). Para Acosta, los cambios en las políticas y en los paradigmas de política para las IES, más que dar cuenta de un producto de la planeación estratégica, debe tratarse como un asunto de poder de acción de redes políticas para instrumentar desde el gobierno políticas para la educación superior. En la misma línea, Aguilar señala que lo que resulta relevante es que la formación de la agenda pone en evidencia la estructura de poder que está detrás de la política. El tema no es menor, ya que esta falta de definición, ha hecho que la discusión en torno a la educación se haga confusa en términos de distinguir entre lo político, lo público y lo gubernamental (Bazúa: 2005). No todas las cuestiones se vuelven públicas y no todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental (Aguilar: Vol. 3: 2003). Desde la perspectiva de *public policy*, los contenidos de las políticas para el sector educativo que se han insinuado desde los organismos internacionales, presuponen ciertas condiciones<sup>10</sup> para hacerlas viables, las cuales -debemos subrayar- no existen aún en nuestro país. Esto reduce la influencia de un diseño novedoso de los contenidos de la política simplistamente denominada “neoliberal”, quedando como una influencia más discursiva o simbólica que efectiva (Acosta: 2002b). Un ejemplo de esto, lo vemos en la modificación jerárquica en la capacidad decisional de los operadores directos de la política, léase las IES, del modelo neoliberal. Una de las críticas que podemos observar desde esta interpretación es que en nuestro país, las IES más que dotadas de mayor capacidad decisional (empoderadas), estuvieron sometidas a un fuerte condicionamiento de los recursos al cumplimiento de ciertas líneas de política, de tal manera que los avances en esta materia se explican más por la necesidad de preservar el financiamiento público que por una modificación sustantiva de las formas de gestión y decisión.

Por otra parte, desde la lógica (neo) institucional se sostiene que pese al avance en los procesos de modernización educativa en estos países, vemos que aún se conservan

---

<sup>10</sup> El enfoque de política pública es viable solamente en un contexto democrático liberal, ya que su formulación se apoya en la naturaleza pública implicada en la racionalidad de las decisiones.

estructuras institucionales con prácticas de gobierno centralizadas, zonas del sistema en las que la modernización no se ha producido, dando lugar a una *modernización anárquica, asimétrica y conflictiva* (Acosta, 2002a), ¿cómo explica el enfoque (neo) institucional las particularidades y las restricciones a este impulso modernizador en México?, ¿cómo se concibe la naturaleza pública de la educación desde las líneas de política que se han seguido para el SES en los últimos años? Son importantes estas preguntas en un contexto como el mexicano en el que la naturaleza de lo público resulta todavía ambigua.

▪ ***El carácter público de la educación: ¿Como bien y/o como servicio público?***

Como expusimos en el apartado en el que tratamos las características que se le atribuyen al paradigma neoliberal, hay una reconsideración de las fronteras entre lo público y lo privado. De ahí que se haga nebulosa la participación del Estado en la producción de ciertos bienes públicos y en la propia definición de los problemas que deben ser atendidos directamente por él.

Uno de los ejes que sostienen a las políticas de corte neoliberal tienen que ver con la privatización. En estricto sentido, la *privatización* implica la sustitución por vía del mercado de las funciones públicas. Como un *cambio de marea* refiere Brunner (2006) al movimiento que desplaza el eje de la coordinación de los sistemas de educación superior, desde el gobierno y las corporaciones académicas hacia el mercado. Bajo los términos de *marketización, privatización, comercialización, mercantilización* se describe este movimiento. En América Latina, se reconoce que el factor desencadenante de este movimiento fue un contexto de *astringencia fiscal*, en el que se optó -por acción u omisión- porque nuevos proveedores privados absorbieran la demanda estudiantil (Brunner: 2006). Sin embargo, Brunner se encarga de argumentar cómo este movimiento *hacia el mercado* tiene un acomodo distinto según el tipo de sistema del que se trate, por lo que es imposible hablar de este proceso en singular. Apoyado en Clark, nos dice que el mercado produce un orden sobre la base de generar contextos de *opción social*, los cuales son un producto accidental, no buscado en la

interacción del sistema y muy lejos de los efectos de *una visión, un plan o un arreglo dispuesto por la vía de las políticas*. En otras palabras, el sistema produce un “orden espontáneo” donde el mercado es un *sesgo* respecto al orden propio de formas de coordinación políticas y burocráticas<sup>11</sup>.

Adicionalmente, García Guadilla (2004) reconoce este fenómeno en América Latina, pero distingue dos grandes momentos para observarlo, uno previo a la globalización (segunda mitad del siglo XX), y otro posterior. A grandes rasgos, el primer periodo se caracteriza por un crecimiento del sector privado nacional y el uso de instituciones académicas internacionales (especialmente para posgrado)<sup>12</sup>. El segundo periodo se caracteriza por la aparición de nuevos proveedores del servicio educativo en el mercado transnacional, donde prevalecen los procesos de intercambio y cooperación desde los movimientos reales o virtuales de los actores involucrados en la educación. Esta autora reconoce que pese a desconocerse el impacto de este proceso en América Latina, se percibe desconfianza -legítima en su apreciación-, ya que las decisiones y procesos inherentes se están desarrollando con la exclusión de las partes interesadas; hay una pérdida del monopolio en la toma de decisiones por parte de la comunidad académica; nuestro papel en el escenario internacional es de consumidores y no de oferentes de educación superior, debido a la ausencia de sistemas nacionales fuertes. Un contra argumento lo presenta Brunner, quien sostiene que al ingresar los sistemas a un espacio más complejo de integración, además del Estado-mercado, hay grupos de

---

<sup>11</sup> Una lectura semejante, pero en otro *código* teórico-sociológico es de Luhmann. Este autor refiere que la incapacidad de los sistemas introduce formas de imprevistas de estabilización. Entendemos como parte de este fenómeno, la dinámica expansiva reciente de un subconjunto de instituciones privadas cuyo crecimiento se ha basado en la “funcionalidad”, “ausencia de mecanismos de regulación del crecimiento” y “ausencia de mecanismos de competencia académica” Levy (1995) definidas como instituciones de “*absorción de la demanda*”. Entendidas así, las dinámicas de operación interna y de crecimiento del sistema de educación superior en su conjunto registra zonas que operan en una suerte de “sociabilidad paralela” reconocida como *redes de inclusión* (de Giorgi, 1998). De Giorgi nos dice que estas redes surgen como obstáculos para la modernidad en la modernidad. ¿Es posible pensar que este conjunto de establecimientos privados de “absorción de la demanda” trastocan el código selectivo impuesto por el sistema?, ¿obstaculizan su operación?, ¿o son toleradas por que “estabilizan la expectativa” de inclusión en la educación superior?

<sup>12</sup> Se estima que los beneficios económicos que obtuvieron por esta vía las IES en Estados Unidos, tanto por la expansión privada como por gobiernos a través de programas de becas, fue de alrededor de 10.29 billones de dólares en el 2000 (The Chronicle of Higher Education:2000 en García Guadilla: 2004)

interés que toman cuerpo en las oligarquías académicas. Lo interesante es cómo este tercer actor juega en la propuesta clarkiana del triángulo de coordinación en los sistemas nacionales concretos. En este punto vale recordar para México, la gradual llegada de una nueva élite para la conducción del Sistema de Educación Superior y que se extendió hasta finalizar el sexenio de Vicente Fox en 2006.

En nuestro país, hay coincidencia de que cabe más hablar de un “incremento del sector privado”, que de la sustitución propiamente del servicio público (Gil Antón: 2005; De Vries: 2005). Entonces, se entiende que tanto el incremento de la matrícula y de las IES del sector privado, ha sido más una válvula de escape, cuya función es disminuir la presión ante la demanda a la educación superior pública, que como un intento *deliberado y controlado* del Estado por incrementar la participación de sectores y actores no estatales en un esquema de calidad regulado<sup>13</sup>. Hay coincidencias también, en que el efecto “no esperado” fue una creciente diversificación y segmentación de los costos, las oportunidades y la calidad institucional del SES.

En este sentido, debemos reconocer que el crecimiento privado de la oferta en educación superior ha sido sumamente heterogéneo, y desgraciadamente, en los últimos años el modelo de crecimiento que ha predominado es el que se conoce como de “absorción de la demanda”, que ha sido calificado bajo denominaciones peyorativas como “universidades de garage” (en Colombia, El Salvador y Bolivia) o “patito” (en México) (García Guadilla: 2004). Paradójicamente, los estudiantes de menores recursos financieros, sociales y culturales resultaron los grandes perdedores

---

<sup>13</sup> Cuando hablamos de válvulas de “escape” caben diversos fenómenos: Desde la “huida” de ciertos sectores del sector público hacia el privado (Levy: 1997), hasta el efecto de “rebote” ante la selectividad del sector público versus lo permisivo de ciertas instituciones privadas que vieron en la oferta de este servicio un “nicho de mercado” (De Vries: 2005). Otra interpretación sugiere, que el crecimiento del sector privado, fue un producto - no previsto- de las políticas impulsadas para la educación superior desde la década anterior, que pretendieron controlar -evidentemente, sin lograrlo- la lógica social de la demanda (Gil Antón:2005). Para mayor detalle de este debate consultar las fuentes referidas.

de este proceso (De Vries:2005; Gil Antón: 2005). Dejaremos anotado para el siguiente Apartado, que uno de los grandes temas de política sigue siendo la desigualdad de oportunidades educativas, pero vinculado fuertemente al tema de la calidad.

A diferencia de la posición anterior, la concepción privatizadora en Brunner (2006) sí abarca la transformación en el balance público/privado. Mediante un continuo de formas y grados de privatización de los sistemas de educación superior, distingue el polo de mercado en el triángulo clarkiano. A lo largo de ese continuo se destacan las siguientes dimensiones para observar a los sistemas de educación superior: *misión o propósito, propiedad, fuente de ingreso, control gubernamental, normas de gestión*. Con ellas logra una clasificación de los sistemas nacionales de acuerdo a su posición, en el que sugiere que nuestro país se localizaría en una *situación de mercado complementario menor*. Esto implica sistemas donde el contexto general de coordinación político-burocrática, con financiamiento mayoritariamente público y una matrícula privada, es relativamente baja. En otras palabras, nuestro sistema, de acuerdo a este autor, opera en un *sistema de cuasi-mercado*<sup>14</sup> o *mercado administrado*, donde las decisiones de coordinación de la demanda y oferta se adoptan en un contexto más o menos regulado, pero mediante el uso de mecanismos de mercado, simulados básicamente por las instituciones públicas. Este fenómeno se refuerza cuando las políticas públicas proponen crear o extender una o más de las libertades de proveedores y/o consumidores<sup>15</sup>. En otras palabras, se consideran políticas que favorecen la *mercadización*. Entonces, ¿cómo entender la frontera entre el carácter público y privado de la educación, desatado por la “lógica (neo) liberal” en la década de los noventa?.

---

<sup>14</sup> Hay un desarrollo más amplio de esta noción en Le Grand, J en Carpio y Novacovsky:1999.

<sup>15</sup> Del lado de los proveedores: libertad para fundar IES, especificar el producto, usar discrecionalmente los recursos disponibles y determinar los precios. De lado de los consumidores: libertad para elegir entre proveedores, elegir un producto, contar con adecuada información sobre precios y calidad y pagar un precio que cubra los costos de producción.

La educación, y en particular la superior, ha sido un elemento clave para el desarrollo de los países; en ese sentido, cabe considerar que existe un interés público en su distribución y calidad. El *difícil equilibrio entre la Educación Superior como bien público y como servicio (público)* (García Guadilla, 2003) hace de las IES espacios altamente complejos que deben coordinar las demandas de igualdad y equidad, con una responsabilidad institucional frente a quienes acceden a sus servicios en términos de calidad y pertinencia. La prioridad de la educación como *bien público* fue indudable en el periodo expansivo de la década de los setenta, que -apoyado en principios liberales<sup>16</sup> y desarrollistas - sostuvieron que la igualdad de acceso a la educación superior era un medio para lograr una sociedad más abierta, moderna y democrática. Así, entre la década de los años setenta y hasta los primeros años ochenta se intensificó el proceso de expansión *benevolente* en nuestro país (Kent:1997).

Este énfasis en la función del *servicio* educativo, y su conceptualización como bien privado, se asocia con el tema de la calidad educativa en los documentos de los organismos internacionales. La razón de esto es que la articulación e intercambio entre instituciones nacionales y extranjeras, promueve relaciones mixtas entre lo público y lo privado, ya que los acuerdos internacionales operan independientemente del perfil institucional concreto. Algunas instituciones nacionales públicas se presentan como privadas en el entorno internacional, vendiendo determinado servicio (García Guadilla, 2004). También vemos a las IES públicas en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, con la venta de servicios cuyos recursos son de origen privado. De forma inversa, las instituciones privadas compiten por recursos públicos. Esta primer distinción resulta crucial en el contexto modernizador de la educación, y es parte de este replanteamiento de las fronteras entre lo público/privado.

---

<sup>16</sup> Estamos pensando en los principios del liberalismo republicano (Tercer República en 1848) que promovía un Estado neutral, garante de los derechos sociales y de la práctica de la teoría de la solidaridad con el propósito de compensar los efectos de la pobreza y la opresión (Donzelot, 1984)

El carácter público de la educación tiene que ver con la afirmación de que es un componente clave para el desarrollo de los países y, en ese entendido, hay un interés público por la forma como se distribuye y por la necesidad de mantener un mínimo de calidad. En los programas de política observamos a la educación como un *bien público estratégico*, en tanto hay una necesidad pública de garantizar un mínimo de escolarización y de calidad en el servicio educativo. La vigilancia de esto es responsabilidad estatal. Esto implica que el Estado se obliga a generar las condiciones tanto para la prestación del servicio, la generación de marcos de regulación de prestadores privados y públicos del servicio educativo, garantizar condiciones de equidad para población vulnerable socio-económica como culturalmente. De acuerdo a la perspectiva próxima al institucionalismo económico, la educación - en tanto *bien público* - debe considerarse como una *falla de mercado*<sup>17</sup> porque si se liberara su producción no podrían asegurarse estos *mínimos estratégicos* de cantidad y calidad establecidos por el interés público, y por ello se hace necesaria la intervención del Estado. Analicemos entonces el contexto y los efectos de esa intervención.

La expansión del SES -años setenta e inicio de los ochenta-, se llevó a cabo bajo una configuración estatal en la que el interés público es atendido exclusivamente por organismos estatales, en una situación cercana al monopolio. En ese marco, el Estado resolvió el tema de la desigualdad de oportunidades educativas dada la insuficiente cantidad del bien público, produciendo él mismo el servicio con precios subsidiados, asignando poder monopólico a las IES y exentos de rendir cuentas. Uno de los riesgos que tiene el Estado al pretender acabar con las *fallas de mercado*, es producir lo que se denomina fallas de Estado<sup>18</sup>. En esta perspectiva, cabe evaluar las fallas de Estado

---

<sup>17</sup> Las fallas de mercado son situaciones de mercado competitivo en las que no se alcanza la eficiencia social. Tales condiciones suponen alguna forma de intervención del Estado. Son cuatro las fallas de mercado tradicionales: Bienes públicos, externalidades, competencia imperfecta y asimetrías informacionales. Hay un desarrollo amplio de la teoría de las Fallas de Mercado y Fallas de Estado.

<sup>18</sup> Fallas de Estado acciones del Estado que intentan corregir fallas de mercado, pero que tampoco alcanza la eficiencia, ya sea porque no resuelve la falla de mercado y por tanto gasta inútilmente los recursos públicos, la resuelve pero derrocha éstos o genera nuevos estados de cosas sociales negativos. En todos los casos el bienestar público empeora en lugar de mejorar.

producidas en este periodo, en términos del grado en que logró resolver el problema que pretendía: La expansión no logró terminar con el tema de la desigualdad educativa porque sólo se previó la ampliación de lugares -sin considerar el tema de la equidad de condiciones socio económicas y culturales para mantenerse en las IES-; el tema de la democratización se logró sólo parcialmente ya que la composición social del estudiantado continuó siendo predominantemente urbana y proveniente de sectores medios (Bartolucci: 2000). El gran tema heredado de esta década es la tensión entre equidad-calidad-eficiencia.

Otro momento para la acción gubernamental corresponde a los años de ajuste entre los ochenta y noventa. Como vimos, en la medida en que se fue introduciendo el tema de la calidad al discurso educativo, se enfatizó la preocupación por la producción del *servicio*. Esto lleva, de acuerdo a la conceptualización propuesta, a reflexionar sobre la cuestión de los bienes privados. Los servicios educativos son un bien privado porque son *divisibles* y por ello, puede producirse en las cantidades, calidades y tipos que se ajusten a las preferencias y restricciones presupuestarias de los consumidores (Bazúa:1997). En el mismo sentido, García Guadilla (2001) aclara que el certificado que se expide a un individuo por una IES, es un bien privado (a pesar de que el beneficio sea tanto para el individuo, como para la sociedad, que hace un uso del conocimiento legitimado por él).

El problema básico de este periodo es que las líneas en las que fueron sugeridas las estrategias modernizadoras para las IES, se dieron en un contexto de liberalización -reducción de la participación del Estado en diversos ámbitos- sin que esta fuera la lógica que orientara la intervención estatal en materia de educación superior. A esta modalidad de intervención del Estado en las IES, le ha valido el calificativo de *paradójica* (Acosta: 2000; Kent: 2005). En general, las acciones gubernamentales se orientaron a fortalecer la regulación estatal respecto al crecimiento y la orientación del sistema y sus instituciones, pero el efecto fue exclusivamente para las IES públicas -especialmente las masificadas-. No lograron suprimirse las prácticas de gobierno

centralizadas, *hubo zonas del sistema en las que la modernización no se produjo*. La política educativa, entonces, fue de aplicación parcial, además de agudizarse la diferenciación interna al sistema, especialmente con el crecimiento de los establecimientos privados (De Vries,2000). Esta perspectiva se confronta con la expuesta en la sección anterior, que argumenta su interpretación en el marco de un esquema descentralizado.

Uno de los ejes de argumentación es la frontera entre lo público y lo privado. En esa distinción cabe buena parte del debate actual en torno a la educación (y otros bienes semejantes, como la salud), y la definición de los problemas que deben ser intervenidos por la política. En un régimen democrático liberal se entiende lo público como el bien común o colectivo que se construye por agregación del bienestar individual<sup>19</sup>. En esa línea de razonamiento, los autores apoyados en una perspectiva (neo) institucionalista, ven al Estado como un “*mal necesario*” para el cumplimiento de los intereses individuales. La razón de su existencia es que con su acción se garantiza el bienestar público, la protección de los derechos de propiedad elementales -libertad individual y justicia-, y se aseguran los bienes públicos: seguridad y orden. El argumento que se sigue, es que el armazón institucional, jurídico y constitucional del Estado, el sistema político y los recursos con los que se sostiene, tienen origen en el interés público, lo mismo que el proceso de gobierno (toma de decisiones) manifestados en políticas públicas. Así, si bien el crecimiento de la educación superior privada ha sido un factor significativo para terminar con el monopolio estatal, se ha hecho en un contexto de regulación muy laxo, lo que ha resultado contraproducente para la competitividad de las IES, y para los “consumidores”. Este escenario nos confronta con al menos dos problemas esenciales. Por una parte, pone en cuestión la viabilidad del marco normativo (sistema de reglas

---

<sup>19</sup> Puede resultar prematuro, pero ya hay posiciones (De Sousa Santos: 2000; Knight: 2002; en García Guadilla: 2004,) que pugnan por la necesidad de reconceptualizar la noción de *bien público global*, de tal suerte de que el proceso de comercialización del servicio se subordine a los valores implicados en ella, y no viceversa. También Altbach, P (1998) plantea la necesidad de repensar la noción de bien público referido a la educación.

en North:1993) y el sistema de gobernanza ó gobernabilidad (*governance*) para regular el sistema de educación superior, y su relación con el Estado. Por otra parte, nos remite a la necesidad de producir información suficiente y confiable del servicio educativo. A continuación nos detendremos brevemente a reflexionar en torno a ambos problemas en el actual sistema de educación superior mexicano.

▪ ***La asimetría informacional***

Una tesis básica de la perspectiva económico-institucionalista es que cualquier tipo de intercambio -léase interacción- tiene costos, asociados a la necesidad de coordinar las actividades recíprocas de un cierto ámbito societal. Así se explican desde la existencia del Estado, las leyes y las instituciones. En pocas palabras, son formas de abreviar el costo del intercambio y, en ese sentido, los agentes estarán de acuerdo en pagar los costos -siempre y cuando sean menores a los beneficios que le otorgan-. Los costos de transacción no pueden desaparecer (es decir no pueden igualarse a cero), porque que en el intercambio, los agentes se mueven en un contexto de incertidumbre derivado de la asimetría informacional, y porque necesariamente hay costos involucrados en sostener al Estado, quién garantiza los derechos de propiedad.

De forma casi obvia, veremos que el motivo principal por el que no se produce información suficiente en el sistema educativo es por el costo implicado (hablamos de costos no sólo en términos económicos, también políticos). Hay además otros motivos, como el hecho de que el ejercicio de evaluación y generación de información en el sistema educativo es muy reciente en nuestro país, no ha llegado ni a todas las escuelas, ni a todo el país; se hacen mediciones que no permiten inferir la “calidad” de las escuelas, sino sólo aprovechamientos individuales. Esto nos lleva a un problema adicional y más sutil; tiene que ver con el tipo de bien al que nos referimos. A la educación, se le clasifica como un bien post-experimental (Vining y Weimer en Bazua: 1997), lo que significa que el consumidor no puede apreciar la calidad del bien antes de consumirlo, incluso puede pasar mucho tiempo para que pueda hacerlo. Esta característica hace de la educación un producto muy vulnerable para los consumidores

y muy atractivo para los productores, que pueden cometer fraude prácticamente sin costos. La única forma que se ha encontrado para evitar este potencial de fraude educativo es con información; al mismo tiempo, para tener información oportuna y confiable se requiere un contexto democrático que valore el interés público (consumidores) sobre el interés de los productores (público y/o privado). En resumen, la información es un instrumento clave para el SES por las siguientes razones:

1. porque informa acerca de la calidad y promueve la competitividad entre establecimientos. De esta suerte, la calidad se asocia con incentivos claros - positivos y negativos- sobre el desempeño de los productores del servicio, profesores e Instituciones.
2. Para la educación pública, se rescata el argumento de rendición de cuentas de los recursos públicos destinados a la educación, mismos que eventualmente acarrearán costos de índole “político” vinculados con la difusión de los resultados de la evaluación.
3. De parte de la demanda, los estudiantes y sus familias, no tienen información acerca de lo que pasa en las escuelas y en términos de política educativa; la actividad docente es sumamente difícil de observar y el desempeño escolar difícil de dar seguimiento. En este sentido, los incentivos son mínimos porque no es posible establecer correspondencias claras entre el esfuerzo de las personas y su contribución al producto final, salvo a largo plazo.
4. Los sistemas educativos están cautivos de sus proveedores. Para contrarrestar esta situación, la información debe estar al servicio público y fortalecer al Estado a través de una administración pública eficaz y un buen sistema de rendición de cuentas (Tommasi, M *et al*:2006). La paradoja del caso mexicano, es que es que son las propias autoridades las que limitan, ocultan o usan la información para justificar y “engrandecer” sus acciones más que para ponerla al servicio de una adecuada rendición de cuentas. De tal manera que en la actualidad, resulta imposible para un investigador dar cuenta cabal del número de profesores vs. plazas que existen en los diversos niveles educativos,

diferenciar entre escuelas, establecimientos y centros de trabajo, la matrícula de cada nivel educativo, etc.

▪ ***La gobernabilidad del SES***

Al inicio del documento nos preguntamos acerca de las restricciones que ha tenido que enfrentar el impulso modernizador de las políticas. Sin entrar a detalle, podemos concluir hasta este momento, que el principal obstáculo a las políticas generadas en la década de los años noventa para sentar las bases de un cambio institucional profundo, fue la inercia estatal por mantener el control de las instituciones, pese al discurso liberal que sostiene. De acuerdo con Kent, de Wries y Didou (2001), el Estado controló, desde la colocación del tema en la agenda hasta su implementación; involucró a muy pocos actores y las decisiones quedaron circunscritas a la arena tecnocrática con una participación muy limitada de las comunidades. Las iniciativas de cambio provinieron no de las IES, sino del Estado orientado por iniciativas introducidas por diversos organismos internacionales en convergencia con la nueva élite de científicos a cargo de la educación superior. El gran tema pendiente es, cómo dotar al sistema educativo de un nuevo marco de ordenamiento que sostenga los requerimientos actuales de la educación. La última reforma en este sentido data de 1978 durante el gobierno de López Portillo (Acosta: 2002), y si bien el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se hace énfasis en esta necesidad de cambio normativo, la realidad es que la gran reforma ha quedado en el tintero.

Así, la *gobernabilidad* es el otro gran tema, producto las reformas de los noventa. Lo relevante de esta dimensión para fines de nuestro trabajo, es que las decisiones de política deben llevarse a cabo en ambientes organizacionales donde las estructuras de gobierno - que son variables, aún entre universidades públicas y autónomas- y procesos asociados a la dinámica de intercambio político al interior de las comunidades, producen resultados muy diversos. Hemos dejado esta discusión para cerrar la parte conceptual, ya que con las debidas precisiones, las dos perspectivas de interpretación de las políticas anteriormente expuestas, coinciden en este

planteamiento aunque lo abordan de forma distinta. Las coincidencias de arranque son muy similares: IES confrontadas a un contexto abierto y complejo, que las motiva a generar cambios en sus prácticas y estructuras organizativas, de gobierno y de administración; una “nueva generación de políticas” que promueven la necesidad de contar con estructuras organizativas más ágiles, de manera tal, que permitan a las IES adaptarse a los requerimientos del entorno, hacer más eficiente el uso de los recursos y promover la rendición de cuentas.

Sin embargo, la distancia comienza a trazarse cuando vemos los componentes asociados al análisis de la gobernabilidad. Por una parte, están quienes ponen más atención en las estructuras formales de gobierno (López Zárate: 2001; Casanova: 1999; De Vries: 2001), y quienes se aproximan al problema desde una perspectiva más dinámica, que involucra redes de interacción, grupos de interés, formas de distribución del poder<sup>20</sup> (Ibarra:2001; Acosta: 2002c; Kent:2005). Los primeros ponen más atención a la *forma* de gobierno, y en ese entendido las preguntas que derivan son, ¿qué forma de gobierno es la adecuada para una universidad? (De Vries, 2001), ¿la calidad académica o la estabilidad institucional tienen alguna relación directa con un gobierno de tipo democrático (colegiado)? (López Zárate: 2001). Mientras que los segundos, se concentran en la *capacidad* de gobierno. Aquí es donde nos (re) encontramos con las diferencias en el diagnóstico:

1. Por una parte, está la interpretación a favor de la cual, el (neo) liberalismo y los nuevos modos de regulación estatal se dan mediante un monitoreo a distancia a las IES, apostando por su capacidad de conducir a sus comunidades. Sostiene un desplazamiento de la orientación de políticas públicas, hacia la definición de los

---

<sup>20</sup> Ibarra y Rondero entienden por *Gobernabilidad (universitaria)* la “capacidad práctica que posibilita la conducción de la institución y sus comunidades (...) es la capacidad de actuar eficaz y legítimamente y de sumar votos a favor de un proyecto que sintetice la identidad de la institución como cuerpo unitario. Ella se expresa tanto en las normas y reglas que conducen a las acciones de su comunidad, como en las relaciones que la universidad mantiene con su medio”(2001). Por su parte, Acosta la entiende como “la capacidad del sistema universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos” (Acosta: 2000)

problemas de gobernabilidad institucional. En este contexto el Estado delega en agencias gubernamentales u organismos autónomos la regulación de las IES, a través de procesos de evaluación y otros mecanismos de rendición de cuentas, lo que se traduce bajo la noción de *corresponsabilidad*.

Reconsidera la noción de autonomía, desde la perspectiva de gubernamentalidad foucaultiana, en donde la Universidad quedaría liberada del Estado para asumir la plena conducción responsable de su comunidad. A esta figura emergente que resulta de este *cambio de época* para la universidad, Rondero e Ibarra (2001) le denominan *La Nueva Universidad*, cuyos modelos y agentes de gobierno son producto de la empresarialización. Esto da lugar a un nuevo tipo de funcionario dotado de ciertas capacidades administrativas, la reorganización de las estructuras colegiadas las cuales son subordinadas/desplazadas por formas más dirigidas de participación y consulta de la comunidad.

2. Por otra parte están quienes asocian el problema de la gobernabilidad, con la centralidad estatal que persiste en nuestro actual sistema, lo que pone en cuestión hasta qué punto las IES, han tenido y tienen capacidad de incidir en las decisiones de política, y no ser -como se refirió antes-, simples ejecutoras de las decisiones que se toman en “otra parte”.

Los argumentos que sostiene esta perspectiva se apoyan en la tesis de que el Estado mexicano no ha adoptado de forma plena una política (neo) liberal. Más aún, hay quienes afirman, en contraparte, la emergencia de un *nuevo Estado desarrollista* (Kent: 2005) cuyas consecuencias para el SES son: bajos índices de desempeño del sistema, poca innovación, rigidez de las estructuras, repetición del síndrome de expansión pero ahora hacia el posgrado, fortalecimiento de instancias de planeación y evaluación sin repercusiones claras sobre el desempeño del SES y sus instituciones. Así mismo, Kent (2005) nos señala que el nuevo esquema para la gobernabilidad acarreado por la modernización, si bien fortaleció la figura del rector frente a los cuerpos colegiados, se hizo producto de una recomposición de antiguas redes políticas que han

adoptado el discurso modernizador, pero a favor de sus propios fines. También se observaron muy pocos cambios en las estructuras de gobierno en las universidades públicas, se mantuvieron estrechos lazos políticos entre las universidades estatales y los gobiernos que contribuyen a su financiamiento, y por último, lejos de establecer un poder académico como interlocutor de las políticas modernizadoras, fueron las corporaciones políticas que gobiernan las universidades las que sirvieron como referente a las políticas de regulación. Tampoco puede dejarse de lado, lo que se ha denominado la nueva ola expansiva del sistema, que inyecta una buena dosis de problemas a la gobernabilidad del SES. Como ya se vio, se trata de la aparición no sólo de nuevos formatos institucionales públicos y privados, de diversificación de programas, formas combinadas de financiamiento, dando lugar a los que algunos autores han denominado la *balcanización del sistema* (De Vries y Álvarez:2005). La metáfora resulta útil, especialmente si vemos que algunos de los cambios más significativos del sistema ocurrieron no necesariamente como producto de la intervención gubernamental, sino al margen de ella. Aprovechando vacíos de regulación pública.

Otra vez, paradójicamente la estructura en la que operaron las políticas modernizadoras, es la heredada de un esquema que restringía fuertemente al Estado por intervenir o regular a las IES (la distribución del presupuesto, la contratación de profesores, y el conjunto de la operación de las universidades, tenía una gran variabilidad). Así, persiste un gobierno federal cuya capacidad de regulación del sistema es todavía débil, aunque el contenido de las políticas públicas procuran avanzar hacia una mayor regulación. El escenario se ha complejizado a tal punto, que habrá que hacer mucho más para alcanzar la coordinación efectiva del SES. En esta lectura, el contexto actual hace imposible avanzar más en el proceso de modernización del sistema porque el actual marco normativo es incapaz de regular las pautas de interacción ante la emergencia de nuevas prácticas y grupos de interés que han modificado el contexto actual de negociación, dicho en términos (neo) institucionalistas, se han introducido nuevas reglas del juego que re-orientan las

preferencias de los agentes, traduciéndose en un incremento en los costos de coordinación y control del SES y sus instituciones.

### 1.3. Una posición intermedia: El Estado Competitivo

La relación del Estado con la educación en general de nuestro país, está fuertemente anclada a la estructura e historia del Sistema Educativo Nacional (SEN). El estudio de esta relación no es simple en tanto que tenemos una multiplicidad de tradiciones entrecruzadas en el sistema, además de claras expectativas de desarrollo y propósitos políticos que como ya vimos, no siempre están al servicio del *bienestar colectivo*. Si bien, por un lado, coincidimos en que no estamos de frente a un sistema educativo liberado a las fuerzas y dinámicas del mercado, IES autónomas y responsables de su propia conducción, capaces de proyectar escenarios de desarrollo claros, ante los cuales se van haciendo adaptaciones institucionales ad hoc; tampoco el Estado actual es el mismo de hace 35 años, ni tampoco su estructura político-burocrática: no estamos simplemente ante un Estado reificado con ánimo desarrollista de la década de los setenta. Estamos ante un Estado intermedio entre estas dos figuras, que se nos propone como un *Estado de Competencia o Competitivo* (Dale en Miranda: 2004) que buscaría conducir a las diversas esferas de la sociedad al logro de una capacidad competitiva. Entre las funciones públicas orientadas a la educación, podemos destacar la de salvaguardar la integración social, frente a la diversidad y riesgos potenciales de atomización social, resguardando la unidad y gobernabilidad institucional, especialmente al regirse por criterios de equidad frente a los criterios diferenciadores del mercado. Para ello, opera políticas educativas que pretenden hacer al SES más competitivo en el contexto *global*, pero al mismo tiempo, operando con criterios desmercantilizados en sus formas de intervención estratégica: esquemas regulatorios, formas de organización y funcionamiento, distribución y dotación de recursos y por último, la introducción de nuevos ethos vinculados a la competitividad, el desempeño y los resultados (Miranda: 2004). Miranda sostiene que este conjunto de demandas al sistema educativo requiere que el Estado integre elementos *contradictorios* como la solidaridad y la competencia, la libertad e igualdad, individualidad y cooperación,

calidad y equidad, o los que ya revisamos, la educación como bien y servicio, lo público y lo privado. La tarea del Estado en materia educativa es más compleja que antes ya que debe promover la mejora en las capacidades productivas y el capital humano garantizando condiciones de viabilidad social, estabilidad política, bienestar público y desarrollo.

Esto conlleva una nueva configuración estatal que se mueve entre la competencia de mercado y la competencia social, y mediando entre ambas, una competencia institucional comprometida con la equidad y operando bajo una lógica compensatoria (ANUIES, 2006). Este nivel intermedio pretende mejorar la efectividad, resultados e impacto de las funciones públicas, de tal suerte que el Estado mantenga su responsabilidad en la mejora de la equidad y calidad institucional. Esta perspectiva recoge la noción gerencial pero busca contraponerla con la gerencia económica, al pretender articular la gestión con la calidad y los retos de la democracia. El lector podría no encontrar diferencias inmediatas entre esta figura y la del Estado neoliberal; no obstante, la distinción es relevante: aquí no hay argumentos a favor del mercado, ni del Estado “mínimo”, sino a favor de las funciones reguladoras del Estado, de mayor intervención pública para dominar la complejidad (Crozier en Kliksberg: 1998).

Este breve recorrido de las políticas impulsadas para la educación en los últimos años, nos muestra por una parte, impulsos dados desde grandes lineamientos internacionales los cuales fueron posibles siempre en el marco de la convergencia con actores nacionales. En el ámbito nacional, el cambio en la “oligarquía académica” en los términos de Clark, iniciado a mediados de la década anterior pero con un fuerte empuje desde la creación del SNI en 1984, son el eje de los nuevos contenidos de política para la educación superior. Ambos elementos contextuales resultan claves para entender la ruta seguida por la educación superior en el país.

Por otra parte, también es necesario subrayar que muchos de los propósitos de la política se alcanzaron de forma parcial y en buena medida el motor del cambio fue la política de financiamiento condicionada a resultados, más que como producto de un auténtico cambio en las estructuras de gestión y de relación del Estado con las IES, tal como lo propone la interpretación apegada a la lógica (neo) liberal. Esto permite ver disociado el diseño y el discurso plasmado en los instrumentos de política con el quehacer real de las IES, sus actores y los logros alcanzados, de tal manera que sus prácticas indican un resultado perverso semejante a un acomodo funcional ante el condicionamiento de los recursos.

En este sentido, la perspectiva que sostenemos es que el estudio de las estructuras institucionales es esencial para comprender ciertos procesos. Para el caso que nos ocupa, entender el marco en el que fueron impulsadas las políticas para el Sistema de Educación Superior (SES) nos da pistas para entender el sentido de la intervención gubernamental, sus alcances y limitaciones. Con estos elementos a la mano nos aproximaremos a los contenidos concretos de los programas de política educativa, en donde notaremos el predominio de la continuidad independientemente del gobierno que los llevó a cabo. Sin embargo, como lo advierten los estudiosos de las políticas públicas, atender los contenidos puntuales no es suficiente sino hasta verlos confrontados en las arenas de poder y en marcos de operación organizacionales concretos, lo cual haremos hasta el capítulo 6.

## Capítulo 2

### Actores y Programas de Política Pública y su implementación en el sistema de Educación Superior en la década de los noventa

#### Introducción.

En este capítulo expondremos de forma puntual los programas gubernamentales diseñados para la educación superior desde mediados de la década de los ochenta. Como se viene sosteniendo, los componentes actuales de los programas deben ser leídos como producto de la interacción de un conjunto amplio de actores que van desde diversos organismos internacionales, las IES, la ANUIES (1973) y el gobierno a través de la SEP- por mencionar los más relevantes-. El lector encontrará que el argumento que se viene elaborando desde el capítulo anterior es, que el eje conductor de estos programas de políticas de evaluación - y los recursos adicionales para las IES-, no se hizo con un propósito distributivo, sino regulador. Sin embargo, como fue ya explicado antes, el cuestionamiento de los alcances de los programas confronta la capacidad estatal para lograrlo con un acomodo funcional de las IES y sus actores ante el condicionamiento de los recursos. Sostenemos que el alcance de los propósitos de la política fue producto de un acomodo funcional de acciones, de procesos pervertidos y simulados, antes que un cambio sustantivo acorde con el sentido que marcaba el diseño de los programas. En este sentido, la regulación que se alcanzó se restringe al terreno normativo, más que a una operación más eficiente del SES y de una mayor calidad del servicio educativo.

El antecedente más importante y punto de inflexión para el SES y sus políticas, fue la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984; recordemos que en esos mismos años México firma el primer tratado internacional de Comercio, GATT. El

SNI fue relevante ya que a decir de Álvarez y González (1998) con él convergieron dos factores centrales de cambio para el SES. En primer lugar, se introdujeron nuevos mecanismos de financiamiento y, por otra parte, se pretendió legitimar un reconocimiento social a la labor realizada por los académicos, especialmente después del impacto que tuvo la crisis fiscal de 1982 en el proceso de profesionalización académica. El cambio más notable, fue el fuerte énfasis en la investigación y la formación de cuerpos académicos de elite que se fueron incorporando de manera sistemática y formal al proceso de toma de decisiones de políticas para el SES, muy próximo al modelo de *oligarquías académicas* de Clark (Acosta: 1995). En ese sentido, se dice que fue un programa diseñado por las élites y para las élites académicas (Álvarez y González: 1998). A partir de entonces, veremos aparecer diversos programas que buscaban incidir de forma diversa en el SES bajo la premisa modernizadora. Si bien desde el gobierno de De la Madrid (1982-1988) alcanzan a vislumbrarse algunos cambios de rumbo para la educación superior cuyos ejes de orientación se contienen en el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), el seguimiento que haremos incluirá únicamente los tres últimos sexenios que van desde el año 1988 hasta el 2006. De manera muy general, adelantamos los grandes ejes para la reforma de los años noventa: nuevos mecanismos de financiamientos sujetos a la evaluación y la planeación, tanto de las instituciones y sus programas<sup>21</sup> (FOMES, CONPES, PRONAES-PROIDES, PIFIS, PIFOPS, PRODES y PROGES), y del personal académico (SUPERA-PROMEPE). La diversificación de la oferta formativa del SES hacia el sector tecnológico, la investigación y el posgrado (Centros SEP- CONACYT, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas).

Al finalizar la década, se sumarán nuevas orientaciones para los contenidos de los programas hacia la integración, coordinación y gestión del SES, elevación de la calidad mediante el fortalecimiento institucional, la revisión de los programas educativos y de cobertura, y el replanteamiento de la igualdad/equidad de oportunidades educativas

---

<sup>21</sup> Al finalizar el capítulo hay un glosario de los acrónimos empleados en el capítulo

mediante un Sistema Nacional de Becas (PRONABES). Brevemente, el PRONABES reintroduce el problema de la equidad de las oportunidades de acceso y permanencia en las IES, pero con un enfoque novedoso poniendo en el centro de atención a los jóvenes estudiantes con condiciones adversas, de esta suerte, se inaugura una nueva modalidad de atención al pretender abordar problema de *ingreso, permanencia y egreso* (<http://sesic3.sep.gob.mx/pronabes/>).

### **2.1. Programa para la Modernización Educativa: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (CSG) (1988-1994)**

La prioridad en términos de política educativa para el SES durante el gobierno de CSG fue la modernización, y el centro de atención de este modelo fue la educación primaria. A este nivel educativo se le asignaba un papel central para el cumplimiento de las expectativas de calidad, apertura de oportunidades y crecimiento con equidad (PNE: 1989). El *Programa para la Modernización Educativa* (PNE), establece objetivos concretos para cada nivel del Sistema Nacional. Para la educación superior, las acciones principales se pueden resumir en cinco puntos: crecimiento, vinculación con la sociedad y los sectores productivos, financiamiento, evaluación y calidad de los procesos y resultados académicos (Mendoza; 1990). A diferencia de las dos décadas anteriores, destaca la evaluación de resultados estratégicos por encima de la planeación sistémica (Acosta: 1995; Rodríguez, 2002). El instrumento del que se valió este proceso, fue el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) creado en 1991 con el propósito de apoyar los programas y proyectos para la mejora de la calidad de los programas y servicios que ofrecen las instituciones públicas universitarias, otorgando para ello recursos extraordinarios. El FOMES fue un instrumento clave para evitar el rezago financiero de las IES mediante la evaluación de resultados a partir de un proyecto institucional. La táctica que sostenía este proceso de planeación/evaluación fue la *concertación* que se llevaba a cabo en la Coordinación Nacional para la planeación de la Educación Superior (CONPES). Esta Coordinación estaba integrada por representantes del gobierno federal y de las IES, con el propósito de garantizar que el ejercicio de concertación se cumpliera. Los

efectos a mediano plazo del FOMES fueron muy desiguales al interior del SES, ya que se combinaron con otros factores como el financiero, académico, laboral, organizacional, crecimiento de la matrícula e IES privadas y la diferenciación creciente entre e intra establecimientos (Acosta, 1995). Cabe señalar que el FOMES es un programa que ha tenido vigencia a lo largo de los tres sexenios, así que iremos precisando las modificaciones que ha tenido a lo largo de estos años. De acuerdo a Rodríguez (2002) es posible advertir tres grandes momentos para el FOMES, este primero, estaría orientado a impulsar los objetivos del PME mediante la dotación de recursos extraordinarios a las IES.

Adicionalmente, en la Propuesta de Lineamientos para la Educación Superior (ANUIES, 1990) fueron expuestas diez tareas prioritarias para el SES: actualización de programas y mejora en la formación de profesionistas, docentes e investigadores; revisión y readecuación de la oferta educativa entendida como atención al número de matrícula; oferta de carreras según necesidades regionales; cierre de programas innecesarios; actualización de la infraestructura académica (en cuestión de bibliotecas, sobre todo); definición de investigación y posgrado con base en una visión nacional; reordenamiento administrativo y normativo de las instituciones; creación de un sistema moderno de información académica (carencia endémica en el sistema de educación superior); diversificación de las fuentes de financiamiento y participación de los sectores sociales y productivo en las tareas de la educación superior; establecimiento de estímulos académicos y deshomologación salarial; y mejoramiento del procedimiento para otorgar subsidios. Paralelamente, se anunció un Programa Carrera Docente del Personal Académico (1992), adicional a los programas de estímulos que ya operaban en algunas IES (Varela en Mungaray y Valenti: 1997).

En este mismo sexenio se crea la CONAEVA que trabajó en tres modalidades: la autoevaluación, la valoración interinstitucional realizada por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y la del sistema y

subsistema de educación superior a cargo de la SEP y ANUIES. Al finalizar el periodo únicamente la evaluación de programas logró consolidarse (Rodríguez:2002).

En paralelo a las iniciativas encaminadas a impulsar los procesos de evaluación, en 1993 se crea el CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior). Como parte de los propósitos de este Centro, están los de diseñar y administrar los exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y posgrado, además de los de calidad profesional. La característica de este Centro es la de presentarse como una asociación civil. Lo que resulta como un saldo de este periodo, es que las distintas iniciativas de política pública llevadas a cabo en el SES, inauguraron un nuevo referente para la relación de las IES con el gobierno, además de implicar una nueva direccionalidad en las formas de organización académica y administrativa al interior de las IES públicas, introduciendo la evaluación como un referente para la acción.

En este sexenio, también las acciones de gobierno contribuyeron a la diferenciación del SES con la creación de una nueva modalidad formativa ofrecida por las Universidades Tecnológicas (UT) (1991) y los Centros SEP- CONACYT. Con esta iniciativa también se pretendía favorecer la investigación y el posgrado. Los Centros, se definen como espacios especializados de excelencia, que tienen como objetivo vincular la investigación científica con su entorno y la formación de estudiantes de posgrado; se pretende localizarlas a lo largo y ancho del país. Por su parte, las UT acompañan a la iniciativa gubernamental de fortalecer el crecimiento del SES hacia las opciones tecnológicas y diversificar las opciones formativas y de titulación. El certificado que estas instituciones ofrecen es el de técnico profesional medio y la formación que ofrecen procura orientarse por las transformaciones en el ámbito laboral, la información, la ciencia y la cultura y responder a las demandas del mundo laboral. No obstante, este crecimiento del subsector tecnológico y de otro conjunto de opciones formativas intermedias (Institutos Tecnológicos Regionales) no ha tenido una incorporación de sus egresados en el mercado laboral como se esperaba, dada la

composición tan heterogénea de los mercados ocupacionales en nuestro país (Álvarez y González:1998; OCE, Comunicado 4: 1999).

## **2.2. Programa de Desarrollo Educativo, el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL) (1994-2000)**

El Programa de Desarrollo Educativo (PDE) destaca como estrategias para la educación superior y superior, “consolidar un auténtico sistema de educación media superior y superior que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico, mediante la ampliación de la base científica nación” (PDE: 1995). Desde nuestro punto de vista, el punto central de las políticas de este sexenio fue la *calidad educativa*, en el entendido de que esto coadyuvaría a incrementar las capacidades profesionales de los egresados y consecuentemente, la capacidad productiva y competitiva del país. Como mencionamos anteriormente, el FOMES continuó operando pero ahora se orientó a dotar de recursos a las IES para ampliar la infraestructura académica y concretar programas de reforma administrativa (Rodríguez:2002) Otra línea de acción también iniciada en el sexenio de CSG - pero que operó realmente en los primeros 3 años del gobierno de EZPL-, fue la formación de los recursos docentes mediante el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA,1993) dirigido a las IES públicas y centros SEP-CONACyT. Más adelante, y en el mismo sexenio, este Programa fue sustituido por el PROMEP (Programa de Mejoramiento del Personal Académico, 1997). Cabe señalar que en el diseño y administración de ambos programas, la ANUIES ha tenido un desempeño en calidad de comité técnico.

El PROMEP fue enfocado en su inicio hacia universidades públicas, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas, centros de posgrado y de manera *indicativa* las IES particulares. Estas IES comprenden 182 instituciones del sector público adscritas al Sector de Educación, salvo las escuelas normales (Documento PROMEP en RES: VOL.XXVI (1), Num.101: 1997). El propósito principal de este programa se proyecta al 2006, y es el de consolidar cuerpos académicos mediante becas de

posgrado y otros apoyos para profesores de carrera; se abrieron nuevas plazas para profesores de tiempo completo, así como fondos para impulsar proyectos de vinculación con otros cuerpos académicos en México y el extranjero. Los referentes para el PROMEP se construyeron sobre la base de parámetros de países desarrollados; son proporciones ideales (70%) de profesores de tiempo completo con niveles formativos de posgrado -preferentemente doctorado-, y con la expectativa de incentivar una relación sostenida entre profesores y estudiantes. Una particularidad más de este programa, es que ha procurado atender la diversidad del profesorado en función de los programas académicos que atienden<sup>22</sup> en relación al número de profesores de tiempo completo, estudios de posgrado y número de estudiantes que atienden (Álvarez y De Vries:1998).

Alcanzar las metas propuestas por el PROMEP implica incrementar en 10 años, aproximadamente 4 veces el número de profesores de tiempo completo con doctorado, 2 veces el número de profesores de tiempo completo y a su vez, reducir el número de profesores por asignatura y formar aproximadamente a 39 mil profesores con maestría o especialización. Para hacerlas efectivas Álvarez y De Vries (1998) señalan algunas limitaciones entre las que se cuentan; las importantes diferencias entre las cifras reportadas para el SES, entre las que produce ANUIES y las empleadas por el PROMEP, la distancia entre nuestras IES y las que nos sirven como referencia en el extranjero, la diversidad de las necesidades de acuerdo a los (sub) sectores del SES, y aún entre IES del mismo sector. Esta diversidad se plasma en una gran variabilidad en las plantas académicas de las IES -en sus formas de contratación, niveles formativos, sus programas de incentivos, de adscripción al SNI, número de estudiantes que atienden, tipo de adscripción disciplinar/profesional, etc-<sup>23</sup>. En la medida en que el diseño de este programa rebasa los límites de este sexenio, recuperaremos en la

---

<sup>22</sup> Estos programas académicos son cinco: 1. científico-prácticos, 2. prácticos con formación individualizada, 3. prácticos, 4. básicos, 5. intermedios

<sup>23</sup> Sobre este último punto, vinculado con las formas de profesionalización académica en nuestro país, hay mucho más que decir en términos de políticas laborales de mediano y largo plazo. Sin embargo, no es posible tratarlos con detenimiento en este apartado. Para mayor detalle consultar (Gil Antón *et al*: 1994; Grediaga, R: 2000; Gil Antón: 2002; Rondero:2002, Gil Antón *et al*:2005)

siguiente sección las características adicionales que ha tenido el PROMEP en los siguientes años de funcionamiento.

En síntesis, podemos mencionar dos intenciones claramente delineadas detrás de las políticas impulsadas por CSG y EZPL, a lo largo de la década de los noventa. La primera está contenida en el PNE y la *Propuesta de Lineamientos para la Educación Superior* (ANUIES, 1990), donde la evaluación y el desarrollo institucional planificado se sostienen como los ejes para la asignación de recursos extraordinarios y la otra, señalada por Wietse de Vries (2001), dirigida a los docentes de licenciatura a partir de iniciativas promovidas por la SESIC, siendo la más relevante el desarrollo del personal académico (SUPERA-PROMEP). Sin embargo, como lo refiere Gil Antón (2002), los efectos *no esperados* del conjunto de acciones que se diseñaron para la actividad académica fueron entre otros, el debilitamiento de la actividad docente, que había sido hasta entonces la actividad preponderante del sistema. Otro factor que contribuyó a este debilitamiento, fue la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) a mediados de la década de los ochenta y el referente de las IES mexicanas en el modelo de las *Research Universities*, en conjunto: esto hizo que el foco de la actividad académica se reorientara hacia la investigación y en la estrategia de los individuos por mejorar sus “indicadores” a la luz de los diversos programas de incentivos.

### **2.3. Programa Nacional de Educación: el sexenio de Vicente Fox Quezada (VFQ) (2000-2006)**

A continuación se presentan los tres principales objetivos de política pública en materia de educación el sexenio de Vicente Fox (equidad, calidad y gestión) con los respectivos programas estratégicos para el SES:

Cuadro 1. Objetivos y Programas estratégicos para educación superior 2001-2006

Objetivo	Programa estratégico
<b>EQUIDAD</b>	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES)
<b>CALIDAD</b>	Sistema Nacional De Evaluación Y Acreditación que opera a través del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) Programa de Mejoramiento del Personal Académico (PROMEP) Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) ▪ <b>Programas SEP-CONACYT:</b> Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) Programa Integral de Fortalecimiento al posgrado (PIFOP) Padrón Nacional de Posgrado (PNP)
<b>GESTION</b>	FOMES Programa para la Normalización de la Información Administrativa Fondo de Apoyo Extraordinario para la Universidades Públicas” (FAEUP)

Elaboración propia a partir de la fuente [www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx)

En continuidad con los dos sexenios anteriores que destacaron el nexo evaluación-financiamiento, el Programa Nacional de Educación además de profundizarlo, incluye un elemento adicional: la acreditación. Para ello, se estableció desde el inicio del sexenio un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación coordinado por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES, 2001). Como parte de las líneas de acción más relevantes destacan: promover la evaluación diagnóstica por parte de los CIEES, fomentar la conformación de organismos de acreditación no gubernamentales, promover el reconocimiento internacional del esquema de acreditación, establecer mecanismos de apoyo para que las IES acrediten sus programas académicos, otorgar apoyos académicos extraordinarios para el aseguramiento de la calidad de los programas acreditados.

Los resultados de esta iniciativa han sido muy desiguales entre las IES y sus programas. De Vries y Álvarez (2005) califican de *enredado* y *enmarañado* el panorama en el que han ocurrido dichas acreditaciones, especialmente si consideramos que en este sistema se involucran programas de IES públicas y privadas, de licenciatura y posgrado. Considerando los dictámenes del COPAES, CIEES, SESIC Y CONACYT (incluye posgrado), De Vries y Álvarez (2005) calcularon que para el 2004, únicamente la décima parte de las licenciaturas y posgrados estaban acreditados, mismos que además, se concentraban en un pequeño número de instituciones y entidades del país.

Cabría añadir que los programas de las IES privadas deben contar, además de la acreditación de los organismos ya mencionados, con el RVOE (Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios). Si bien este reconocimiento no restringe la prestación del servicio, sí pretende establecer cierto control y diferenciación de la oferta de programas educativos, especialmente ante la proliferación de IES de *absorción de demanda*. Una vez más, vemos este doble juego contenido en los programas de gobierno: por una parte se crea el COPAES y se promueven nuevos comités de acreditación - además del CIEES ya existente- para los programas; al tiempo, que se mantiene un cierto monopolio en la supervisión académica de la educación privada a través del RVOE, la SEP en los estados y algunas IES como la incorporación a la UNAM.

Otro punto vulnerable en materia de acreditación para las IES privadas, es el que distingue la acreditación de programas y la acreditación institucional. En este sentido se aclara que el RVOE no ha sido efectivo en sus propósitos ya que otorga el reconocimiento lo mismo a programas operados desde un garage, hasta instituciones con años de servicio y reconocimiento. De acuerdo a Olmos (2002), el PNE dejó fuera la acreditación institucional que introdujo FIMPES en 1992, quién pretendía evaluar, en su conjunto, la oferta de programas correspondientemente con un referente operativo, jurídico y filosófico, lo que eventualmente contribuiría a terminar con el fraude de algunas IES privadas.

Del lado de la evaluación vinculado con los recursos, la iniciativa más destacable son los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Estos programas de planeación cuentan con antecedentes desde la década de los setenta. A decir de Porter (2004) esta manera de intervenir en la toma de decisiones de las (IES) mediante *esquemas racionales de planeación* es una preocupación vieja, si se considera que el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) fue creado por el Consejo Nacional de la Planeación de la Educación Superior (CONPES), fundado en 1974. El sistema amplio y complejo en su organización, abarcó desde su inicio todas las escalas: nacional (CONPES), regional, (CORPES); estatal, (COEPES) e institucional, con la creación de una Unidad Institucional de Planeación (UIP) en cada IES pública. En la perspectiva de este autor, si bien la planeación es una herramienta fundamental en el gobierno de las instituciones educativas, los avances ocurridos desde los años sesenta nunca fueron estudiados, comprendidos o tomados en cuenta. Especialmente porque tres décadas después las políticas federales de planeación, evaluación y certificación, no han contribuido a incrementar la libertad de las IES, en el uso y manejo de sus recursos, sino que se continúa aprisionándolas con formalidades y requisitos cada vez más intrincados.

El nuevo impulso planificador, se inscribe en el conjunto de Programas que desde el 2001 estuvieron encaminados a mejorar la calidad de la educación superior. Álvarez y de Vries (2002) distinguen dos ámbitos de acción en los que debe ser considerada la propuesta del PNE, y que en cierto sentido puede marcar un quiebre en los esquemas de regulación e intervención sostenidos por el gobierno federal hasta ahora. El primero, es el que se refiere al SES en su conjunto, y tiene como tipo ideal un sistema abierto, integrado, flexible e innovador vinculado con la sociedad y coordinado con otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología y con los programas federales de arte y cultura. El segundo, corresponde al plano institucional, que se traduce en procesos de planeación estratégica previstos en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Su objetivo es ampliar los canales de participación y gestión, para alcanzar la acreditación de los planes de estudio por organismos

especializados reconocidos ya sea por el COPAES, los CIEES, el registro en el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), SEP-CONACyT, o la certificación de los procesos de gestión por normas internacionales ISO-9000:2000.

Los recursos que se obtienen del PIFI provienen del FOMES que apoya con recursos extraordinarios a las IES para el logro de la visión y metas del PIFI, además de fortalecer el proceso de formación y el nivel de consolidación de los *cuerpos académicos*, para atender las recomendaciones académicas que los CIEES para mejorar la calidad de los programas educativos y así lograr la acreditación por organismos reconocidos por el COPAES, para mejorar la gestión y administración.

En tanto el objetivo general del PROMEP se orientó a “*mejorar sustancialmente la formación, la dedicación y el desempeño de los cuerpos académicos de las IES*”, el perfil deseable de estas entidades se pretendían con una composición diferencial de proporciones de profesores con distinto tiempo de dedicación: de tiempo completo, de medio tiempo y de asignatura (Documento PROMEP en RES: VOL.XXVI (1), Num.101: 1997). Pero al finalizar el sexenio, no hay acuerdo en el nivel de logro del Programa, especialmente porque tampoco existe una fuente de información pública confiable sobre la cual sustentar los avances<sup>24</sup>. Es imperativo llamar nuevamente la atención en la importancia de contar con información pública veraz y confiable para la investigación, cuando esta condición no existe, se induce un ajuste de los resultados a lo previsto en los objetivos de los programas sin oportunidad para confirmarlo o refutarlo.

El empeño por incrementar la proporción de profesores con doctorado también se hace patente en la conformación de los cuerpos académicos que, ante la fuerza de los

---

<sup>24</sup> Para una revisión crítica de las condiciones y características de la profesión académica con las que inició el PROMEP véase Gil Antón, M. *Un Siglo Buscando Doctores*, en RES, VOL.XXIX (1), NÚMERO 113, ENERO-MARZO DE 2000. El debate en torno al alcance del PROMEP al finalizar el sexenio puede seguirse en, Aguilar y Gil Antón en *Revista de la Educación Superior*, oct-dic, 2006. Vol.XXXV (4).

incentivos, *desechan* a los profesores más jóvenes y con menor formación para privilegiar su composición con profesores con *perfil deseable*. El efecto perverso de estas acciones es que la composición diferenciada de *formación y experiencia* de los integrantes de los cuerpos, que contribuiría eventualmente a una profesionalización que integrara de un modo más pautado al trabajo académico a los más jóvenes, no está ocurriendo. La lógica que prevalece es instrumental; esta motivada por el incentivo que promete, más que por la afiliación disciplinar, los objetivos institucionales ó de las entidades académicas.

Decíamos que uno de los rasgos sobresalientes del sexenio de VFQ, es la continuidad. Si bien hemos destacado el aspecto institucional, también es importante llamar la atención sobre actores que en lo particular han contribuido a este rasgo. El Dr. Julio Rubio Oca ha sido una pieza importante en la construcción de la agenda de la política educativa para las IES. Desde la Secretaría General Ejecutiva de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Responsable de la Comisión de Educación Superior como parte del Consejo del Área Educativa del Equipo de Transición de VFQ, y como Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica durante 2001-2006, podemos ver un eslabón que unifica un proyecto de transexenal y marca el rumbo para las políticas para este sector educativo. El documento que contiene las líneas generales de acción de dicho proyecto es *La educación superior en el siglo XX: líneas estratégicas de desarrollo: una propuesta de la ANUIES*. Si bien toca reconocer avances y logros, se mantienen grandes retos: avances insuficientes y desiguales en los niveles educativos previos, el nuevo entorno académico, institucional y cultural que debe hacer frente la este nivel educativo y el financiamiento, la coordinación y la regulación (ANUIES, 2006).

La acción del Estado debe lograr transformar un sistema cerrado, rígido, mal integrado, tradicional y poco relacionado con su entorno. Las llamadas de atención vienen dadas por algunos problemas de diseño de los PIFIs -registrados y financiados por el gobierno federal-, versus el fortalecimiento al federalismo y a los planes

estatales de educación superior; muchos de los objetivos de flexibilización y revalidación y reconocimiento de créditos, se contraponen con estructuras organizacionales muy rígidas en términos normativos; la participación en los COEPES ha resultado muy desigual en Estados, por falta de personal capacitado, recursos, presencias hegemónicas de ciertas universidades estatales en esos Consejos, etc. Para muchos expertos, esta vuelta de tuerca a la lógica de la planeación recuperada de los años setenta sólo se distingue de la de entonces porque está condicionada a recursos financieros extraordinarios. Hay dos fuerzas opuestas operando en las IES y el sistema: los PIFIS que buscan reforzar de forma coherente las acciones institucionales con un plan estratégico, y por otro lado, una creciente intervención estatal sobre los gastos operativos, las estructuras colegiadas de gobierno, la vigilancia sobre la nómina, etc. (Álvarez y de Vries: 2002).

En materia de Ciencia y Tecnología también se inscriben las Universidades Politécnicas (2002) que pretende darle un nuevo giro a la formación de la ingeniería, flexibilizando el esquema de titulación reconociendo el grado de técnico superior universitario en dos años, en un año más se otorga la licenciatura y en un cuarto año se otorga la especialidad tecnológica (de la Garza, E: 2003). Se formó un Padrón Nacional de Posgrado (PNP), sujeto a la lógica de la acreditación y un Programa Integral de Fortalecimiento al posgrado (PIFOP) en materia de planeación institucional y logro de recursos extraordinarios.

Pese a que los componentes de las políticas tocan diversos objetivos (cobertura, flexibilización de la gestión y otros aspectos organizativos, equipamiento e infraestructura, planeación, acreditación, etc), debemos buscar el énfasis que está detrás de todos ellos para sacar un saldo de los logros obtenidos. El lector pudo advertir que el eje conductor de los programas de políticas orientadas hacia la educación superior, fue la regulación del sistema. Si bien la evaluación estaba de la mano con la asignación de recursos adicionales a las IES, su propósito no fue

distributivo, sino regulador<sup>25</sup>. Sin embargo, el actor central del proceso fue opaco y la fuerza de los incentivos fue el eje de los Programas. Otro factor adverso que fue explicado antes, la capacidad del Estado para llevar a cabo reformas que se hicieran extensivas a todo el sistema fue muy débil, lo que dio lugar a reformas parciales, en buena medida restringidas a las IES públicas, y aún entre ellas, con resultados muy variables.

A diferencia de los programas anteriores que trazan pequeñas innovaciones sobre grandes líneas de continuidad, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) recupera un problema que se dejó de lado a lo largo desde los años ochenta: la igualdad de oportunidades educativas, pero manteniendo una distancia importante con los argumentos desarrollistas que sostuvieron la expansión de la matrícula en la década de los setenta. Dado que el problema de investigación del presente trabajo tiene como eje central al PRONABES, dedicaremos un capítulo exclusivo para exponer su diseño y resultados a los largo de 6 años de implementación. No obstante, adelantaremos que pese al fuerte impulso de una nueva orientación de políticas dirigidas a las IES en los años noventa, no se logró conceptualizar el tema de la calidad desde la perspectiva de los estudiantes, sino del profesor y el administrador<sup>26</sup> (Kent, Didou, Wries2001). Durante el Gobierno de Salinas de Gortari al comenzar la década de los noventa, se iniciaron una serie de cambios en el ámbito educativo, en el que la educación pública fue integrada a una estrategia modernizadora que dejó en segundo plano el problema de la satisfacción de la demanda social para priorizar el vínculo educación-economía, poniendo el énfasis de la reforma en la educación básica.

---

<sup>25</sup> Merino (1998) logró una aproximación empírica a las transferencias federales del presupuesto para mostrar que el objetivo no fue compensar las desigualdades. Si bien el estudio prioriza la distribución presupuestal para la educación básica, se incluyen algunos indicadores para todos los niveles educativos

<sup>26</sup> Nos referimos concretamente a programas como el FOMES (Fondo para la Modernización de la Educación Superior) y SUPERA al inicio de los años noventa y más adelante al PROMEP (Programa de Mejoramiento del Profesorado)

Las políticas relativas a la población estudiantil estuvieron asociadas con la selección e ingreso a las IES y evaluaciones a los procesos de aprendizaje<sup>27</sup>. Si bien hubo una iniciativa por desarrollar un Sistema Nacional de Becas para la Educación Superior durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), no prosperó. Puede notarse, en el conjunto de estas políticas los estudiantes quedaron en un segundo plano bajo la expectativa de que obtendrían beneficios “indirectos” en la medida en que se mejoraran las condiciones laborales y formativas de los académicos. Navarro (1998) lo sintetiza como una tendencia a sustituir la equidad por la eficiencia en la toma de decisiones públicas.

En la presente administración se recuperó la iniciativa del gobierno de EZPL, de hacer extensivo un sistema nacional de becas para los jóvenes estudiantes del SES, y de esa forma impactar directamente la práctica escolar de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. La iniciativa se apoyó en diversos documentos y diagnósticos (Bracho, 2003) que concluyeron en el diseño del instrumento de política educativa en el año del 2001. En el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006 y como parte de la estrategia de equidad de oportunidades de acceso y permanencia a la Educación Superior, se publican en el Diario Oficial de la Federación, los reglamentos para el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES). Entre los objetivos del Programa se cuentan los siguientes (<http://sesc3.sep.gob.mx/pronabes/>):

#### **Generales:**

1. Propiciar que estudiantes en situación económica adversa, pero con deseos de superación puedan continuar su formación académica en el nivel de educación superior, y

---

<sup>27</sup> Así se consideró el Examen nacional de Ingreso a la educación media Superior (EXANI I), el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior (EXANI II), El Examen Nacional de Ingreso al Posgrado (EXANI III), y el Exámen general de Egreso de la Licenciatura (EGEL).

2. Lograr la equidad educativa mediante la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en programas educativos de reconocida calidad, ofrecidos por las instituciones públicas de educación superior del país.

**Específicos:**

1. Reducir la deserción escolar y propiciar la terminación oportuna de los estudios mediante el otorgamiento de apoyos que fomenten una mayor retención de los estudiantes en los programas educativos;
2. Impulsar la formación de profesionales en áreas del conocimiento que requiera el desarrollo estatal, regional y nacional en programas de reconocida calidad, y
3. Disminuir la brecha en los niveles de absorción de egresados del nivel medio superior y en la cobertura de atención de los niveles de técnico superior universitario o profesional asociado y licenciatura entre las entidades federativas.

Este programa supone su aplicabilidad en todas las IES públicas del país, operando a través de convenios específicos y dejando la instrumentación de dicho recurso a las Instituciones. Dentro de los compromisos comunes que adquieren las Instituciones públicas con becarios del PRONABES, se encuentran la aportación oportuna de los recursos que se señalan en los convenios de colaboración y la asignación de un tutor para coadyuvar al desempeño académico y a la terminación oportuna de los estudios. Esta doble vía de apoyo busca garantizar no sólo la permanencia sino también el aprendizaje efectivo de los jóvenes estudiantes.

Desde nuestra perspectiva, este Programa Nacional de Becas marca un punto de inflexión en la agenda para la educación superior, especialmente en lo que refiere al tratamiento público de la desigualdad de oportunidades educativas y la equidad. A diferencia de los programas orientados a la regulación del sistema cuyo eje fueron las IES, este programa busca compensar las condiciones de desigualdad de los jóvenes estudiantes mediante el apoyo económico, y elaborando estrategias de mayor equidad durante su tránsito por la educación superior. Idealmente para que el acceso a las IES garantizara que el objetivo de equidad se cumpliera (y con ello, el objetivo general

segundo, y el segundo y tercero específico), cabrían acciones específicas de regulación que incidieran sobre este punto, tales como una política de cuotas, obligación legal para las IES o acuerdos institucionales. En este sentido sostendremos la pregunta, ¿De qué manera se plantea el PRONABES modificar la proporcionalidad de jóvenes que acceden con condiciones económicas adversas?, ¿cómo este programa puede incidir en el impulsar de la formación profesional en ciertas áreas del conocimiento y en programas de reconocida calidad?.

Ó si como lo sugiere el primer objetivo específico busca coadyuvar en el mejoramiento de las condiciones de permanencia y egreso para los jóvenes que acceden a las IES, entonces, entonces el Programa apunta hacia la inclusión y la permanencia más que para la equidad. Retomando ambas consideraciones referimos en la introducción a una equidad “restringida” para los jóvenes que consiguen matricularse en las IES, pero no para el conjunto de jóvenes en edad y condiciones de acceder a la Educación Superior. El diseño es ambiguo también en términos de “calidad”, esta tarea se deja en manos del segundo componente del Programa, la Tutoría. No es el momento de concluir si este tipo de atención de orden personalizado realmente está contribuyendo a mejorar las condiciones de calidad en el servicio y el conocimiento adquirido entre sus becarios. De tal manera que sin entrar a detalle en estos problemas que trataremos en su oportunidad, los dejamos apuntados para observarlos a la luz de la discusión que iniciaremos a continuación.

## Glosario de Acrónimos:

ANUIES: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

CENEVAL: Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior

CIEES: Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior

COEPES: Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior.

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CONPES: Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.

COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior

CORPES: Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior.

FOMES: Fondo de Modernización para la Educación Superior

IES: Instituciones de Educación Superior

IES: Instituciones de Educación Superior.

PIFI: Programa Integral de Fortalecimiento Institucional

PIFOP: Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado

PNE: Programa para la Modernización Educativa

PNP: Padrón Nacional de Posgrado

PRODES: Programa de Fortalecimiento de las Dependencias de Educación Superior

PROGES: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional

PROIDES: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior

PRONABES: Programa Nacional de Becas para la Educación Superior

PROMEP: Programa para el Mejoramiento del Profesorado

PRONAES: Programa Nacional de Educación Superior

SC: Subsecretaría de Cultura (SEP).

SEIT: Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEP).

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SES: Sistema de Educación Superior

SES: Subsecretaría de Educación Superior

SESI: Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEP).

SGE: Secretaría General Ejecutiva.

SP: Subsecretaría de Planeación (SEP)

SUPERA: Programa Nacional de Superación del Personal Académico

UT: Universidad Tecnológica

### Capítulo 3

## Expansión de Oportunidades Educativas: Integración e Igualdad versus Inclusión y Equidad Social

#### Introducción.

El problema de la desigualdad y su nexo con la educación y la integración social, ha sido un tema clásico de reflexión sociológica. Las transformaciones en el vínculo social, producto de procesos sociales, políticos y económicos experimentados en las últimas décadas del siglo pasado y el inicio del presente, han obligado a nuevas líneas de análisis en torno a este vínculo. Hoy en día aparece como apremiante el problema de la inclusión diferenciada de la integración y el de la equidad diferenciada de la igualdad. Aproximarnos a la forma en que nuevos procesos sociales producen nuevas perspectivas para los problemas asociados a la desigualdad, es el propósito de este capítulo.

En la década de los años setenta en nuestro país se desarrolló una lógica meritocrática que operó de forma implícita a la expansión educativa, bajo principios liberales -de igualdad y libertad- y el influjo del estructural funcionalismo (Hurn, 1993). Esto suponía que el incremento en las tasas de escolarización, abrirían la posibilidad de obtener empleos de mayor status y mejor remunerados. De esta suerte, se dice que la educación coadyuvaría a la redistribución del status entre los miembros de un grupo social, al acabar con la herencia de privilegios. En este contexto, la ampliación del acceso a la educación superior se convertiría en un medio para lograr una sociedad más *abierta* -es decir con un registro de tasas de movilidad a mediano y largo plazo- *moderna y democrática*, donde gradualmente la correlación entre el status laboral del padre y el status laboral de los hijos tendería a disminuir a lo largo del tiempo, lo mismo sucedería con la correlación entre el logro educativo de los padres y el de los

hijos; en otras palabras, se tenía la expectativa de que la expansión educativa traería un efecto a mediano y largo plazo sobre las condiciones de desigualdad social.

Olac Fuentes (1989) nos expone como hipótesis central para el impulso del crecimiento del sistema a lo largo de toda la década y hasta inicio de los años ochenta, la creciente demanda de educación superior (más precisamente de certificados), de antiguos y nuevos grupos sociales que surgieron en el contexto de las grandes transformaciones macroestructurales de los años sesenta y setenta. Además de un Estado dispuesto a satisfacer dicha demanda de forma “espontánea”, que no modificó ni las características organizacionales, ni la composición de la demanda por áreas de conocimiento, propias de la universidad tradicional<sup>1</sup>.

Siguiendo al mismo autor, la expansión favoreció la diversidad de la oferta institucional y de opciones formativas. Este fenómeno se hizo extensivo a la década de los noventa, en que hubo un nuevo impulso expansivo que pretendió ser más ordenado en atender necesidades concretas en el ámbito regional y productivo, mediante el crecimiento de las universidades estatales, Tecnológicas y Politécnicas. Sin embargo, lo que pudo eventualmente constituir una ventaja para el sistema educativo, jugó como un factor adverso al segmentar fuertemente la oferta institucional, reducir la calidad de la educación, conservar estructuras académicas tradicionales, concentración del financiamiento en el gobierno federal, complejización organizativa y, no lograr redistribuir la matrícula hacia carreras científico-tecnológicas sino que la demanda persistió en áreas destinadas al sector terciario. Adicionalmente, la diferenciación interna del sistema se hizo más profunda, especialmente con el crecimiento de los establecimientos privados.

---

<sup>1</sup> En 1996, las diez carreras específicas más demandadas en el país fueron las de Contaduría Pública, Derecho y Administración, entre las tres reunían poco más de la tercera parte de la matrícula total (34.4%); entre las distintas ramas de la Ingeniería, las cuatro más demandadas (industrial, informática, electrónica y civil) representaban 13.4% de la matrícula total; Medicina el 4.6%, Arquitectura el 3.9% y la licenciatura en Psicología, el 2.3%. En conjunto estas diez carreras, todavía en nuestros días, representan más de la mitad (58.6%) de la matrícula total, sólo dos quintas partes se distribuyen en el resto de las disciplinas que ofrecen las distintas organizaciones de educación superior (41.4%) (Grediaga: 2000)

Hoy se reconoce todavía una movilidad intergeneracional educativa<sup>2</sup>, especialmente en las instituciones públicas (De Garay: 2000; INEE: 2004; Rubio Oca *et al*: 2006), y una fuerte expansión de la matrícula en forma absoluta lo que ha impactado positivamente la tasa de cobertura. En la década de los ochenta se atendía al 13 por ciento de los jóvenes demandantes de enseñanza superior, actualmente se cubre alrededor del 22.4% (cálculo para la población 20-24 años a partir del II Censo de Población, INEGI: 2005). Sin embargo esta lectura debe hacerse con cautela ya que debido al bono demográfico y el crecimiento registrado en los últimos 20 años en la educación media superior, la tasa de absorción de los egresados del nivel medio superior se ha mantenido prácticamente constante; en el año 2000 se alcanzó apenas a la que existía en la década de los ochenta (Bracho, 2005).

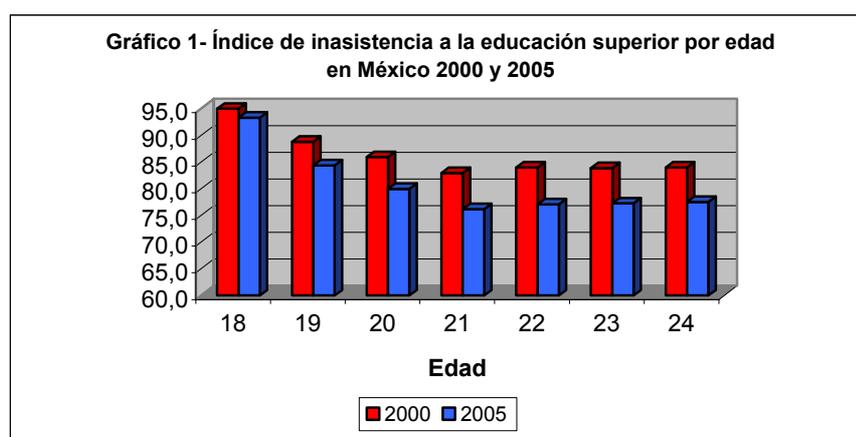
La desigualdad también se pone de manifiesto entre jóvenes universitarios de diferentes sectores sociales, entre las diversas regiones del país o en las condiciones para permanecer en la escuela. La tasa de cobertura de la educación superior en el país tiene brechas importantes entre las entidades: en el 2005 en Quintana Roo había una cobertura cercana al 13%, frente a un 33% en el Distrito Federal. En este caso estamos hablando de la matrícula que alcanzó sólo a acceder al primer curso de la licenciatura, lo que no es garantía suficiente para la permanencia ni el egreso; los indicadores de egreso son aún más desalentadores en términos de desigualdad.

Como ya vimos los jóvenes entre 20 y 24 años son más, en términos absolutos, a los de hace 15 años, lo es también el número de excluidos del SES: en 1990 había en el país 6.7 millones de jóvenes en ese grupo de edad años fuera de la enseñanza superior: en el 2005 habían poco más de 6.9 millones (77.6% en términos relativos, según el II Censo de Población). El siguiente gráfico muestra que la probabilidad de acceder a la

---

<sup>2</sup> Pese a esto, todavía la mitad de los jóvenes universitarios del Sistema representa la primer generación de su familia en acceder a la Educación Superior. En el caso de los jóvenes universitarios de las Universidades Tecnológicas esta proporción es del 90% (Rubio Oca *et al*: 2006).

educación superior -que idealmente debería ocurrir a los 18 años<sup>3</sup>-, se posterga: la probabilidad más alta ocurre hasta los 21 años. También vemos una mejora en los índices de inasistencia entre estos años; sin embargo, estos valores deben considerar el registro de una disminución en este grupo de edad (20-24 años) del 1.2% entre las mediciones del 2000-05 hechas por el INEGI. Probablemente, esta disminución en el índice de inasistencia en la educación superior nos digan más de la mejora del indicador, que el incremento propiamente de las oportunidades de estudio.



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo del 2000 y el II Conteo de Población (INEGI, 2000 y 2006)

La ampliación de la cobertura ha sido la estrategia más frecuente para alcanzar la igualdad y después de la equidad. Sin embargo, se mantienen fuertes contrastes en las oportunidades regionales, de origen socioeconómico y cultural: En el año 2000, el 45% de los jóvenes entre 20 y 24 años provenientes de zonas urbanas y de familias con ingresos medios y altos, accedieron a la educación superior; mientras que lo hicieron solamente el 11% de los sectores urbanos pobres y el 3% de los sectores rurales pobres (Rubio Oca *et al*: 2006). En la misma línea, el 23% de los jóvenes matriculados en las IES públicas provienen del quintil con mejores ingresos, mientras que menos del 1% proviene del quintil más pobre; de tal manera que los recursos públicos que se

<sup>3</sup> De acuerdo a la actual organización de nuestro sistema educativo, la edad *esperada* para llegar a la educación superior es de 18 años. Sin embargo, debido estándares internacionales con fines comparativos, el grupo de edad de referencia para los estudios de pregrado o licenciatura es de 20-24 años.

invierten entre estos jóvenes universitarios es en promedio 38 pesos, mientras que para los del quintil de mejores ingresos el gasto promedio es de 1, 158 pesos (Bracho, 2007). Esto conduce a entender los esfuerzos de ampliación de la oferta de manera limitada y segmentada, lejana a las metas de equidad. Igualmente preocupante es la baja demanda de educación superior, que en buena medida obedece al rezago en los niveles educativos previos, pero también en el desaliento, las pocas expectativas de empleo entre los jóvenes y las brechas culturales con la escuela.

Además de la cobertura deficitaria, está el problema de la no permanencia, el rezago y el abandono escolar. Esto ha dado lugar a estrategias encaminadas al ámbito pedagógico. Entre los factores que se presentan con mayor frecuencia como causa del abandono entre los jóvenes se cuentan: la incorporación al mercado laboral para apoyar a las familias, la estructura familiar monoparental -concretamente con jefatura femenina-, retraso escolar, embarazo y formación de familia (CEPAL: 2004; Mier y Terán & Rabell en Zavala de Cosío *et al*: 2005; Cortés, F: 2000; INJ: 2005).

En México, la Encuesta Nacional de Juventud 2005 menciona, como la segunda causa principal por la que los jóvenes dejaron de estudiar es “*que no les gustaba estudiar*”<sup>4</sup>. Hay coincidencia entre los especialistas que las brechas de orden cultural generan resistencias y abandono. Los argumentos que sostienen son que la escuela lejos de integrar segrega, porque opera con códigos de socialización distantes -incluso excluyentes- a los que emplean los jóvenes. La escuela es percibida como obligaciones e instrucciones que no incluye en sus contenidos las preocupaciones, intereses o problemas concretos de los jóvenes. Así que el ámbito de socialización entre pares integra con más fuerza que la propia escuela. Ahora bien, esto es un asunto de *grado*, el extremo lo encontramos entre aquellos grupos sociales muy afectados por la pobreza donde se han roto los códigos sociales esenciales para permanecer y convivir

---

<sup>4</sup> En el año 2000 este motivo aparecía como el primero. En el 2005 *los motivos económicos y la necesidad de trabajar* fueron las primeras causas de abandono.

en un contexto escolar tradicional estructurado en cursos, un solo currículum, calendario único, etc- (CEPAL:2001; Jacinto & Caillods, 2002).

Ante este escenario, las estrategias pedagógicas derivadas de la propuesta de mejora de la calidad, están dirigidas a atender la diversidad, focalizando a públicos muy específicos muchas veces opuestos a la cultura hegemónica de la escuela. Sin embargo, esto es muy complejo ya que involucra aspectos de la vida cotidiana de las escuelas que generalmente mantienen un único enfoque institucional y pedagógico. ¿Cómo ha reaccionado la sociología ante estos problemas?.

A continuación haremos un pequeño recorrido para dar cuenta del recorte sociológico del problema de la educación. Iniciaremos con algunos de los planteamientos clásicos y los iremos llevando con sus alcances y limitaciones al escenario actual. De tal manera que el lector pueda apreciar cómo ha ido variando el papel de la educación y la escuela, en la literatura sociológica y, cómo la participación de diversas disciplinas ha ampliado el enfoque del problema educativo de forma compleja.

### **3.1 Educación y Desigualdad de Oportunidades: una discusión inacabada**

La relación entre educación y desigualdad de oportunidades es una reflexión clásica de la sociología ya que la educación se ha convertido en una dimensión clave para la estratificación social. La noción de estratificación social es la referencia sociológica a las diferencias sociales en términos de posiciones en diversos estratos de los miembros de un grupo social. A diferencia de otros momentos en la historia, actualmente los individuos no están “destinados” a vivir en el mismo estrato social en el que nacieron sino que cabe la posibilidad de cambiar de una posición a otra. A esta dinámica de desplazamiento en la estructura social se le denomina *movilidad social*. Esta posibilidad abierta en las sociedades modernas se sostiene de forma muy importante - no única- en la educación. De ahí que muchos de los propósitos de la intervención del Estado en la vida pública están destinados a aminorar el efecto de la desigualdad de acceso a los servicios educativos entre la población.

Fue Max Weber (1984) quien introdujo a la educación como un elemento estratificador más allá de la pertenencia de clase definida desde la economía. Las élites educadas, los intelectuales, son concebidos por este autor con papeles muy diversos a lo largo de la historia y en diversos contextos históricos. No obstante, tanto en Oriente como en Occidente estos sectores educados -surgidos normalmente en el ámbito religioso-, tuvieron trascendencia vinculados a las élites políticas y económicas (Zabludovsky: 2005). Con el crecimiento de la racionalidad en las sociedades modernas, su organización está cada vez más vinculada al tipo *legal-racional* y a un sector *profesional* a cargo de la estructura jurídica y administrativa, la burocracia. De tal manera que el Estado capitalista moderno tiene como soportes centrales a la burocracia profesional y al derecho racional. La profesionalización es un componente propio de la modernidad, en tanto que articula una relación institucional entre disciplinas intelectuales y la sociedad, alrededor de las Universidades y los actuales sistemas de educación superior (Parsons, T: Vol. 8: 1976).

Otra línea de reflexión muy importante en la sociología clásica, se da en torno al proceso de reproducción social y a la conservación, de forma relativamente estable, de las estructuras sociales. A la transmisión de la experiencia social entre generaciones es un proceso al que normalmente se le conoce como *socialización*. Cuando esta ocurre de forma organizada y formal es cuando hablamos de educación.

Uno de los sociólogos que se aproximó a estos procesos fue Emile Durkheim, cuya preocupación en torno a la integración o cohesión social lo llevó a diferenciar entre un orden tradicional y uno moderno. En este último, la diferenciación social se representa en una compleja división del trabajo y de estratos sociales, donde el vínculo social tradicional requiere transformarse en un orden normativo o prescriptivo. Este orden se presenta como un hecho social que no puede ser modificado a voluntad de los individuos, ya que son acuerdos que los preceden. Durkheim suponía entonces, que en un contexto moderno, los individuos se adhieren a los propósitos colectivos, de

forma singular. En otras palabras, el orden social es socializado y reproducido por todos y *por cada uno* de los miembros de la sociedad, ¿cómo se logra esto?.

Para Durkheim el orden social se *impone* como una conciencia moral internalizada en los individuos, mediante el proceso de socialización (también reconoce que pese a la coerción que ejerce este orden, existen zonas en las que el sistema normativo no opera con suficiente fuerza generando una patología social llamada *anomia*). Por su parte, la distinción entre el proceso de socialización y la educación consiste en que a ésta última la concibe como una socialización *explícita y sistemática* de los adultos sobre las generaciones más jóvenes, de tal suerte de garantizar a la sociedad su existencia y reproducción. Esta acción simultánea -de conformarse como una autoridad moral exterior o independiente a los individuos, *pero al mismo tiempo*, constitutiva de ellos-, es probablemente uno de los grandes aportes de la reflexión durkhemiana. En un orden moderno, la educación tiene como objetivo hacer personalidades autónomas, que han internalizado las normas y valores en lo que podría sintetizarse una *individualización socializada*. En este sentido, la internalización no es un proceso que acontece de forma pasiva, sino que se plantea como una interacción, donde sociedad e individuo se implican mutuamente.

Parsons, por su parte, avanzó en el planteamiento en torno al *prestigio* como producto de una estructura de valores y la posición en la estructura ocupacional. Veíamos que una cualidad de las sociedades modernas es que los individuos pueden *adquirir* un lugar en la estructura social: el aporte de este autor fue considerar diferencialmente valorada la capacidad individual para lograrlo. Concebida como un sistema, la estructura social reconoce el desempeño individual en función de su capacidad de producir bienes y servicios; el *status* consecuentemente es la representación simbólica del valor socialmente asignado a la funcionalidad de cada individuo.

Con este insumo teórico, la sociología de la educación trató el problema de la desigualdad, como producto del efecto diferenciado en las probabilidades de acceder

a mejores y más altos niveles educativos en función del origen social. El propósito fue intentar disminuir este efecto de origen de tal suerte de ubicar a los individuos en una situación semejante para la competencia. Este planteamiento resultaba congruente con los valores fundantes de la sociedad moderna de libertad y justicia. Las acciones de gobierno impulsadas en las décadas de los años sesenta y setenta, suponían no sólo que los efectos “clase” podían ser neutralizados sino que a largo plazo, los efectos de la escolarización permitirían un avance significativo en materia de igualdad social. De tal manera que las desigualdades posteriores se aceptaban como un efecto “normal” del funcionamiento social, ya que no intervenía la herencia de los privilegios sociales, sino las cualidades personales. Es así que la meritocracia ha servido como una construcción socialmente válida para justificar un funcionamiento eficaz, al tiempo que equitativo del sistema social. Sin embargo, algunas décadas después y como lo detallaremos más adelante, algunos autores sostienen que se trató a la justicia implícitamente en el planteamiento de la igualdad y al hacerlo, se produjo - paradójicamente- un tratamiento igual de los desiguales con desenlaces poco justos (Duru-Bellat: 2002).

Pese a que la educación se le sigue reconociendo como un factor para el logro de mejores posiciones en la estructura social, más valorados y reconocidas socialmente, la distribución social del conocimiento se encuentra desigualmente dispuesta. Uno de los autores que trató este problema fue Schütz (1974), quién se aproximó a la importancia de compartir con otros significados sociales comunes, y con ello dar paso a la construcción de un sistema de conocimiento tipificado y a una estructura socializada. No obstante este sistema, reconoce que la distribución social de estos recursos es desigual lo que repercute sobre la situación biográfica de cada uno de sus miembros, ya que ella es producto de la forma en que cada individuo selecciona y recupera esos recursos en función de la interpretación que hace de sus contextos de oportunidad. Con este último planteamiento sociológico general, veremos a continuación algunas corrientes de la sociología de la educación, que han tratado el problema de la desigualdad.

### ▪ La Perspectiva Reproccionista

En la misma línea del último de los problemas expuestos, Bourdieu coincide con Schütz en la naturaleza estratificada de la cultura y el conocimiento, esta coincidencia lo conduce a sugerir que individuos y grupos poseen distintos tipos y montos de capital cultural. El texto clásico de la literatura sociológica que trata esta perspectiva en el ámbito de la educación es *La Reproducción* (1970) de Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron. Ambos autores guían su trabajo con el propósito de descubrir los mecanismos con los que opera la escuela -concretamente el sistema educativo francés-, en la lógica de la reproducción cultural dada por la pertenencia de clase.

El punto de partida es la violencia *simbólica* implícita en la igualdad formal del sistema, que pretende presentarse como neutro ante las diferencias de clase. Sin embargo, el sistema educativo no puede escapar de ser un instrumento de legitimación de certificados, donde los más habilitados y dotados culturalmente tendrán siempre mejores condiciones para transitar por él. La violencia simbólica es un recurso empleado por la escuela para imponer una perspectiva cultural hegemónica (y arbitraria) sobre cualquier otra que pudiera surgir. Claramente vemos esta interpretación del aparato escolar, contenida en una lógica anclada en el conflicto heredada del marxismo, una lucha ideológica al servicio de la reproducción de las relaciones de clase desarrolladas en el campo cultural (Bechelloni :1972 en Bourdieu y Passeron:1981).

*La Reproducción* es un texto valioso ya que si bien opera bajo un “determinismo de clase”, algunos conceptos se mantienen vigentes. En particular, de este texto recuperaremos el planteamiento que trata a la escuela como una institución propia del *campo cultural*, donde los bienes que están en juego son simbólicos. La forma objetiva de estos bienes, es el capital cultural que porta cada individuo quién lo ha

recibido como dotación o herencia de la familia y eventualmente de otras *acciones pedagógicas* precedentes al ingreso a la escuela<sup>5</sup>.

En resumen, la escuela es entendida por Bourdieu y Passeron, como una institución que ocupa básicamente capitales simbólicos (cultural y social). Siguiendo la lógica de los autores, si estos tipos de capitales se encuentran desigualmente distribuidos, entonces la escuela es un mecanismo activo de reproducción de la desigualdad social, ya que refuerza el *habitus* -sistema de creencias internalizado como dominante/dominado - que deviene de la familia. Desde nuestra perspectiva, esto implica entender el sentido de la socialización como “instrumental” pues al ser internalizada por los individuos genera una identidad que simplemente se reproduce (lo cual difiere del planteamiento Durkhemiano en torno a la socialización, que expusimos en la primera parte).

Si bien en este trabajo emplearemos la noción de capital cultural bajo la premisa de la naturaleza estratificada de la cultura y el conocimiento, a diferencia de Bourdieu y Passeron, no le asignaremos un papel instrumental, esto es, no compartimos la idea de

---

<sup>5</sup> En 1985 Bourdieu desarrollara con más detalle la noción de capital cultural y presenta una definición de los tres estados en los que lo podemos encontrar:

- ❖ **Estado incorporado.** En este estado, el capital requiere de ser incorporado mediante un trabajo de inculcación que requiere tiempo (que no es sólo y necesariamente el tiempo de escolarización). El tiempo de su acumulación comprende la totalidad del tiempo de socialización y su transmisión requiere de un tiempo libre de la familia dedicada a esta adquisición. Una vez que este capital se hace parte integrante de la persona, puede observarse como un *hábito*. Otra característica de su transmisión es que se hace a través de la herencia y funciona como capital simbólico.
- ❖ **Estado objetivado.** El capital cultural en este estado se define en su relación con el capital en su forma incorporada, y sólo es transmisible como bienes culturales (tales como escritos, pinturas, documentos etc.). La apropiación de estos bienes culturales supone - además de capital económico- de una apropiación simbólica de capital cultural ya que la manera de apropiarse de los servicios de este capital implica la posesión del capital incorporado.
- ❖ **Estado Institucionalizado.** El título escolar instituye el capital cultural, que opera mediante el reconocimiento institucional. Una cualidad de este tipo de capital es que permite a sus titulares compararse e intercambiarse y establecer tasas de convertibilidad entre capital cultural y capital económico garantizando el valor monetario de un determinado capital escolar en el mercado de trabajo.

que éste capital opere marcando los fines para la acción -expectativas, curso de vida, etc-, sino más próximo a la idea de que el capital cultural opera como un marco de interpretación, como una suerte de *herramienta* para que los individuos puedan conducirse en su entorno y con las prácticas implicadas en él (Shütz :1974; Swilder: 1996).

- **El vínculo social como capital**

Otro aporte muy importante de Bourdieu es su noción de *capital social*. Si bien en *La Reproducción* ya se habla de *capital social* al poner de relieve el papel de la familia en el proceso educativo, el desarrollo amplio de la noción la hizo Bourdieu hasta mediados de la década de los ochenta. En un texto publicado por Bourdieu en 1985 define el *capital social* como un conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas. Siguiendo la lógica originada en *La Reproducción*, Bourdieu entendió que la familia es clave en el proceso escolar y en otros procesos sociales en tanto que se observa como la principal transmisora del capital social, como herencia. El papel central de la familia en la vida de los individuos sólo es posible asociado a la modernidad, en la que el aumento en la expectativa de vida ha colaborado en ampliar la posibilidad de que los padres acompañen a sus hijos durante prácticamente todo el proceso formativo.

Un atributo particular de todo capital, es su valor de cambio; se puede acumular, reproducir y -acaso lo más relevante-, convertirse en otras formas de capital. Concretamente la cualidad transitiva que nos interesa, es la eventual conversión del capital social en capital cultural. Esta transición normalmente ocurre cuando se sostiene una relación con un “experto” (que posee capital cultural incorporado) o con instituciones que otorgan credenciales valoradas socialmente (capital cultural institucionalizado).

Otro autor obligado para tratar el vínculo entre capital social y educación es Coleman (1988) quién se orientó a la reflexión de la creación de capital humano y desarrollo económico (y como contraparte al abandono escolar). Para él, el capital social es un

*recurso* puesto a disposición de los individuos para ser movilizado a favor de ciertos propósitos.

Los elementos comunes que encontramos en los planteamientos de los autores mencionados, es que ambos parten de un conjunto de condiciones estructurales -entre ellas las relaciones sociales en las que participan los individuos- como un *recurso*: el volumen de capital social que poseen, depende de la extensión de la red de vínculos que es capaz de movilizar. Por su parte, para mantener los vínculos se requieren estrategias de *inversión social* (Bourdieu) destinadas a garantizar relaciones sociales utilizables a corto o largo plazo. El vínculo social es un capital, en tanto que es un recurso acumulable y negociable.

#### ▪ La Tutoría como Capital Institucional de las IES

De los planteamientos anteriores nos interesa rescatar en el marco de nuestro trabajo, dos argumentos centrales. El primero, es reconocer que la distribución desigual de capitales (de cualquier tipo) tiene efectos relevantes en la vida social. El segundo, es la susceptibilidad del capital social para transformarse en capital cultural (Portes, 1999). Entendemos que todo tipo de capital está ligado a las lógicas específicas de cada campo: en el caso de las IES veremos que la organización interna se moviliza fundamentalmente en torno al conocimiento, esto es, el capital en juego es simbólico. La transmisión del capital simbólico se logra manteniendo una relación con “expertos” -léase académicos- que poseen y conceden esta herencia “cultural”; generalmente la condición para ello es la pertenencia a instituciones cuya función social es precisamente la producción y reproducción de capital simbólico y cultural.

Para emplear la noción de capital social al interior de las IES supondremos que es un recurso que puede crearse y “transferirse” institucionalmente mediante la puesta a disposición de los jóvenes universitarios. La forma de capitalizarlo, es mediante un contacto sostenido con agentes institucionales que gozan de capital cultural incorporado e institucionalizado. Esto ocurre en la relación cotidiana entre profesores

y jóvenes estudiantes; no obstante, no olvidemos que cada uno participa con montos desiguales de recursos.

De tal manera que la *Tutoría* puede emplearse como un recurso institucional que compense la desigualdad en la distribución social de este capital y contribuya a hacer más equitativa su dotación. Por su parte, entendemos que el Tutor actúa como un agente institucional que tiene bajo su responsabilidad hacer operar el vínculo (hacer efectivo el capital social) con el joven universitario mediante sesiones programadas y sistemáticas que coadyuven en el incremento de los montos de capital simbólico. Si la acción de esta transferencia de capital fuera efectiva, entonces estaríamos ante un fenómeno de transferencia de un valor simbólico capaz de compensar la desigualdad en la composición cultural de origen de los jóvenes estudiantes, de tal manera que podríamos establecer que el Programa de Tutorías apunta a hacer más equitativas las condiciones para enfrentar los contenidos curriculares de las IES. Este recurso adicionado al apoyo económico debería jugar como una herramienta indiscutible de equidad interna a las IES, pero con todo, no podríamos afirmar el mismo efecto positivo extensivo a los jóvenes en condiciones de acceder a las SES. Más adelante volveremos sobre esta misma cuestión, en el marco del diseño del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, y de su inclusión en el contexto organizativo de la UAM.

- **Más allá de la lógica del conflicto**

En 1977, también en la sociología francesa Raymond Boudon (1981) aborda el tema de la desigualdad de oportunidades educativas, desde una óptica de los efectos perversos implicados en ciertas decisiones individuales; léase en este caso, la demanda individual -pero masiva- por educación. La tesis central del autor es *que la yuxtaposición de acciones personales ha implicado secuelas colectivas e individuales no necesariamente indeseables, pero, en todo caso, no incluidas en los propósitos explícitos de los promotores*. Llevado al ámbito educativo, entendemos que la sobredemanda por educación ha eliminado los efectos positivos sobre la movilidad social esperable por la vía de la democratización escolar. Y lo más importante: el

efecto produce una multiplicidad y multidireccionalidad de consecuencias no esperadas. Así, resuelve, no es sostenible el supuesto que la igualdad de oportunidades sociales responda a la igualdad de oportunidades educativas. Más aún, entre los efectos perversos que este autor analiza, es *cómo la igualdad puede originar desigualdad* en un contexto de innovación tecnológica (el cambio tecnológico es uno de los grandes factores explicativos del cambio en la corriente económica neoinstitucionalista (North, 1984)). La conclusión es que los ritmos de escolarización y la estructura de puestos disponibles -modificada por el factor tecnológico-, tienden a estabilizarse en el tiempo de tal suerte que la estructura de movilidad permanecerá inmutable.

Esta hipótesis ha servido en trabajos posteriores para explicar hasta qué punto las competencias adquiridas en el sistema educativo se reconocen en los empleos. Duru-Bellat (2006) encuentra que el valor de los títulos en el mercado laboral está afectado por factores individuales (sexo, origen étnico), sociales (origen social) y estructurales (evolución del ámbito productivo).

Al aproximarse al estudio de la forma en que han ido modificándose la estructura del mercado laboral, encuentra que más allá del conocimiento acreditado por los certificados, este mercado reconoce también actividades y conocimientos no implicados en un título<sup>6</sup>. De tal suerte que propone avanzar en la distinción de los efectos educativos a nivel micro -individual-, y a nivel macro -en el ámbito social, político y económico-. Esto último tiene sentido porque si bien en términos individuales los efectos de la educación son indudables, no se puede sostener lo mismo en el nivel macro. Por ejemplo, una mayor escolaridad se correlaciona con una mayor participación cívica a un nivel individual, pero no necesariamente ocurre lo mismo en

---

<sup>6</sup> Nos referimos a la identificación de diversos tipos y vías para adquirir conocimiento, alguno de los cuales no están necesariamente implicados con procesos formales de capacitación y/o habilitación. Entre éstos se cuentan aquellos que se obtienen a través de lectura de libros, manuales o por la experiencia práctica, entre otros.

el nivel macro. Muchos países con altas tasas de escolaridad tienen niveles de participación muy semejantes a los de países que no lo han logrado.

En materia económica, el incremento de la escolaridad está sujeto adicionalmente con las fuertes desigualdades que existen en la división de trabajo nacional e internacional, con lo volátil del capital, de la infraestructura e inversión, en resumen con condiciones estructurales que escapan a la lógica de los títulos. Consecuentemente el incremento masivo de escolaridad, efectivamente ha generado de forma *perversa* otros elementos de distinción entre sus portadores cuando buscan hacer efectivo su valor en el mercado laboral. Estas mismas críticas aplican contra la premisa principal del capital humano, con el argumento que la contribución de la educación al crecimiento económico no es tan fuerte como lo sostenía este enfoque. La razón radica en que esta ecuación depende de otros factores como el hecho de contar con una relación fluida entre la educación y la economía, que el Estado garantice la calidad de la educación y se obligue a incrementar una proporción de jóvenes inscritos en la educación media superior (Torres:1996) .

Otra noción relevante aportada por Boudon es la de *racionalidad limitada*, que se confronta con los supuestos del homo economicus de la economía clásica. El argumento es que un agente toma decisiones y desarrolla su acción en un contexto de información incompleto y por tanto con dosis de incertidumbre. Tanto la noción de *racionalidad limitada* de la acción, como la de *consecuencias no previstas* desencadenadas ante condiciones de incertidumbre, resultan centrales para nuestro trabajo. Destacaremos especialmente aquellas encaminadas a la disminución de la desigualdad educativa en nuestro país, pero caben otras como recordaremos de los capítulos anteriores. A continuación presentamos un listado que interpretamos como consecuencias imprevistas seguidas de las diversas iniciativas de política educativa para el SES, que para aminorarlas se diseñan intensivamente programas de política:

- persistencia y profundización de la desigualdad
- la simulación derivada de los procesos de evaluación (Gil Antón: 2005)

- avance marginal de la evaluación respecto a los propósitos que originalmente se perseguían en los programas de política
- educación superior enfrentada al problema de encontrar acomodo entre las exigencias de equidad y eficiencia (Jacinto & Caillods: 2002)
- conflicto de valores (Brunner:1987)
- fuerte diversificación en la composición social y cultural de los jóvenes universitarios en las IES
- Ampliación de oportunidades educativas que no produce necesariamente igualdad social
- redefinición de lo público y lo privado en la educación superior
- problemas de gobernabilidad en las IES y el SES
- Replanteamiento en el rol del Estado frente a las IES
- fuerte segmentación del SES

▪ **Igualdad e integración versus inclusión social: la lógica de los sistemas sociales**

No quisiéramos cerrar la revisión del tratamiento de la desigualdad en la sociología, sin tratar una perspectiva teórica que se presenta a sí misma como *alternativa*. En las últimas décadas la literatura acerca del fenómeno de la exclusión ha crecido de forma significativa. Especialmente la sociología europea se ha hecho cargo de la reflexión en torno a esta noción, a propósito del creciente desempleo consecuencia de las transformaciones en el ámbito productivo y el fenómeno de la globalización. Otra línea de reflexión que nutre este enfoque son las consecuencias de la caída del Muro de Berlín y el fin del Socialismo en los países del Este europeo. Los problemas que abre esta segunda línea, son la multiculturalidad, la condición de ciudadanía, el fin de los Estados Nación (y la eventual aparición de un Estado Supranacional), el reconocimiento de la alteridad, etc (Habermas; 1992, 1996).

Luhmann aborda el problema de la desigualdad, bajo la distinción de la exclusión /inclusión como parte de la operación de los sistemas socialmente diferenciados. De

acuerdo a su lectura, la diferenciación social ha sido tratada ampliamente por autores clásicos de la sociología, entre los más destacados Durkheim, Weber y Parsons, bajo la preocupación implícita de la *integración, cohesión ó solidaridad social*. En otras palabras, la sociología clásica observa un tratamiento *positivo* de la diferenciación, a favor de la cohesión del sistema social mismo; así, la preocupación central, nos dice Luhmann, es la Unidad. La primer discrepancia de este autor con el planteamiento sociológico clásico, es que tal Unidad en la práctica está internamente diferenciada.

Para la teoría de sistemas, la sociedad moderna está diferenciada por funciones - política, educativa, económica, salud, etc-, lo que da lugar a sistemas parciales que operan con sus propias distinciones (códigos) que le otorga su propia estructura. También dentro de los sistemas ocurre un proceso de diferenciación que va acomodándose de acuerdo a las exigencias externas. Luhmann habla de acoplamiento estructural entre e intra sistemas, para referir no a su fusión o integración, sino a su *diferencia*. Este autor entiende la inclusión/exclusión como una distinción con la que operan todos los sistemas sociales en sentido transversal; es un super código que atraviesa los códigos particulares de los sistemas parciales.

En el libro *El Sistema Educativo*, Luhmann y Schorr (1993) establecen que éste sistema opera con el código de *selección social -no pedagógico-*.<sup>7</sup> Este último es el que permite distinguir entre un *mejor* y un *peor* resultado; en otras palabras, lo que el sistema educativo procesa son valoraciones en torno a las carreras individuales -léase trayectorias -. Así, explican los autores, la selección social del sistema educativo

---

<sup>7</sup> La *selección pedagógica* tiene que ver con la *formación*; con este término se designa lo que ha de ser mejorado -este *mejor* sólo existe porque hay un *peor*-. Así, los autores insisten en distinguir entre el código (que orienta los programas) de la programación. Con el código mejor/peor se regula la producción de diferencias; con la programación, se regula la observación de tal producción de diferencias. Es en los programas en donde se formulan metas educativas, organizar la evaluación, contenidos congruentes, se fijan objetivos en los contenidos, etc. La virtud de los programas es que incluyen elementos extraños, aún introducir elementos de otros sistemas; p. ej. *La ciencia puede tener en consideración la oportunidad política o económica, sin que por ello deje de operar con su código de verdadero/falso.* (Corsi, et. Al)

produce criterios de pertenencia para posicionar a sus miembros dentro y fuera de él (en la estructura social).

Luhmann y Schorr nos proponen observar *desde* la sociología a la pedagogía. La diferencia entre ambas disciplinas es que la pedagogía rechaza el código de operación mejor/peor del sistema educativo, y se sitúa siempre del lado de lo que *se puede mejorar*. En éste ánimo se han producido las reformas educativas, buscando siempre hacerlo mejor, buscando la unidad interna, una rehomogeneización constante. El aporte de la observación sociológica es que nos permite comprender que una reforma que busque hacer mejor al sistema, lo expone también a hacerlo peor, ya que no funciona bajo la lógica de la unidad, sino de la diferencia.

De tal suerte, los propósitos pedagógicos están contrapuestos a los fines selectivos de la educación, para quién la selección resulta necesaria. Para evitar alterar el código de operación del Sistema educativo, los autores sugieren que el terreno para la operación de la pedagogía deben ser los *programas*. Los programas aparecen como un instrumento flexible que puede ser ajustado, en virtud de la formación. Hablar entonces de igualdad de oportunidades, implica reconocer que toda igualdad producirá desigualdad, ya que *todas las diferencias que emplea el sistema y todas las diferencias que el sistema produce tienen que ser atribuidas al sistema mismo* (Luhmann, 1996).

Consecuentemente, el sistema educativo debe renunciar a la expectativa de inclusión porque atentaría contra los propios criterios de funcionamiento del sistema. Es importante destacar que los autores reconocen que las trayectorias escolares no están libres de condicionamientos externos (origen social, familiar), pero las decisiones selectivas del sistema educativo no pueden darse desde afuera. En esta lógica, el diseño de programas compensatorios en el contexto educativo, deben elaborarse independientes de categorías morales y criterios político-sociales a favor de una

igualdad de oportunidades *absoluta* ya que esto atrofiaría la lógica del funcionamiento del sistema educativo.

Luhmann y Schorr sostienen que la sociedad moderna ha creado los postulados de igualdad y libertad como correlatos de la inclusión. Bajo esta premisa, se han operado políticas en la esfera pública encaminadas a revertir la relación asimétrica de la selección societal, resimetrizarla bajo el término de igualdad. Estos postulados ideológicos que sostuvieron la democratización de apertura al sistema educativo superior con el principio de inclusión generalizada. Sin embargo, como se constató años más adelante, la integración al sistema bajo condiciones artificiales de homogeneidad, provocó la pérdida de la igualdad abstracta<sup>8</sup>. En otras palabras, se hizo patente que la igualdad es inalcanzable. Según los autores, al ampliar el acceso a la educación superior y al extender el tiempo de escolarización, se modifica el entendimiento de la selección, pero no significa que se le niegue, sino que se encubre o se disimula. Esto se verificó al inicio de los noventa como las “cuestiones críticas”<sup>9</sup> del SES, ante la nueva actitud gubernamental que dejaba atrás *una época de patrocinio y negligencia benignos* y que pretendía recomponer la relación entre el gobierno y las IES. Ahí se reconoció que en el esfuerzo por establecer la igualdad de oportunidades para el acceso, el SES tuvo que mirar necesariamente la heterogeneidad, debiendo modificar sus políticas de inclusión/exclusión.

Por último sostienen que la inclusión en un sistema no garantiza la inclusión en otro, esto es así porque cada sistema regula sus propios criterios de inclusión. Esto último coincidiría con la hipótesis planteada por Boudon en el sentido de que los esfuerzos de ampliación de oportunidades dados en el sistema educativo no generaron los efectos

---

<sup>8</sup> Esta perspectiva teórica sostiene que esta homogeneidad presupuesta sustituye la mirada retrospectiva hacia lo que había antes y requiere atención en sus diferencias naturales, lo que obliga a un comienzo en condiciones artificiales y que muy pronto reintroducen diferencias (Luhmann, 1996)

<sup>9</sup> Un análisis más detallado puede consultarse en *Universidad Futura*, nums. 8-9, invierno de 1991, UAM-A, México.

deseados porque el mercado laboral reelaboró entonces sus propios criterios selectivos.

Los saldos de la reflexión expuesta hasta ahora, los podemos sintetizar en los siguientes puntos. Frente al supuesto de que las escuelas *simplemente* reproducen el contexto de desigualdad, vemos el argumento contrapuesto que sostiene que si bien el problema de desigualdad es sistémico - no sólo ocurre y puede solucionarse dentro de la escuela-, sí hay posibilidades de que desde ahí se mengüen ciertos aspectos de la desigualdad estructural. Por su parte, si bien la inclusión en el sistema educativo no garantiza efectos agregados en el nivel macro, como la inclusión en otros sistemas sociales -en particular el económico-, hemos visto que la escolarización tiene efectos indudables en el nivel individual. Finalmente, queda por explorar hasta qué punto la escuela coadyuva en la inclusión en la red social, especialmente ante los cambios en la agencia primaria de socialización y de herencia social y cultural: la familia. Siguiendo los supuestos de Bourdieu y Coleman en torno al papel de la familia en la escolarización de sus miembros, deben atenderse las nuevas modalidades de vínculo familiar.

En los últimos 30 años se han venido registrando nuevas formas de de organización familiar: familias monoparentales, hogares que están conformados por personas sin parentesco o solas, hogares de parejas sin hijos, hogares en los que al menos dos de sus miembros tienen parentesco por consanguinidad o afinidad, sin ser nucleares, etc. En síntesis, Roudinesco (1999) describe esto como una experiencia familiar que se *desordena*, modificando las relaciones en hogares con hijos provenientes de diversas uniones, abriendo nuevos roles y expectativas sobre sus integrantes, ¿hasta qué punto estas nuevas configuraciones familiares inciden sobre el papel de la educación y las propias trayectorias escolares?, ¿qué modificaciones implica para el ámbito escolar?

### **3.2 Educación y Trayectorias de Vida**

Con Shütz tocamos el argumento en torno al papel que juega el conocimiento en la experiencia social y con Durkheim, destacamos la importancia de la educación como

antecedente para formar personalidades autónomas y la llegada al status adulto<sup>10</sup>. La distribución de oportunidades educativas constituye un problema social, político y administrativo ya que también, está vinculada a la reorganización de los ciclos vitales de los miembros de una sociedad, con la posibilidad de construir opciones y estilos de vida. La visión institucionalista de la educación sostiene que la educación masiva es una consecuencia del desarrollo cultural, como una extensión de los derechos ciudadanos. La escolarización hace las veces de una inducción ceremonial en la sociedad moderna, un rito de iniciación de sus miembros (Boli y Ramírez en Torres:1996)

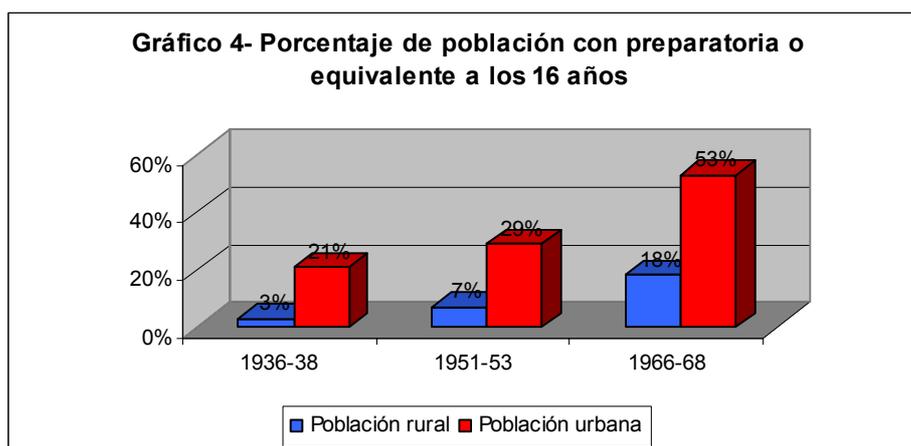
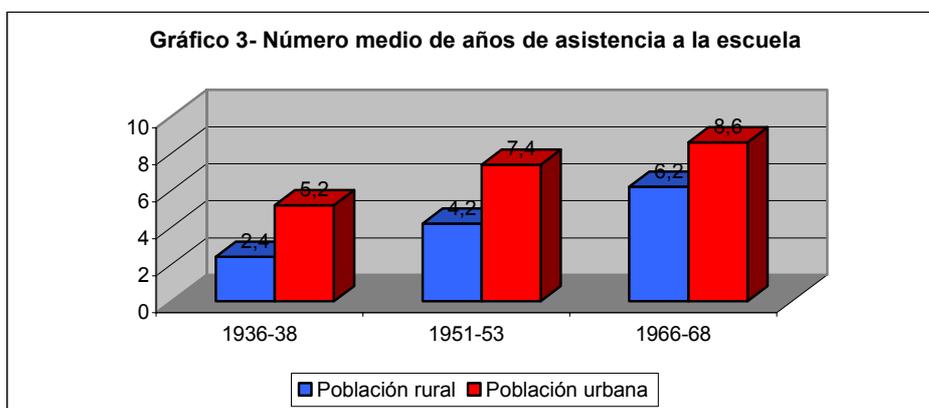
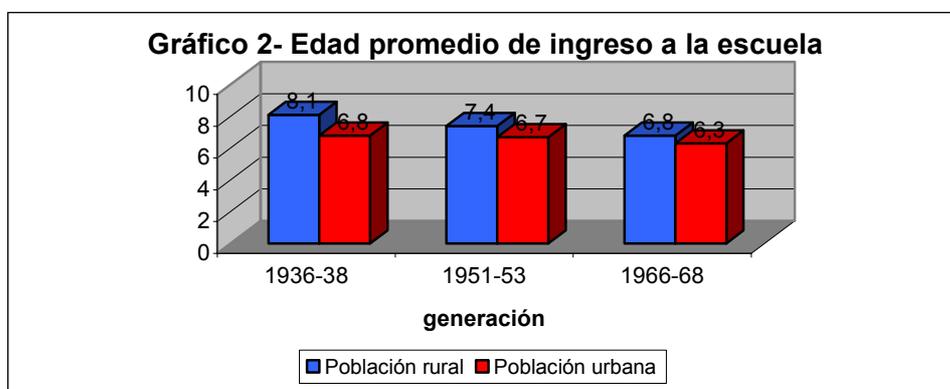
La educación -junto con otros procesos- fue uno de los grandes detonadores de transformación social del siglo XX. Al inicio del siglo en nuestro país eran muy pocos los niños y los jóvenes con acceso a la escuela, gradualmente se fueron incrementando los años de la vida de los niños, adolescentes y jóvenes que involucraban más su experiencia vital con la escuela. En síntesis, encontramos que las biografías individuales fueron modificándose a la par de otros procesos sociales, demográficos, económicos y políticos. Se incrementó la proporción de asistentes a la escuela y los años de escolarización lograda. Al mismo tiempo disminuyó la edad promedio de ingreso a la escuela. Esto implicó que las trayectorias de vida de abuelos, padres e hijos fueran distintas. Los diversos eventos que están involucrados en las transiciones de juventud, como la independencia económica, afectiva, residencial y la llegada del primer hijo. Uno de los procesos que están fuertemente ligados a la postergación de estas transiciones es precisamente el de la escolarización.

Sin embargo, pese al esfuerzo implicado en la expansión del sistema, veremos fuertes contrastes en la forma de distribuir las oportunidades. Tomemos como ejemplo la

---

<sup>10</sup> Por el momento dejaremos esta afirmación tal cual está. Sin embargo, esta premisa “moderna” viene poniéndose en cuestión a propósito del nuevo papel que se le asigna a la educación. Las nuevas corrientes que sostienen el aprendizaje para la vida, aprender a aprender, etc. dejan abierta la discusión de si la escuela debe permanecer “separada” del ámbito productivo ó, si su ocurrencia debe de estar ligada con ciertos momentos de infancia y juventud a lo largo de la trayectoria vital de un individuo.

diferencias entre la población urbana y rural en la serie de gráficos que se presentan a continuación, donde se muestra este proceso en tres generaciones<sup>11</sup>.



Fuente: Mier y Terán & Rabell (2005) en Zavala de Cosío *et al.* con base en EDER, 1998

<sup>11</sup> En Mier y Terán & Rabell (2005) en Zavala de Cosío *et al.*, se detalla más en otro tipo de diferencias en el proceso de escolarización entre las generaciones, especialmente por género.

Este incremento de años de escolaridad modificó de forma muy relevante el significado y el papel que la institución escolar juega en la vida social e individual. Su importancia no se limita a procesos estrictamente escolares, sino que interviene cada vez más en otros ámbitos de la vida de niños, adolescentes y jóvenes, como la vigilancia médica, nutricional, de asistencia social, legal, etc (Proust, 1997).

Asimismo, el impacto en las trayectorias biográficas también es relevante. En México, podemos observar ciertas prácticas que si bien se muestran todavía como *tendencias* dan pistas de cambios socioculturales notables entre los jóvenes con mayor escolaridad y entre la población urbana. De forma inversa las brechas por género, nivel educativo, hogar de origen, etc también dan cuenta de patrones culturales que se sostienen con fuerza entre los jóvenes que habitan en las zonas rurales y entre los sectores menos escolarizados. Como ejemplo podemos ver algunos indicadores que nos muestra la Encuesta Nacional de Juventud, 2000: postergación de la primera unión, descenso de la fecundidad, reducción en el tamaño promedio de los hogares, reducción en la descendencia promedio de las parejas, creciente la ruptura de las uniones y distribución más equitativa de las tareas del hogar.

#### ▪ Transición de juventud y desigualdad educativa

El papel que le conferimos a la escuela en la actualidad es una herencia “moderna”, lo mismo que la construcción de la noción de juventud. Ambos resultan inseparables. Como lo revisamos en su oportunidad, Durkheim concebía a la educación como un proceso de socialización metódico dirigido a las generaciones más jóvenes. En el tratamiento de la desigualdad de oportunidades debemos incluir entonces, la forma en que pensamos la propia condición de juventud en nuestro país.

Si en la actualidad -y de forma muy reciente-, la educación básica obligatoria es de 9 años iniciando a los seis de edad, si en promedio tenemos menos de 8 años de escolaridad en el país, si menos de 3 jóvenes de cada 10 entre los 20 y los 24 años acceden a la educación superior, entonces no podemos separar el contexto de

oportunidad educativa del constructo de oportunidad global de ser joven en México. Si bien el foco de atención de este trabajo son las políticas públicas orientadas hacia los jóvenes universitarios de la Educación Superior, sostenemos que es imposible abordar el estudio de los jóvenes universitarios sin situarlos en contextos de referencia sociales y culturales más amplios<sup>12</sup>. Con esta perspectiva, buscamos alimentar el conocimiento de los procesos de transición de los jóvenes mexicanos que estudian en las universidades públicas, en concreto en la UAM. Insistimos que el diseño de políticas para esta población debe considerar no sólo los patrones normativos que se vinculan con un rol ajustado a la institución educativa, sino que cabe ampliar el espectro de cómo se realizan las transiciones de juventud de los mexicanos, para comprender mejor las diversas modalidades de trayectorias escolares.

No cabe traer el debate que desde muy diversas disciplinas se han llevado a cabo a propósito de la noción de juventud, donde se han usado desde argumentos biológicos, demográficos hasta otros de contenido sociológico. El acuerdo, es que es una noción construida, relativa a diversos contextos sociales, culturales, étnicos, de género, religiosos..., en otras palabras, altamente móvil y multidimensional. Esta distinción es analítica, en tanto todas aparecen como inseparables en la dinámica social. Así, diremos que la juventud nos remite a un *momento* en el ciclo de vida de la población, en el que además de la ocurrencia de cambios biológicos, usamos la edad como referente para delinear aspectos de orden social que le dan contenido. Esto siempre es arbitrario, por lo que conviene apoyarnos en *situaciones típicas* asociadas con la regulación del tiempo social en diversos contextos, por ejemplo, la edad casarse, de tener hijos, emplearse, etc.

---

<sup>12</sup> En la introducción hicimos explícita nuestra adscripción al uso de la noción de *jóvenes universitarios* de De Garay (2004) quién sostiene que no debe reducirse la referencia a los jóvenes que asisten a la universidad como *estudiantes*, ni reducir su experiencia universitaria a un único rol. Esto debido a la complejidad implicada en su experiencia social y las múltiples identidades de las que participan en su vida cotidiana.

Una de las características de este segmento poblacional considerado como “joven”, participa de forma -más o menos simultánea-, por transiciones en diversas esferas o ámbitos de vida, lo que conlleva nuevas formas de interacción, responsabilidades y expectativas sociales. En este sentido, sostenemos que no debemos entender a la juventud sólo como un eslabón de paso a la condición adulta, sino como una condición situada socio culturalmente cuya cualidad básica es el quiebre o la emancipación. Este proceso es muy complejo, en la medida en que los jóvenes participan y transitan simultáneamente en varios ámbitos de interacción cuyas estructuras temporales, expectativas o identidades no necesariamente coinciden e inclusive son contradictorias. De acuerdo a Escuín Vergés (1997) las transiciones típicas de la juventud las podemos sintetizar en aquellos ámbitos que suponen un quiebre con algún vínculo con el cual se ha sostenido una relación hasta ese momento de la vida de las personas:

- **Transición Residencial:** Implica directamente la fundación de un nuevo hogar, de forma autónoma dejando de vivir bajo el mismo techo de la cabeza de familia. También puede ocurrir que quien deja el hogar es el padre o la madre dejando la vivienda a algún progenitor. En cualquiera de estos casos, el abandono POR PRIMERA VEZ en la vida del domicilio donde se habitaba con el padre y/o la madre se entiende como transición residencial.
- **Transición Familiar/afectiva.** Ocurre a partir de la constitución de una pareja. Esto independientemente de que se haga a través de una unión o pareja por la institución matrimonial o fuera de la misma. Como parte de esta transición, esta la llegada del primer hijo.
- **Transición Laboral/Económica.** Implica autonomía económica, aún en el caso de que el lugar de residencia sea todavía la casa del padre y/o la madre, y de la condición civil.
- **Transición Escolar.** Implica la terminación de la trayectoria escolar para ingresar a otro ámbito de actividad exclusivo, como el laboral, o la terminación de un ciclo educativo en espera de otro más.

Estos cuatro ámbitos de transición se presentan con un cierto patrón normativo en países que han avanzado más en el acceso de su población a la educación media superior y superior, en las oportunidades de empleo y en una mayor y mejor cobertura de las prestaciones de salud y vivienda. No obstante, también para esos países, estudiosos en la materia han aportado evidencia que muestra que el proceso de transición hacia la vida adulta se ha desarticulado, en tanto que su ocurrencia está en función de las oportunidades abiertas en otros espacios institucionales tales como el empleo, la escuela, etc. Así mismo, existen diversas *instancias de tutelaje o mediadoras* en las transiciones, tales como el Estado, la familia y la comunidad que influyen en la forma en que se presentan estas transiciones.

En el contexto mexicano, sin bien vale la pena considerar como un referente analítico los diversos ámbitos típicos de quiebre para la transición de juventud, hay que reconocer distancias y particularidades. Para iniciar, advertiremos la importancia que tiene entre los jóvenes estas instancias mediadoras o de tutelaje. La Encuesta Nacional de Juventud (2005) nos muestra la pérdida general de confianza en las instituciones entre los jóvenes mexicanos: la institución que goza de mayor confiabilidad es la familia. Esto nos habla de la persistencia del lazo familiar como vínculo social y generador de un capital social ante el hueco dejado por el Estado, por ejemplo, en garantizar la salud, el empleo o la vivienda. En este marco debemos retener también la desigualdad que se mantiene en términos de oferta educativa, pese a los grandes esfuerzos realizados en este sentido desde mediados del siglo pasado, y en la generación de empleos en el territorio nacional. En México, esto implica que se puede transitar hacia la vida adulta habiendo acumulado muy pocos años de escolaridad -e inclusive ninguna-, sin haber tenido ninguna experiencia laboral<sup>13</sup>, o sin experimentar la salida de la residencia paterna (Coubés y Zenteno: 2005).

---

<sup>13</sup> Este es todo un tema, ya que dadas las características y modalidades del mercado laboral mexicano -formal/informal-, resulta muy ambiguo situar la “ayuda” de niños, jóvenes, mujeres o ancianos en generar actividades económicas informales, que tienen un impacto importante en los

Además de las diferencias en las transiciones de juventud dadas por la desigualdad regional, la de género es otra que sobresale. Nos es casual ya que existe toda una definición cultural detrás de la asignación concreta de roles, expectativas, sentido, aspiraciones e identidad que se tienen elaboradas socialmente para hombres y mujeres. A lo largo del siglo pasado y hasta la actualidad, en nuestro país las mujeres resintieron de forma importante la ruptura con los patrones tradicionales debido a su incorporación al mercado laboral, lo que diversificó sus trayectorias de transición a la vida adulta, mucho más que la de los hombres (Coubés y Zenteno: 2005). No obstante, al comparar tres generaciones nacidas en distintos momentos del siglo pasado, hay transiciones que se mantienen casi sin cambios: la primer unión y llegar a los 30 años sin experiencia laboral. Coubés y Zenteno, así como Cosío Zavala nos hablan de un *rígido modelo matrimonial* imperante en el país, que juega de forma adversa con el logro de la independencia económica previa a la unión, además de incrementar las probabilidades de abandono de la escuela. Esto es muy significativo en el caso de las mujeres, ya que en la medida en que ingresan pronto al mercado ocupacional crecen sus probabilidades de matrimonio, seguramente porque logran independencia económica más rápido que las que se mantienen estudiando.

Por su parte, otro dato sobresaliente es que entre los hombres se ha venido incrementando entre las generaciones, el número de quienes se incorporan al mercado laboral manteniéndose estudiando. Este fenómeno es especialmente importante para los que han alcanzado mayor escolaridad (12 o más años). Es tan relevante que, entre ellos, la probabilidad de iniciar un empleo es mayor a abandonar la escuela. La explicación a este fenómeno no está suficientemente clara, se proponen algunas hipótesis: la primera está asociada con el patrón matrimonial al que hicimos referencia, lo que impulsa a los jóvenes al mercado laboral antes de concluir sus estudios; la segunda tienen que ver con la forma en que las diversas crisis económicas han afectado a los jóvenes mexicanos.

---

ingresos del hogar, y sin embargo, no aparecen como un trabajo asalariado. Esto complica la forma de aproximarse a la transición laboral y a la independencia económica de estos grupos.

Esta hipótesis se fortalece con el aporte de Cortés (2000) respecto a la estrategia seguida por los hogares mexicanos ante la crisis. En su indagación concluye que, *la intensificación del esfuerzo productivo de los hogares es una consecuencia del deterioro en las condiciones económicas de los sectores más desfavorecidos del país, quienes, para defender sus precarios niveles de vida, no tienen otra opción que recurrir al trabajo femenino, al de los viejos y de los miembros en edad escolar*. En el mismo trabajo, un análisis más detallado observa una mayor intensificación de la fuerza de trabajo femenina en el periodo más crítico (1984-1992) pues fueron las mujeres menores de 30 años las que sostuvieron el peso de la crisis en sus hogares, normalmente a costa de la continuación de los estudios.

Ya sea que nos inclinemos a favor de alguna de las dos hipótesis, o que le asignemos carga explicativa a ambas, lo cierto es que la relación entre la transición laboral y la escolar no está ocurriendo de forma lineal ni consecutiva. Esto es, se combinan periodos de trabajo y estudio, con periodos de desempleo, vuelta a los estudios, etc. de tal manera que resulta un proceso confuso. Si bien hay factores de orden económico que animan a los jóvenes a incorporarse al mercado laboral, también hay factores de otro orden que lo impulsan. Nos referimos a una nueva relación entre la formación y el empleo, misma que no está sujeta de forma exclusiva a la obtención del título. En este contexto, decíamos que la certificación que representa el título ha dejado de ser suficiente en tanto, que el proceso de capacitación se extiende a lo largo de la vida productiva (Trottier: 2005). La pregunta que se desprende de esto es, ¿cómo se afectan las transiciones de juventud en este contexto?, ¿cómo afecta a la trayectoria escolar de los jóvenes que mantienen este doble vínculo?, ¿cómo le hacen frente las IES y el diseño de política a esta situación?.

### 3.3 La educación continua y la educación para toda la vida: Un quiebre en la perspectiva sociológica clásica

Para cerrar el capítulo trataremos un tema que resulta controversial para la sociología de la educación que es el de Educación Continua o Permanente. Decimos que es controvertido ya que es producto de las transformaciones dentro del ámbito productivo que afectan también al sistema educativo. En diversas partes del documento nos hemos visto obligados a dejar “suspendidas” ciertas afirmaciones sin entrar en detalle a la discusión. Nos referimos de forma concreta a las funciones que se mantienen vigentes para la escuela y la educación en la actualidad, ¿se sostienen los argumentos clásicos de la sociología en torno al proceso educativo?, ¿sigue siendo la Universidad y los sistemas de educación superior los encargados de la profesionalización y la certificación?, ¿se mantiene como un espacio de socialización exclusivo para los más jóvenes?, ¿sigue siendo un ámbito central de integración social?, ¿podemos seguir sosteniendo la presunta autonomía *relativa* del sistema escolar?.

Todas estas cuestiones aparecen al encontrarnos frente a un fenómeno relativamente nuevo, al menos en el contexto escolar y para la sociología de la educación, no así para el mundo del trabajo (Trottier, C: 2005). Se trata de un objeto de estudio emergente que se va consolidando en torno a una distinta relación entre la formación y el empleo, misma que no está sujeta de forma exclusiva a la obtención del título. Para situar el fenómeno de forma general, hacia los años ochenta vemos que se diluye poco a poco la separación del espacio de formación y el espacio laboral.

Como lo señalamos al revisar el planteamiento de Boudon, el factor causal de la reconfiguración del ámbito productivo es el desarrollo tecnológico, con fuerte impacto sobre la información y la comunicación (Castells, 2004). Esto motivó un nuevo modelo productivo donde el conocimiento es tenido como un *factor* más de la producción (Casas & Dettmer; Hilbert: 2001; Ayala:2000). En este marco, se habla de **Sociedad de la Información** y **Sociedad del Conocimiento** como dos formas diferentes pero

complementarias de desarrollo, donde la tecnología se entiende como detonador de este proceso, no como su consecuencia. En este marco, vemos un énfasis redoblado sobre el sistema educativo, particularmente de educación superior o terciaria, **pero al mismo tiempo**, en la necesidad de reconocer distintos tipos y fuentes de conocimiento.

El *conocimiento* se refiere a una habilidad, capacidad de acción que permite crear, alterar o confirmar una percepción significativa, comprensible y consciente. Entre los tipos y vías para adquirirlos se reconocen, el *know-what* y el *know-why* obtenidos a través de lectura de libros, asistiendo a lecciones o accediendo a bases de datos: el *know-how* y el *know-who* se basan principalmente en la experiencia práctica.

Por su parte, la *información* se reduce a un stock de datos, sustentados y codificados que dan cuenta del estado del mundo, propiedades de la naturaleza o algoritmos explícitos sobre cómo hacer las cosas. Sin embargo, requieren de un agente poseedor de conocimiento para interpretarlos y hacerlos significativos (Hilbert:2001; Casas y Dettmer en Catedra UEALC, Módulo 1:2004; Yoguel en Catedra UEALC, Módulo 4:2004).

En general, se habla de la *Sociedad de la Información* para hacer referencia de la capacidad de infraestructura de las TIC desarrollada en los países, y nos referiremos a la *Sociedad del Conocimiento* para hablar concretamente de la inteligencia, habilidad y capacidad cognitiva de las sociedades

El lugar asignado al conocimiento en el ámbito productivo es central en la concepción social de la educación. La sociología atribuyó a la escuela el papel de espacio intermedio entre la vida privada familiar y la vida pública del trabajo, su tarea central fue la herencia cultural y transmisión tecnológica, pero separada de la producción. Como vimos, la terminación de los estudios marcaba un momento de transición en la vida de los individuos que iniciaban su ingreso al trabajo y con ello daban los primeros pasos hacia la vida adulta.

Hasta los años ochenta, el entrenamiento profesional que se daba en la Universidad consistía en lineamientos disciplinarios generales, en tanto las empresas se hacían cargo de los conocimientos prácticos y técnicos transmitidos “in situ”. Ahora, la educación continua nos habla de un nuevo tipo de articulación entre el ámbito productivo y el de la escuela. De tal suerte que los contenidos formativos están cada vez más vinculados con la organización y tecnologías empleadas en los centros de trabajo (Trottier, C: 2005).

Con la modernización educativa se fortaleció el vínculo entre la economía y la educación, privilegiando un nuevo modelo pedagógico basado en competencias. Adicionalmente hubo un impulso a la flexibilización formativa, de tal suerte que el proceso educativo se orientó más por una lógica instrumental en función de recursos individuales. Llevado al extremo el argumento, Beck (1998) sostiene la tesis de que es ahora en el sistema ocupacional donde realmente se realiza la función de selección que anteriormente tenía el sistema educativo, ahí se descalifica a los menos aptos bajo los principios de competitividad y eficacia.

Para cerrar la revisión conceptual y empírica de referencia para nuestro abordaje del problema de investigación, nos acompañaremos de un estudio sobre jóvenes universitarios de tal manera de aproximarnos a mejores hipótesis y explicaciones. De Garay (2004) se preguntó por los factores que inciden en la integración académica de los jóvenes universitarios de la UAM. Su trabajo nos muestra que el origen socioeconómico y el capital cultural institucionalizado de los padres no resultaron factores explicativos en *si mismos*. Esto es, parece ser que esta relación causal simple planteada por la perspectiva reproductivista no es suficiente para aproximarse a la compleja relación que establecen los jóvenes con la universidad pública.

En contraparte, dentro de los factores que resultaron significativos -y más controvertidos- para explicar la integración académica de los jóvenes universitarios se

cuentan la edad y la participación en el mercado laboral<sup>14</sup>. La controversia viene dada porque se contrapone al *patrón normativo* generado por el Sistema Educativo y por las propias IES, en torno al estudiante “ideal” que mantiene trayectorias escolares sin interrupciones y dedicados de tiempo completo a los estudios y sin otras exigencias de orden económico. De acuerdo a este trabajo, la probabilidad de estar más integrado académicamente, se incrementa con la edad y cuando existe una actividad laboral de pocas horas. La explicación que nos da este autor es que la edad sería un indicador objetivo de cierta madurez para enfrentar las responsabilidades y exigencias del medio universitario, mientras que la presencia activa en el ámbito del trabajo parecería ser un incentivo económico y de experiencia laboral. Por último, no hay diferencias importantes en la integración académica entre hombres y mujeres.

Si bien, los factores que destacamos abonan a favor del argumento que venimos recuperando en torno a las transiciones de juventud y a las modificaciones con el mercado laboral, no obstante, nos gustaría reforzar algunos supuestos que podrían desprenderse de aquí para los jóvenes universitarios. Sería interesante preguntarse, ¿hasta qué punto los jóvenes universitarios recién egresados de la educación media superior, de origen socioeconómico desfavorable y sin empleo tiene una menor integración académica ante la necesidad de resolver una forma de sostener sus estancia en la Universidad?; de forma inversa, ¿hasta qué punto los jóvenes universitarios con mejores condiciones de integración lo logran al asegurar condiciones laborales para sostener sus estudios?, Para este conjunto, ¿tales condiciones se lograron habiendo interrumpido la continuidad entre el nivel medio superior y el ingreso a la Universidad?, ¿Cómo jugaría la edad y la condición laboral en la integración académica ante el incentivo de una beca?

En suma, suponemos que el efecto de las condiciones de origen socioeconómico no aparece de forma lineal en la integración académica de los jóvenes universitarios

---

<sup>14</sup> Adicionalmente, con el estado cultural objetivado y las horas dedicadas al consumo televisivo.

porque su efecto fue previo y *encubierto*, abandonando los estudios, prolongando el periodo anterior al ingreso a la Universidad. Como vimos, en el país los jóvenes ingresan a la Universidad con mayor probabilidad hasta los 21 años o más (II Censo Nacional de Población, 2005). Sumemos a esto, que la necesidad de trabajar se cuenta entre la principal causa para dejar los estudios entre hombres y mujeres. El 12.9% de los jóvenes entre los 20 y los 24 años se sostienen a sí mismos los estudios, mientras que es el 15.9% entre los 25-29 años. Después de los 20 años los jóvenes en México prefieren trabajar que estudiar. Tres cuartas partes de los hombres jóvenes en el país de entre 20 y 24 años ha trabajado alguna vez, y más de la mitad de las mujeres (Encuesta Nacional de Juventud, 2005).

Adicionalmente, si consideramos de forma exclusiva a los jóvenes que han concluido la educación media superior en el país, Bracho (2005) estimó que la probabilidad de acceder a la educación superior está afectada negativamente por el hecho de estar trabajando. Así mismo, la edad es otro factor que incide negativamente en la asistencia a la universidad, especialmente si además el joven trabaja. Tanto el trabajo como la edad afectan más la probabilidad de ingreso a la universidad en los hombres que en las mujeres.

Con estos elementos a mano, sugerimos como hipótesis que el efecto del origen socioeconómico se encuentra encubierto por otros factores: uno de ellos es la obtención de un empleo. Por su parte, si bien la participación laboral de los jóvenes puede tener los efectos positivos que menciona De Garay, también es cierto que a mayor edad los jóvenes encuentran mayor presión por concretar sus transiciones de juventud (Elrich, V: 1998; Galland, O: 2004). Igualmente, la aproximación al efecto del género es relevante en el trabajo de De Garay, ya que nos da cuenta de que las mujeres priorizan la actividad académica a la integración en el sistema social de la universidad, esto es, con la oferta cultural más amplia que no está sujeta a los requerimientos curriculares. Sería interesante ahondar más en los factores asociados con la transición de juventud propia de las mujeres que las limitan, imposibilitan, ó

que priorizan ó prefieren, y las hace tener una presencia menos activa en el consumo cultural dentro y fuera de la universidad.

Con este recorrido quisimos presentar algunas perspectivas que nutren a nuestro abordaje del tema de la desigualdad. Hemos dado prioridad a la literatura sociológica y eventualmente hemos hecho referencia a otras disciplinas sociales, especialmente a la economía preocupada en el vínculo de la educación con la economía y el mercado laboral. Las fronteras entre los objetos de estudio son muy frágiles. Como veremos a continuación, llevar la educación al ámbito de la política pública implica abrir el debate. La importancia de la educación en las sociedades modernas, y su repercusión sobre muchos aspectos de la vida social, tanto a nivel macro como micro, ha rebasado por mucho al abordaje clásico de la desigualdad en la sociología. La preocupación sociológica en torno a la contribución que hace la escuela en las desigualdades sociales está vigente; pero desborda el planteamiento sociológico, hasta llevarlo a los terrenos de la filosofía política, la economía, la pedagogía ó el mundo del trabajo. En los últimos años, la política educativa ha reintroducido el debate de la igualdad, reelaborándolo en forma de equidad o de “*desigualdades justas*”; es así que nos preguntamos por la forma en cómo se procesa la educación como problema público. Este cambio de perspectiva lo trataremos en el siguiente capítulo.

## Capítulo 4

### El carácter público de la educación y el componente de equidad para la educación superior en México

#### Introducción.

La discusión central de este capítulo gira en torno a dos ejes rectores para las políticas educativas en educación superior: la expansión del Sistema por un lado, y la fórmula calidad + eficiencia, por el otro. El gran dilema de la acción del Estado sobre este doble propósito es encontrar un arreglo intermedio: mantener la competencia sin reproducir las diferencias entre los grupos sociales y, al mismo tiempo, favorecer el mérito académico. Siguiendo el argumento, el reto es hacer corresponder la expansión del SES con las necesidades de desarrollo local, nacional y la capacidad de aprendizaje individual así como la diversidad social y cultural (ANUIES: 2006).

En el contexto de las iniciativas de política para intervenir el problema de la desigualdad recuperamos del Capítulo II el hecho que apunta a las redes de poder implicadas en su implementación. El problema de la desigualdad y las estrategias para enfrentarla también se enfrenta con las dificultades propias de los espacios de interacción que conlleva su implementación. Con este conjunto de problemas sobre la mesa, se han desarrollado diversas líneas y perspectivas de investigación para recuperar esta compleja relación entre desigualdad y educación (Reimers, 2003):

1. La corriente de estudio denominada *escuelas eficaces*, se presenta como una síntesis de dos perspectivas: del conflicto y funcionalista. El centro de atención que se ha privilegiado en estos estudios es la escuela como espacio de oportunidad social y la calidad educativa. Los ejes en los que se sostiene este enfoque son la organización escolar, la visión y objetivos de la organización, el ambiente propicio para el aprendizaje, expectativas elevadas, concentración en la labor docente y el aprendizaje, reforzamiento positivo a los jóvenes

universitarios, la dirección de la organización escolar, la supervisión de los avances de los jóvenes universitarios y la colaboración con las familias.

2. Otra perspectiva puso énfasis en los *procesos de cambio* dentro de las escuelas con una óptica más organizacional y producto de las reformas educativas emprendidas en varios países. De acuerdo a Reimers, la gran limitación de esta corriente de estudios fue quedarse atrapados en la fascinación del cambio *per se*, y no incluir como parte del cambio, la procedencia social de los estudiantes como un factor explicativo. En opinión de este autor, esta línea de investigación dejó pendiente la explicación de hasta qué punto el cambio en las escuelas logra revertir las desigualdades.
3. La tercer perspectiva trata el estudio de los programas producto de las políticas, en este caso compensatorias. Esta perspectiva es muy semejante a la anterior pero su énfasis está puesto en el papel mediador de las desigualdades que tiene la escuela en el proceso de cambio, dado los contextos sociales y educativos. Los factores explicativos que se han encontrado como más relevantes en esta línea de investigación son: a) hay mejores efectos de estos programas cuando la intervención se logra desde el inicio de la trayectoria escolar, y no cuando los estudiantes tienen ya acumulado una pauta de fracasos, y b) Los mejores resultados se han obtenido cuando las intervenciones son mayores en el plano pedagógico (profesores mejor preparados, clases más reducidas, escuelas más integradas, mejores materiales curriculares).

El presente trabajo está adscrito en este último conjunto, para aproximarnos al estudio de las políticas encaminadas a modificar la distribución social de oportunidades de permanencia en la escuela. La intención es vincular esta perspectiva con la variación que suponemos en las iniciativas gubernamentales para intervenir el campo educativo, así como en la concepción estratégica que la educación tiene como un factor clave de desarrollo.

#### 4.1 La desigualdad educativa como problema público

Como vimos en su oportunidad, las primeras iniciativas encaminadas a la disminución de la desigualdad se hicieron bajo el principio redistributivo -ampliando- las oportunidades de acceso a la educación. Consecuentemente, la complejidad en la composición social, los cambios sociales y educativos confrontaron a la política educativa con nuevos problemas para abordar el problema de la desigualdad. Como sabemos, un primer argumento para construir una agenda de política, consiste en reconocer un problema, un problema público. Intentemos recuperar, ante todo, cuáles son los problemas concretos de la agenda educativa en materia de desigualdad y veamos cómo se les ha hecho frente.

1. Reconocimiento de que existen condicionamientos sociales en los aprendizajes. Esto es, la política enfrenta la necesidad de nivelar las condiciones de competencia, evitando reproducir las diferencias entre los grupos sociales y al mismo tiempo, ser eficiente favoreciendo el mérito académico (Jacinto & Caillods, 2002)
2. Entre los factores sociales asociados a la desigualdad educativa en México más importantes tenemos: el ingreso, el género, situación laboral, localidad y entidad de residencia, entre otros (Bracho, 2005)
3. Otra dimensión de la desigualdad tiene que ver con que el incremento de los años de escolaridad también impacta las *alternativas* biográficas: las opciones y capacidades individuales para construir el futuro. En este sentido, debe reconocerse la incapacidad del Estado por incrementar las posibilidades individuales de cursar la educación superior en las últimas dos décadas (Bracho, 2005). Esto pone de manifiesto no sólo una desigualdad individual, sino también generacional.
4. Por su parte, la perspectiva del capital humano que sostiene la importancia de la educación por su impacto sobre la capacidad productiva y de desarrollo de los países, bajo la premisa de que la inversión en la educación tiene un valor económico que se capitaliza a largo plazo con tasas de depreciación muy lentas. Sin embargo, esta relación educación -crecimiento está sujeta a que el Estado

*garantice* una mínima calidad educativa, condiciones estructurales que sostengan una sólida y fluida relación entre educación y la economía, así como oportunidades educativas en los niveles medio superior y superior (Torres, C: 1996). De tal suerte que estas condiciones involucran un papel activo del Estado.

En virtud de lo anterior, el foco sobre la educación ha sido creciente. El problema en países como los nuestros donde prácticamente la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, es cómo lograr avances importantes en la escolarización de la población, especialmente en los niveles superiores. Ahí la estratificación social de acceso a la enseñanza es muy nítida, a menores ingresos, menor proporción de jóvenes universitarios en este nivel. La situación de desescolarización de la población mayor a 15 años en nuestro país obedece, en buena medida, a condiciones de origen económico y condiciones culturales precarias, que se presume sostienen brechas importantes con la escuela. Adicionalmente, esto se asocia con el hecho de que el costo de oportunidad por mantenerse estudiando es mayor en los jóvenes que en los niños; esto es, los ingresos que los jóvenes -y/o sus familias- dejan de percibir por continuar en la escuela (Bracho; 2005).

Para abatir esta desigualdad se han diseñado políticas compensatorias con la finalidad de lograr una redistribución de los recursos educacionales procurando modificar las condiciones de desigualdad dadas. Así, el eje de las políticas compensatorias es la distribución, pero, ¿qué es lo que se distribuye?

Fue Rawls quién modificó la idea de justicia que venía prevaleciendo hasta inicio de los años setenta y que sirvió como marco de la discusión acerca de la igualdad de oportunidades educativas, predominante en la sociología. Rawls planteó una oposición a los principios utilitaristas bajo la pregunta de *¿cómo distribuir el bienestar de forma igualitaria?*. Un primer argumento a tener en cuenta es entender cómo se concebía entonces la naturaleza de la **educación (superior) en tanto bien público**; así la discusión se centró en un bien primario escaso, indivisible y homogéneo. Desde el

punto de vista del Estado, la responsabilidad por hacer extensivo al mayor número posible de personas este bien, pasa por no alterar la lógica selectiva con la que debe operar el sistema educativo. En ese sentido, se usó el **mérito** como el referente clave para su distribución de forma eficaz: financiar el mérito es la empresa menos riesgosa a favor de mayores niveles de eficiencia en el sistema educativo (Bracho: 2005).

No obstante, este criterio tiene la dificultad de estar afectado por condiciones multifactoriales, mismas que se han acumulado a lo largo del proceso de escolarización de los individuos. Esto hace que las condiciones de oportunidad se vean alteradas a lo largo de la trayectoria escolar, como lo explica Reimers (2003): la escolarización es un proceso dinámico en el que se cruzan factores sociales, familiares y personales, prácticas escolares y de profesores, además de factores de interacción entre todas ellas, que hacen muy variable los contextos de oportunidad. De tal suerte que al evaluar el mérito como factor distributivo de forma exclusiva, se estaría faltando al criterio de equidad porque dada la selectividad con la que opera el sistema, aquellos que logran llegar a la educación terciaria es porque sus probabilidades se han ponderado cada vez más positivamente con una mejor condición del entorno.

El cambio de perspectiva llegó, entre otros, con Sen quién recuperó el debate de la igualdad para el bienestar usando la noción de *capacidad*. Según Sen, había que distanciarse de la noción de bienestar, para plantear la discusión en torno a lo que una persona *puede* obtener de los bienes; así, lo relevante es evaluar en los individuos la habilidad *real* para lograr *funcionamientos* que desarrollen *capacidades*. Estas capacidades dependerán de factores individuales y sociales que se concretarán en la *libertad* individual de optar por ciertos tipos de vida. Sen concluye con la necesidad de garantizar *capacidades básicas*, con el propósito de lograr funcionamientos adecuadamente mínimos para todos los miembros de una sociedad. En este sentido, la política social juega un papel fundamental ya que ésta puede reforzar la habilidad de

una persona para lograr funcionamientos valiosos -extender las capacidades - lo que está directamente asociado con la *libertad* (Sen: 1998).

Se explica este cambio de perspectiva en torno a la noción de justicia vinculada al proceso educativo, con la síntesis de diversos enfoques venidos de la sociología, la economía, la filosofía política; en ellos, predomina la idea de individuos que construyen y generan su propio acervo de competencia al poner en movimiento diversos recursos de los cuales se apropia.

Así, veremos que hay un traslado de los principios colectivos que animaron las primeras corrientes del debate sobre la desigualdad educativa, hacia una concepción de corte individualista donde las competencias se negocian de forma individual. El problema de la desigualdad planteada en los años sesenta y setenta como una diferencia gestada en el origen de clase, se sustituyó por una desigualdad de género, de origen étnico o cultural, aproximándose gradualmente a un planteamiento más próximo a la equidad o *desigualdades justas*. Esto es, la propuesta de distribución del bien educativo, animada por un espíritu democratizador, en algunos momentos resultó sumamente injusta.

Destacamos el trasfondo de la justicia ya que es este el elemento clave que distinguirá la concepción actual de la igualdad, de la que operó en las primeras iniciativas democratizadoras de la educación superior. Concebir la igualdad de forma general y abstracta -es decir, legal-, en la que todos los individuos son exactamente iguales, es injusto. Este es el gran aporte de Rawls en materia de filosofía política y el punto de inflexión en el diseño de políticas de igualdad. Para que la igualdad de oportunidades educativas sea efectiva, -léase equitativa- debe considerarse la diferencia. El fracaso que algunos investigadores ven en las políticas educativas generadas desde el modelo multicultural orientado con propósito asimilista, integrador de la escuela, supuso la anulación de las diferencias: un único currículo, calendario, trato, objetivos de logro en los aprendizajes, etc (Altarejos, 2003). En la educación superior, se llegó al punto

de concebir a la Universidad como de masas, masiva o masificada, con todo lo que ese término implica. En contraparte, también deben reconocerse riesgos en este enfoque: atender de forma particular las diferencias pudiera derivar en un relativismo cultural que haga imposible la atención educativa.

Hacia los años noventa, el compromiso de la política pública con la equidad se mantiene vigente pero haciendo frente a nuevas exigencias. Por una parte, la concepción de la educación como un proceso, progresivo y acumulativo (Reimers, 2003), esto es, que la adquisición de capacidades no se hace de una vez y para siempre, sino que es gradual. Adicionalmente, que a lo largo de todo este proceso, los contextos de oportunidad de un individuo son muy variables, de tal suerte que los mismos factores de origen social, de género, étnicos pueden jugar de muy diversas maneras en distintos momentos para un mismo individuo. Por otra parte, la idea de una *formación para la vida* dificulta la tarea de la escuela “separada” del ámbito familiar y productivo -como fue la concepción moderna de la institución escolar-, sino que al entenderla como un continuum, se le transfiere al individuo la responsabilidad de negociar su propio proceso de aprendizaje, certificación, acceso y control de la información, ¿qué queda entonces en manos del Estado en materia de política educativa?.

En la política educativa veremos en vigor el propósito público de hacer extensivo el bien sin alterar la dinámica selectiva de la escuela. En este sentido Bracho (2001) nos dice que la educación además de ser un bien personal y social, es un derecho humano inalienable. El gran dilema es que la política compite con la necesidad de ser eficiente y eficaz, dentro de un marco de acción “justo”. En otras palabras, hay una tensión en el principio distributivo de la educación, entre igualdad y la eficacia. En este sentido, los principios distributivos que deben operar en una política compensatoria orientada a la educación, son: la necesidad, la eficacia, el mérito y el libre intercambio, de tal manera de igualar lo más posible las condiciones de inicio de las trayectorias escolares

(Bracho: 2005; Jacinto y Caillods, 2002). Así, se han propuesto al menos tres tipos de políticas compensatorias (Reimers, 2003):

1. Un primer tipo persigue igualar la distribución del gasto público por alumno entre escuelas. Las estrategias seguidas en este grupo de políticas son: distribución del presupuesto entre escuelas de forma más equitativa, ampliar el ingreso construyendo nuevos establecimientos, mejoramiento de la infraestructura y la dotación de material de apoyo pedagógico, así como programas específicos de innovación pedagógica como uso de la televisión (telesecundaria).
2. En un segundo grupo está la reorientación de recursos públicos centrando la atención en resultados (políticas de acción positiva ó discriminación positiva). En este grupo el foco de atención lo reciben especialmente los niños ó jóvenes y sus familias mediante becas
3. Finalmente, están las políticas que dan un tratamiento diferenciado a los niños ó jóvenes de acuerdo a sus necesidades y características, enfatizando los procesos de aprendizaje relevantes y significativos. Tal vez este tercer grupo es el que implique mayores retos ya que supone mayor innovación en la organización, en las metodologías, en la capacitación de los agentes encargados del proceso educativo.

Pese a los múltiples esfuerzos que se han llevado a cabo en América Latina y en México, la revisión de estas iniciativas ha mostrado algunas limitaciones en su implementación. Entre ellas se mencionan las siguientes:

- La débil posición del Estado, que ha dado lugar a una gran volatilidad de políticas periféricas muestra la falta de un principio organizativo que se hace evidente cada que inicia un nuevo gobierno (Tommasi, M *et al* :2006).
- En México y en Chile se establecieron programas de discriminación positiva en educación básica, que consistieron en redistribuir recursos focalizando escuelas y poblaciones vulnerables. Sin embargo, la homogeneización de los servicios manifestó limitaciones cuando la expansión educativa alcanzó a los sectores más desfavorecidos. (Jacinto & Caillods, 2002)

- Las políticas compensatorias en la escuela encuentran limitaciones ante la falta de políticas compensatorias más amplias que complementen a las primeras. Esto puede verse de forma nítida en aquellos grupos sociales muy afectados por la pobreza ante los cuales se hace muy difícil la educabilidad de estos sectores. En estas situaciones de vulnerabilidad social extrema, Tedesco (en Jacinto & Caillods, 2002) se pregunta ¿cuánta equidad es necesaria para que la escuela pueda cumplir con su función social?, ¿cuánto puede hacer la escuela en un contexto social excluyente?
- La focalización de recursos como mecanismo redistributivo y de efficientar el gasto público, a veces han producido efectos discriminatorios, estigmatización y servicios de segunda categoría. (Jacinto & Caillods, 2002)
- La provisión de recursos es un componente necesario en las intervenciones para mejorar la equidad educativa, pero no son suficientes en tanto que deben darse en el marco de otras acciones pedagógicas sustantivas
- La política educativa ha privilegiado la calidad del servicio educativo más que la transparencia de su distribución.

Con este marco, veamos a continuación cómo se ha desarrollado esto en los contenidos concretos de política para los jóvenes universitarios de las IES públicas del país.

#### **4.2 Los jóvenes universitarios en los contenidos de Política Educativa**

Iniciamos el capítulo haciendo referencia a la fuerte tensión en los propósitos de la política educativa en materia de equidad e igualdad de los años noventa. Por una parte, un conjunto de iniciativas orientadas a la mejora de la calidad y la eficiencia, y por la otra, aliento a algunas IES -especialmente estatales y de nuevas modalidades formativas- hacia la expansión de la matrícula (Tommasi, M *et al*: 2006). En el primer Capítulo tratamos ampliamente los temas que dominaron la agenda de la educación superior en México en esa década, y lo que representó en materia de continuidad en los programas de política de los primeros años de este segundo milenio.

Recordaremos entonces que la evaluación estuvo ligada siempre con concepciones variables sobre un objetivo constante: la calidad.

Pensada como un atributo, una vía hacia la excelencia, un valor de cambio para el financiamiento, es un concepto multidimensional al cual no es posible definir de forma única; tampoco recayó sobre una única función o actividad, fue “moviéndose” de la investigación, a la infraestructura, a los programas académicos; fue variando a lo largo de los años procurando abatir las consecuencias que tuvo el laxo proceso masificador de los setenta y mediados de los ochenta. Hicimos referencia a ellas antes, como las “cuestiones críticas” señaladas por Fuentes (1991) para el SES. Mencionamos vimos una merma en la calidad de la enseñanza, ante la cual se ensayaron diversas estrategias. Una de ellas está contenida en la *Propuesta de Lineamientos para la Educación Superior* (ANUIES, 1990), donde la evaluación y el desarrollo institucional planificado se sostuvieron como los ejes para la asignación de recursos extraordinarios y la otra, señalada por Wietse de Vries (2001), dirigida a los docentes de licenciatura a partir de iniciativas promovidas por la SESIC, siendo la más relevante el desarrollo del personal académico.

Como sabemos, ninguna de estas estrategias observó directamente a los jóvenes universitarios; los beneficios que ellos obtendrían como producto de una mejora en la calidad de la enseñanza se preveía como una consecuencia de mejorar las condiciones laborales y formativas de los académicos. Sin embargo, tampoco ahí ocurrió el efecto deseado por los programas de política. Como lo refiere Gil Antón (2002) los resultados fueron, paradójicamente, el debilitamiento de la actividad hasta entonces preponderante del Sistema: la docencia. En este escenario difícilmente podríamos decir que las políticas impulsadas durante el periodo modernizador y de reforma actuaron como un incentivo para promover la equidad en las IES; el avance más relevante se registró, en todo caso, en términos de igualdad restringida a la expansión y diversificación de de la oferta pública del SES hacia el sector tecnológico, la

investigación y el posgrado (Centros SEP- CONACYT, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas).

La clave de la tensión entre propósitos de igualdad y equidad y la gradual introducción de nuevos términos en los Programas de política donde la calidad juega un papel preponderante, tiene un origen diverso. Normand (2005) lo explica en la ocurrencia de cambios simultáneos en diversos órdenes; desde concepciones epistemológicas y metodológicas producto de cambios de hipótesis y elecciones éticas, hasta la aparición de nuevos instrumentos y técnicas de análisis, de nuevos y mejores sistemas de información y producción de datos; en conjunto, se introdujeron otras formas de codificación de las actividades y de normalización de la educación que vemos trasladadas a las políticas de educación.

El mismo autor sostiene que la prevalencia de la calidad se vincula con un avance en el análisis de tipo econométrico, en sustitución de la tradición estadística. Este análisis pone el acento en la desigualdades de resultados y como se explicó ampliamente en el Capítulo I, ha dado pie a legitimar formas diferenciales de financiamiento entre las IES públicas sostenidas en diversos tipos de Políticas de evaluación, que fue la base sobre la que el Estado logró introducir mecanismos de regulación al Sistema. Por otra parte, más allá de la configuración particular que esta nueva racionalidad tomó en los Sistemas Nacionales, hay otro proceso de evaluación de resultados que opera por fuera y entre Sistemas, conducido por algunos organismos internacionales cuyo propósito es el de validar y certificar competencias en el marco de una formación permanente.

En México, recordaremos brevemente, las nuevas concepciones de política se delinearon desde la década de los ochenta y se plasmaron de forma clara en la estrategia modernizadora del gobierno de Salinas de Gortari. Dos documentos claves como antecedentes a esta estrategia y en donde veremos marcado el rumbo para las acciones encaminadas a la población estudiantil, son el Programa Nacional de

Educación Superior (PRONAES,1983) y el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES,1986), ambos elaborados conjuntamente entre la SEP y ANUIES.

El primer documento trata la necesidad de reorientar la creciente demanda de educación superior producto del bono demográfico. De manera paralela, hace referencia a otros problemas como el incremento de acervos bibliográficos, sistemas bibliotecarios regionales, equipo didáctico, fomento a la investigación y formación de profesores. El segundo, se orienta hacia dos líneas: la evaluación-planeación y el mejoramiento de la calidad. Los objetivos de la evaluación institucional fueron las funciones sustantivas y adicionalmente, la gestión. Alrededor de la función docente se elaboraron las problemáticas en las que se involucraba a los jóvenes universitarios de las IES: ingreso y permanencia, planes y programas de estudio obsoletos, poca innovación en los métodos de enseñanza, necesidad de diversificar las opciones educativas, priorizar carreras acordes al desarrollo local y nacional, necesidad de incrementar la eficacia terminal y disminuir el rezago y la deserción, etc. También los jóvenes universitarios estaban implicados en la necesidad de innovar y adecuar las estructuras y procedimientos administrativos y académico-administrativos para una mayor eficacia y eficiencia en las funciones sustantivas; entre ellos se hacía mención a los servicios de apoyo tutorial, orientación educativa y vocacional.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (CGS) las políticas relativas a la población estudiantil de los niveles medio superior y superior, estuvieron asociadas con la selección e ingreso a las Instituciones educativas con la creación del CENEVAL en 1994. La idea era que se realizaran evaluaciones externas a los procesos de aprendizaje mediante diversos instrumentos tales como el Examen Nacional de Ingreso A la Educación Media Superior (EXANI I), el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior (EXANI II), El Examen Nacional de Ingreso al Posgrado (EXANI III), y el Examen General de Egreso de la Licenciatura (EGEL). Las líneas generales marcadas por el PROIDES fueron recuperadas en este sexenio. Se reiteraba la necesidad de reforzar las

áreas prioritarias, especialmente las ciencias básicas e ingenierías. También se hacía alusión a la necesidad de apoyar a los jóvenes universitarios de menores recursos económicos, sin que esto prosperara en algún Programa concreto.

Ya en el Programa para la Modernización Educativa (PME) se hace mención de la necesidad de mejorar la infraestructura vinculada a la innovación educativa y a la ampliación de Programas de educación abierta. Este tema fue recuperado y ampliado en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL). La mejora del proceso educativo requería de mejores planes y programas de estudio, pero también de su flexibilización.

En este escenario de iniciativas de política fue ganando terreno (en el ámbito de la educación y entre los organismos internacionales) el problema vinculado a la enseñanza y el aprendizaje, especialmente a partir de la introducción de lo que se conoce como las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. No es menor el cambio introducido a la educación por estas innovaciones tecnológicas, al punto de representar un quiebre en las formas pedagógicas tradicionales, en la distribución de los espacios físicos, en la infraestructura, en el tipo de habilidades y competencias que se requieren en los profesores y los jóvenes universitarios. En conjunto esto ha obligado a cambiar el foco de atención cada vez más a los procesos de enseñanza/aprendizaje, privilegiando el último bajo perspectivas tales como aprender a aprender, aprendizaje para la vida, etc. Existe toda una nueva vertiente pedagógica que impulsa procesos educativos individualizados apoyados en nuevos recursos formativos, las más de las veces apoyados en las nuevas tecnologías.

En tanto que este nuevo escenario domina nuestras IES, las demandas que se hacen a la educación superior son considerables. Al interior de los establecimientos, se vuelve imperativa la capacitación de la planta docente para integrar estos nuevos procesos en la práctica educativa cotidiana, lo mismo sucede para los jóvenes universitarios. La organización de los programas curriculares tradicionales se verán confrontados a un

complejo planteamiento de flexibilización que incluirá diversas dimensiones: la temporal, espacial, interinstitucional e interdisciplinar. Las preguntas obligadas son, ¿qué tan preparadas están nuestras IES para hacer frente a este nuevo contexto?, ¿cómo se afectan las prácticas de interacción entre jóvenes universitarios y académicos, de organización del tiempo escolar, de relación con los pares?, ¿cuáles son los nuevos retos en materia de equidad para las IES?, ¿qué pueden hacer los programas de política en este sentido?

Este conjunto de preguntas están ya consideradas en el documento de ANUIES (2000), *La Educación Superior en el Siglo XXI, Líneas estratégicas de Desarrollo*. Ahí se hace referencia a este complejo escenario internacional y se presenta un futuro deseable para el sector terciario de la educación al año 2020. Como consecuencia del diagnóstico ahí realizado se destacan tanto las acciones estratégicas como los programas para lograrlo. El objetivo principal de mejorar la calidad del Sistema se mantiene, y se apuntan las acciones que deben emprender las IES, el SES y el Estado.

Nuevamente veremos involucrados a los jóvenes universitarios de forma implícita en varios de los Programas; en el nivel de las IES es donde hay una más clara definición de las acciones destinadas al sector estudiantil con el propósito último de lograr una *formación integral* de los jóvenes universitarios lo que incluye las dimensiones de *desarrollo humano, recreativo, cultural y deportivo*.

Respecto a las acciones destinadas al Estado, se detalla en el rubro de “Financiamiento” -entre otras-, de metas para el año 2001: el establecimiento de un Sistema Nacional de Becas, y en la esfera institucional la creación o consolidación de Programas de Tutorías. También es tarea de las IES atender de forma diferenciada las necesidades de sus diversos tipos de jóvenes universitarios (de tiempo completo y parcial, jóvenes y adultos, mujeres y hombres), y el establecimiento de programas y mecanismos que fomentan su permanencia en la institución y el buen desempeño de

todos. Estas acciones se realizarán en el marco del principio de selección equitativa basada en los méritos académicos.

Con este impulso, el documento de *Bases para el Programa Sectorial de Educación (2001 - 2006)* elaborado por la Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente electo Vicente Fox Quezada (VFQ) a cargo de Julio Rubio Oca, proponía crear un Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos formado por los programas actuales de becas de la SEP y la creación de un programa nacional de créditos educativos. Esta iniciativa fue el antecedente al Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) iniciado en 2001 por ese gobierno. Para la exposición a detalle del diseño de este Programa destinaremos la última sección de este capítulo; adelantaremos, sin embargo, la relevancia de este Programa en materia de política para el sector estudiantil. Sostenemos que esta iniciativa marca un punto de inflexión en el diseño de la política educativa: 1. porque se reconoce a la demanda social -jóvenes universitarios- como objeto de la política (ya no a la oferta - el servicio de las IES, los planes y programas, etc-) y, 2. Porque los propósitos no son reguladores sino redistributivos.

El Programa Nacional de Educación (PNE) de este sexenio de VFQ se proponía como objetivo estratégico la *ampliación de la cobertura con equidad*. El foco de atención fueron los jóvenes universitarios provenientes de segmentos sociales vulnerables (incluyendo entre ellos a las mujeres y jóvenes provenientes de zonas indígenas, rurales y urbanas marginales) mediante un apoyo económico directo (PRONABES), el reforzamiento de servicios y proyectos orientados a mejorar la atención de estos sectores, el mejoramiento de acuerdos interinstitucionales que promuevan la movilidad, fortalecimiento de Programas y oferta institucional. También se implementaron otros programas de becas para transporte y de excelencia académica para los jóvenes universitarios de los últimos semestres de las Escuelas Normales, se dio continuidad a las becas de Posgrado en México y el extranjero de CONACYT: becas provenientes del Fondo Nacional de Becas (FONABEC), becas crédito promovidas por la

Sociedad de Fomento a la Educación Superior (SOFES) y por algunos Estados de la República (Rubio Oca *et al*: 2006).

Al finalizar el sexenio de VFQ, el documento de *Consolidación y avance de la Educación Superior en México* (ANUIES, 2006) producto del trabajo de diversos especialistas convocados por ANUIES expone un balance de las líneas de trabajo propuestas en el año 2000. Ahí se detectaron avances, problemas y retos en relación a las tareas conducidas desde entonces. En sentido estricto, la ampliación de la cobertura encuentra un balance negativo como un factor de equidad *per se*. Tanto porque su beneficio ha estado segmentado socialmente, y por la falta de articulación con niveles educativos previos: especialmente a partir de la educación secundaria, los cuales mantienen a su vez, fuertes índices de rezago y deserción.

Si bien el documento sostiene la tensión entre crecimiento y calidad esta fórmula se observa bajo la lupa de la *pertinencia*; el término se convierte en una constante en el documento y se entiende como *un valor que debe sustentar a la educación superior: la responsabilidad social*. Es crucial su referencia porque reencausa la educación superior no sólo bajo las nociones de eficiencia, competitividad y ajuste de la oferta al mercado, sino por una *promoción más adecuada de las necesidades y expectativas sociales, así como por proyectos de desarrollo local y nacional*.

Dentro de los *Temas Cruciales de la Agenda* destaca en primer término la “Ampliación de la Cobertura con Equidad”. El documento propone una estrategia integral que articule a todo el Sistema (incluyendo la educación privada), dentro de una **Política de Estado** para la educación. Sólo así podrán mejorarse los niveles de atención, retención y eficiencia del sistema y además alcanzar las metas de cobertura. En el mismo rubro se reitera la necesidad de fortalecer el PRONABES.

En el Documento de Evaluación del PRONABES 2001-2007, se sostiene el carácter innovador del diseño de esta política pública y el impacto sobre la población a la cual

está dirigida. En virtud de los logros del Programa, el incremento de recursos no sólo se ha incrementado sino también, se han diversificado. Para el presente ciclo escolar el Programa obtiene recursos Federales, Estatales, Institucionales y del Banco Mundial. Estos recursos están centrados en dar cobertura al mayor número de solicitudes de beca y adicionalmente, hay un monto específico para el desarrollo de un marco normativo y de supervisión (Bracho, 2007).

#### **4.3 Un cambio de brújula: Programa de financiamiento para los jóvenes universitarios.**

Hemos sostenido que el PRONABES representa una variación en lo que toca al diseño institucional previsto para intervenir el problema de la desigualdad en las IES públicas; así como un punto de quiebre en la lógica regulatoria seguida por la política educativa hasta el inicio del segundo milenio. En primer lugar por su particularidad redistributiva del financiamiento focalizado hacia los jóvenes universitarios; en segundo lugar, porque su diseño se orienta a la posibilidad de motivar en las IES nuevas formas de colaboración entre diversos agentes institucionales para elevar la calidad del servicio educativo y con ello, el propósito último de disminuir la brecha sociocultural entre los jóvenes universitarios. Reelaborando la concepción de igualdad -cuestión recurrente para la Educación Superior- los programas de política recuperan el problema del acceso desigual de jóvenes con diversos orígenes sociales, con un componente adicional: la calidad de las instituciones y los programas. Esta fórmula fue la que usó el Programa Nacional de Educación (PRONAE, 2001-2006) para encarar la inequidad en el SES. En este sentido, el PRONAE definió acciones concretas para mejorar tanto los programas como los servicios de las IES.

El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) se deriva de uno de los tres grandes propósitos estratégicos del PRONAE: la ampliación del Sistema privilegiando la equidad, el cual tuvo un impulso adicional en las recomendaciones de la OCDE (Bracho: 2005; Rubio Oca, 2006) y con los antecedentes en este tenor que expusimos en la sección previa. Desde luego, los propósitos de equidad nos parecen

deseables, sin embargo, debemos preguntarnos si esto es alcanzable en el contexto actual del Sistema de Educación Superior. Veamos a detalle el diseño del Programa para observar ¿Cómo conseguir un ingreso equitativo a las IES públicas de tal manera de modificar significativamente la composición social de los jóvenes que ingresan a las IES?. Un logro en esta dirección supondría acciones de diverso orden como una política de cuotas para el ingreso al SE, normas de obligación legal o búsqueda de acuerdos institucionales. Veamos el planteamiento del PRONABES en este sentido:

Este Programa inició oficialmente en marzo del 2001 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las Reglas de Operación (RO), cuya funcionalidad consiste en ser la herramienta del diseño del Programa como política pública (Bracho, 2005). Ahí se establecen tanto los lineamientos generales de operación, los compromisos del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados, de las IES públicas y de los becarios. Estas Reglas de Operación han tenido diversos ajustes desde entonces sin alterar ni los objetivos centrales ni de operación del Programa<sup>15</sup>. A continuación detallaremos los dos elementos en los que se descompone la prestación individual de la beca PRONABES.

- **Subsidio económico directo**

Como se mencionó la equidad es el componente medular del Programa que se realizará *ampliando las oportunidades de acceso a la Educación Superior Pública para una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas puedan realizar estudios de técnico superior universitario, profesional asociado y de licenciatura en programas de buena calidad*. En el marco del para el logro de este objetivo se propone el otorgamiento de una beca mensual durante un año, la cual es renovable si se cumplen con los criterios establecidos por las RO. Tanto los criterios como los montos de las becas van variando de acuerdo al avance en el plan de estudios que se

---

<sup>15</sup> Las Reglas de Operación han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación desde 2001 hasta 2005. Para conocer el detalle de estos ajustes, consultar la Evaluación Externa de PRONABES (Bracho, 2005).

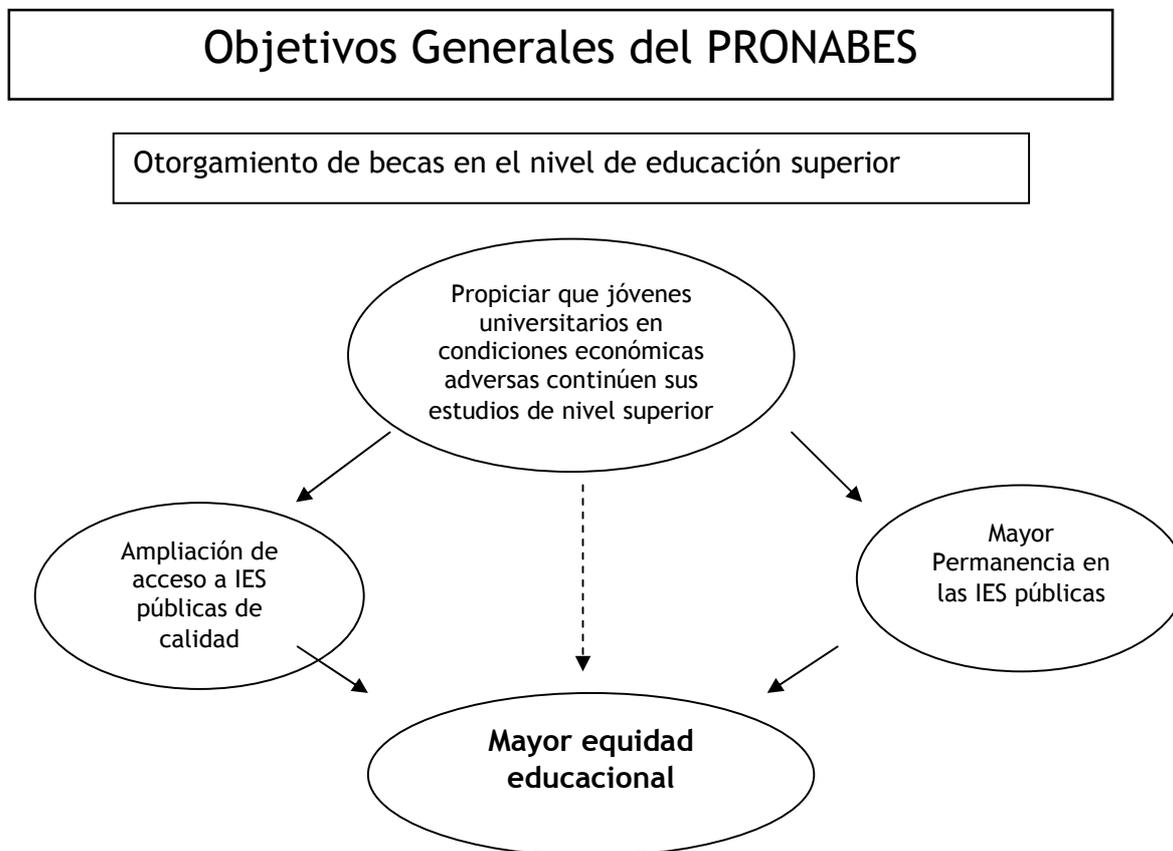
curso. La convocatoria se hace a través de los *comités técnicos* en las entidades federativas y en las instituciones públicas federales, a los jóvenes universitarios que provengan de familias cuyo *ingreso familiar* no sea superior a cuatro salarios mínimos.

Características de la Beca PRONABES:

- Es un apoyo no reembolsable
- Se otorga mensualmente durante un periodo anual, al final del cual es renovable al siguiente año escolar.
- Los montos varían de acuerdo al ciclo escolar que se cursa; estos montos no han tenido ninguna modificación desde el inicio del Programa: 1er año: \$750.00, 2º año: \$830.00, 3er año: \$920.00, 4º y 5º año (sólo para ciertos Programas): 1,000.00.
- La vigencia de la beca está sujeta a los tiempos oficiales de duración de los Planes y Programas de estudio
- Es un apoyo exclusivo, no puede sostenerse de forma paralela a otros otorgados por algún organismo público o privado.

A continuación se observan descompuestos en el esquema, los mecanismos para hacer efectivo el propósito de equidad educativa de la beca. Sin embargo, sostenemos como operante sólo uno de ambos mecanismos, ya que no hay acciones explícitas previstas en el diseño del Programa para incidir sobre el incremento del acceso de la población objetivo, pero sí para su permanencia, *una vez* que acceden a las IES. También queda en entre dicho el acceso a IES públicas de calidad, ya que tampoco se fijan criterios para establecer esta distinción.

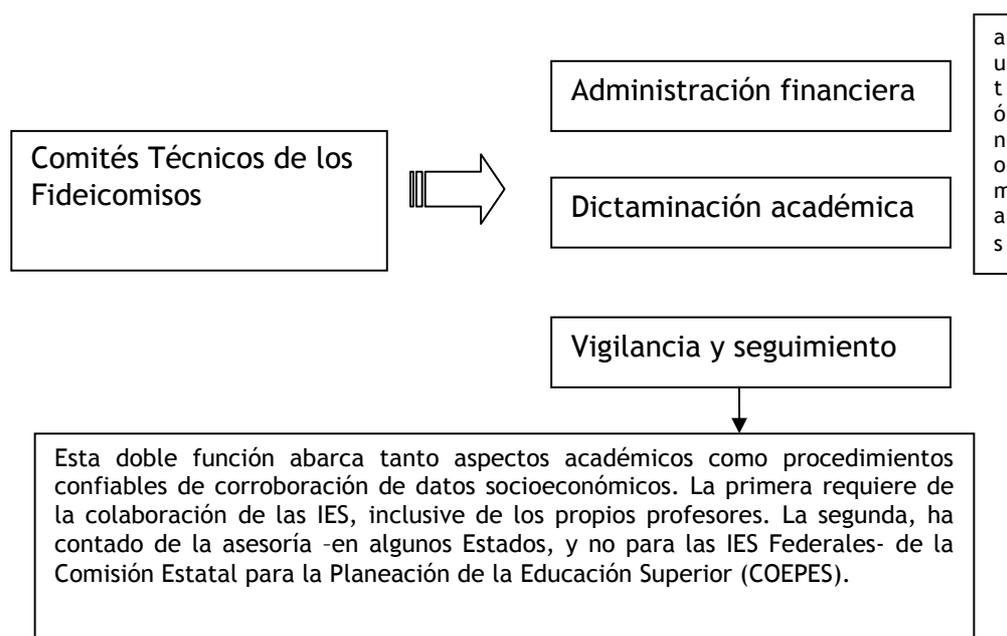
**Cuadro 1. Objetivo General y su encadenamiento lógico realizado en la Evaluación del Programa (Bracho:2005)**



El modelo de financiamiento del PRONABES utiliza un esquema de cofinanciamiento entre los gobiernos federales y estatales. Así, las instancias ejecutoras del PRONABES en cada estado o en cada IES federal, son los Comités Técnicos de los Fideicomisos del Programa. En el primer caso se integran por dos representantes del gobierno del estado, por un titular o representante de cada una de las IES públicas de la entidad, por un representante de la SEP y por un representante de la Secretaría general Ejecutiva de la ANUIES. Para las IES federales públicas los Comités Técnicos se integran por tres representantes que designa su titular y por un representante de la Secretaría general Ejecutiva de la ANUIES. La intención es promover la corresponsabilidad con los logros del Programa. Dada esta propuesta de colaboración entre diversos agentes institucionales, arriesgamos una lectura del diseño del

Programa en clave de gobernanza. Esta lectura sugiere que los Programas diseñados por el Estado para las IES promueven una nueva concepción del acto de gobernar. Supone también el incremento de eficiencia y efectividad en la implementación de las políticas teniendo como condición formas institucionales más flexibles que promuevan la participación ampliada, la descentralización administrativa, el fortalecimiento de redes hacia adentro y fuera de las instituciones. En síntesis, se pretende hacer de los Programas de política instrumentos más inclusivos, colaborativos y con procesos de gestión más eficientes. No obstante, durante la implementación del Programa se han venido detectando algunos inconvenientes del diseño institucional que hacen vulnerable al programa, mismos que se detallarán más adelante.

**Cuadro 2. Funciones de los Comités Técnicos de los Fideicomisos\***

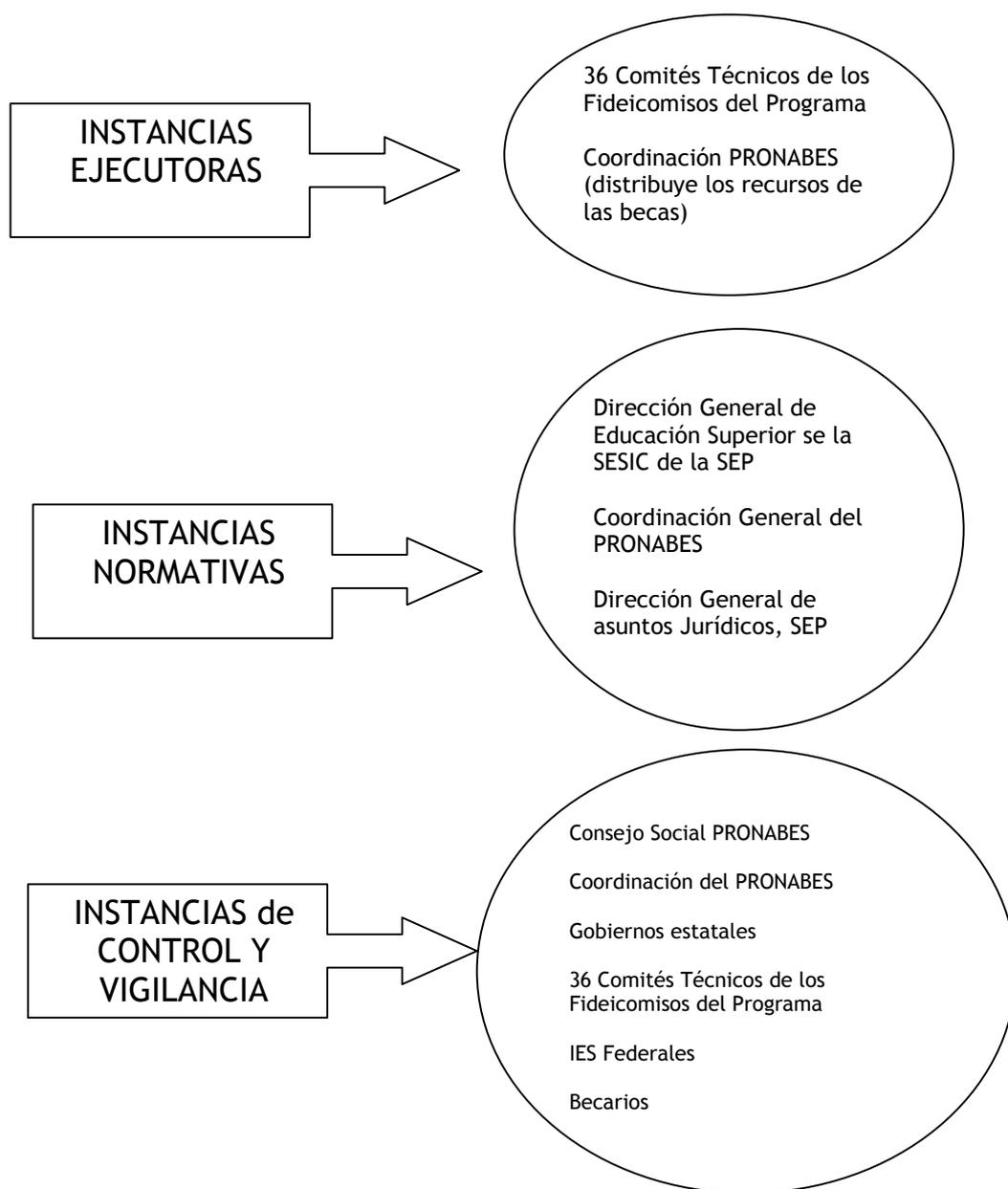


\*Elaborado con base a la Evaluación Externa del PRONABES (Bracho, 2005)

Otra instancia identificada en las RO como el máximo órgano de operación es el Consejo Social en el ámbito Federal, cuya composición principal es de las autoridades educativas: tres representantes de la SEP, seis autoridades educativas estatales, una por región; tres titulares de las IES públicas designadas por el Consejo Nacional de la

ANUIES y tres representantes de academias científicas o colegios de profesionistas. Sus funciones son las de evaluación, seguimiento y desarrollo.

**Cuadro 3. Instancias ejecutoras, normativas y de Control y vigilancia que garantizan la coordinación institucional del PRONABES\*\***



\*\*Elaborado con base a la Evaluación Externa del PRONABES (Bracho, 2005)

El sustento de la operación del PRONABES son convenios específicos (después del primer ciclo de operación sólo se ratifican mediante anexos) firmados con las entidades federativas y las IES Federales. Ahí se comprometen las acciones, reglas de operación y el respaldo legal al Programa. Sin embargo, al no tener estructura jurídica permanente, el PRONABES corre el riesgo de estar sujeto a coyunturas de tipo políticas, electorales, financieras, etc; por esta razón, se ha propuesto reforzar la estructura institucional de tal manera de garantizar que la carga financiera del Programa se comprometa entre las partes, y obligue consecuencias en caso de incumplimiento. Por otra parte, también es necesario asegurar la beca a los jóvenes universitarios siempre y cuando se cumplan con los criterios de las RO. Finalmente se propone buscar formas financieras más eficientes para el sostenimiento del Programa (Bracho: 2005).

- **Y la tutoría...**

Otro elemento de apoyo paralelo a la beca, que establece el Programa para los jóvenes universitarios becarios, es la tutoría. Todas la IES públicas se comprometen a incorporar a sus becarios a un sistema de tutoría para dar seguimiento a sus trayectorias de tal manera de lograr mejorar las condiciones de permanencia y desempeño de los becarios. Este segundo dispositivo del Programa es quizá el más innovador en términos de diseño de una política (re)distributiva para los jóvenes universitarios de las IES, ya que como lo apunta la Evaluación Externa, pretende nivelar las condiciones de competencia de acuerdo al criterio del mérito y no sólo mediante el subsidio del costo familiar de la Educación Superior<sup>16</sup>.

El establecimiento de programas institucionales de tutoría es una propuesta elaborada por ANUIES (2001, 1er. Edición 2000) en congruencia con las líneas estratégicas de desarrollo para la educación superior expuestas en el documento *“La Educación*

---

<sup>16</sup> Aún desde el lado estrictamente del subsidio existen variaciones importantes en torno a la *capacidad* de cada joven estudiante de transformarlo en bienestar. Dichas variaciones obedecen a diversas condiciones de género, edad, situación laboral, lugar de residencia y jefatura o no del hogar tal como fue estimado por Bracho (2005).

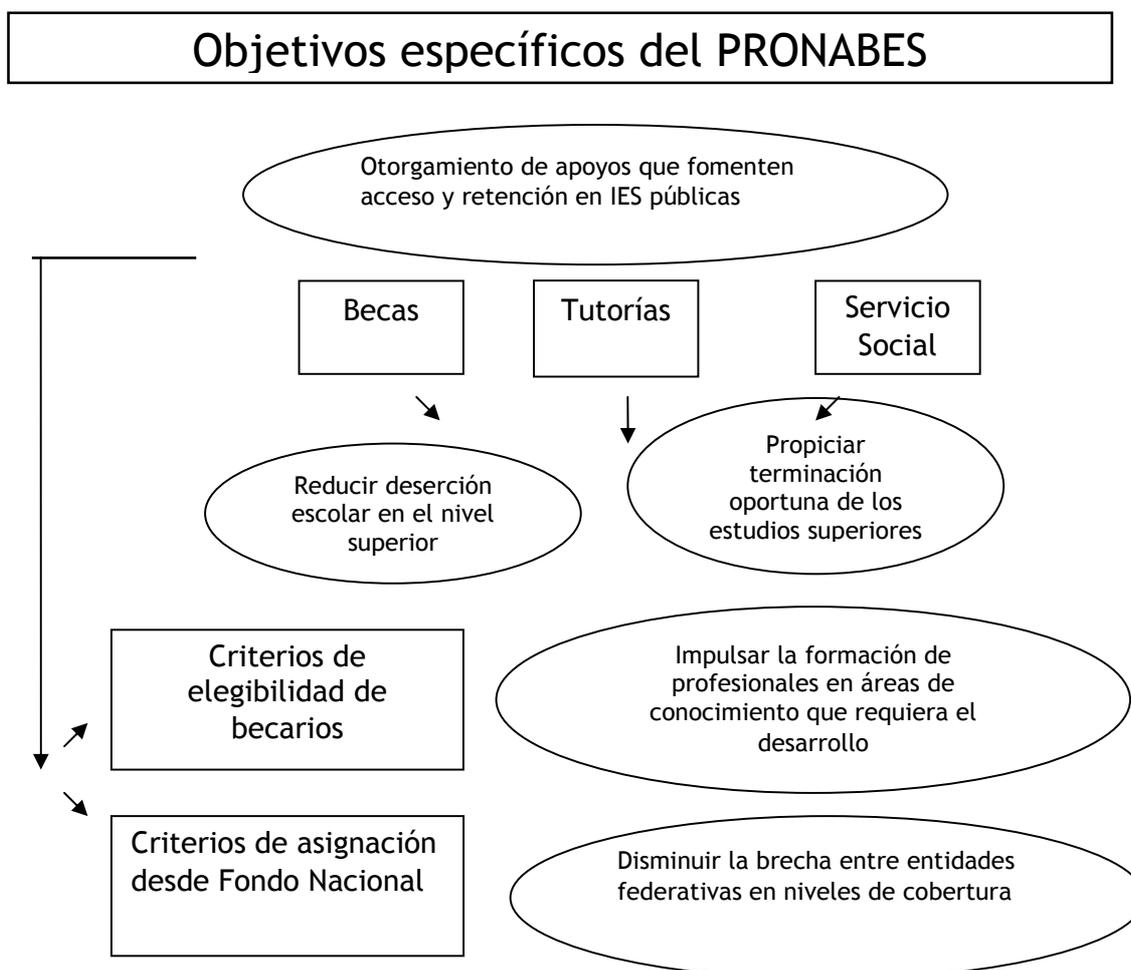
*Superior en el Siglo XXI...*” del mismo organismo. A su vez, en esos documentos se hace referencia a la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción” (1998) de la UNESCO, como un antecedente importante en la necesidad de modificar los procesos de enseñanza aprendizaje, así como de replantear las responsabilidades de los profesores en función de esas modificaciones. Otro antecedente en el ámbito nacional, fue el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) que desde 1995 vincula las actividades docentes con las de apoyo académico bajo las figuras de tutoría y asesoría.

El propósito de las tutorías de acuerdo a estos documentos es el de contribuir a abatir los problemas de deserción, rezago y bajos índices de eficiencia terminal en la educación superior. De tal manera que la tutoría se pensaba como una estrategia de apoyo y acompañamiento a la trayectoria escolar de los jóvenes universitarios en torno al desarrollo de metodologías de estudio, sugerencia de actividades extracurriculares, orientación e información académico-administrativa y detección de algunos aspectos de la vida personal del estudiante que pudieran afectar su desempeño. En conjunto, la tutoría se entiende como una estrategia adicional para mejorar la calidad del servicio educativo.

Los programas de tutoría en las IES se proyectan como *sistemas* institucionales, que comprenden tanto la atención *individual* del estudiante (la tutoría) a la par de un conjunto de acciones coordinadas y dirigidas para apoyar la práctica tutorial. La organización de estos sistemas que parte de la actividad docente - la que en su modalidad de tutoría - canaliza al estudiante hacia programas para la mejora de la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje (talleres de lenguas, cómputo, de desarrollo de hábitos de estudio y trabajo, búsqueda y manejo de información, etc.) como a otros servicios estudiantiles como la orientación vocacional, atención psicológica y médica. Para articular estas acciones, se requiere de una red institucional que garantice que los becarios puedan transitar por este flujo de apoyos. De acuerdo al documento de ANUIES (2001), estos sistemas no precisan estructuras

adicionales y paralelas a las existentes en las IES sino que harán uso de las ya existentes, por lo que se apela a la necesidad de fortalecer y reorientar estos servicios de tal manera que respondan eficientemente con las necesidades del programa. Con este marco, los objetivos específicos del Programa quedarían representados de la siguiente manera:

**Cuadro 4. Objetivos específicos (Bracho:2005)**



En su momento hablamos de la posibilidad de pensar en la tutoría como un capital institucional capaz de reconvertirse en capital cultural y simbólico. No es nuevo el señalamiento que la adversidad económica correlaciona con la escolaridad alcanzada

(capital cultural institucionalizado e incorporado). Estimamos que un programa de becas que se ha propuesto la meta de la equidad, “desdoblado” su apoyo en recursos económicos y académicos (simbólicos y culturales) debería incorporar como objetivo la ampliación de los montos de este capital, es decir de conocimiento (habilidades y destrezas) y no reducir la calidad del servicio educativo al mejoramiento de los indicadores de eficiencia terminal y reducción de la deserción. La Evaluación Externa del PRONABES que se realiza para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha hecho una evaluación positiva del programa de becas. Se resuelve su viabilidad institucional y el esquema de focalización adecuado a los propósitos de la política. También se observa como un medio eficaz para atender la equidad económica en la educación superior. Sin embargo, una tarea pendiente es avanzar en el establecimiento y funcionamiento adecuado de los Programas de Tutoría, los que tienen un desempeño muy desigual todavía entre las IES (Romo: 2005). Queda entonces por explorar, a corto plazo, hasta qué punto el PRONABES contempla una acción efectiva sobre los aprendizajes de los jóvenes más allá de la mejora de los indicadores de permanencia y egreso, que hoy por hoy resultan muy funcionales para el incremento bruto de los recursos en el contexto del paquete de programas de apoyo a las IES. La institucionalización de los Programas de Tutoría en las IES resulta altamente plausible como una vía para capitalizar la inversión en la formación de sus académicos, de inversión en infraestructura, en la gradual modificación de las estructuras de gestión a favor de un servicio educativo comprometido con la equidad y la inclusión social. Avanzar en el conocimiento de la forma en que se llevan a cabo, contribuye a reducir los efectos no buscados que simulan procesos y prácticas, que calculan y acomodan resultados en detrimento de los mismos Programas que les dan lugar.

Por su parte, nos preguntamos si el diseño contempla acciones para hacer equitativo el acceso, modificando las características socioeconómicas y culturales de los jóvenes así como sus probabilidades de acceder a las IES. Con los elementos expuestos podemos concluir que si bien no es equitativo para la continuidad y el acceso, sí

podríamos sostener que es inclusivo en el sentido de que permite mediante la beca permanecer en la Educación superior a aquellos jóvenes que de otra forma, terminarían abandonando los estudios ante la carencia de recursos. También podría sostenerse como un Programa de equidad para la permanencia y el egreso.

Una línea exploratoria que pudiera abonar a favor del propósito relativo al acceso, es aquel que usara la beca como un incentivo para continuar los estudios, si fuera suficientemente fuerte podría, eventualmente, cambiar la proporción con la que ingresan los jóvenes con condiciones económicamente adversas a las IES, así como hacer más rápido el tránsito entre niveles educativos evitando la “huida” al mercado laboral. Un argumento similar al del acceso podríamos usar para el objetivo de *impulsar la formación en áreas de conocimiento que requiera el desarrollo estatal, regional y nacional*, ya que no hay prevista ninguna acción en las Reglas de Operación en este sentido. Sin embargo, lo anterior no desmerita el Programa de Becas si lo planteamos en términos de *permanencia, reducción de la deserción escolar y la terminación oportuna de los estudios*. Para aquellos jóvenes que ingresan a las IES, la beca puede significar un incentivo suficiente para permanecer estudiando, cumpliendo con los requisitos previstos por el Programa.

## Capítulo 5

### La UAM y su trayectoria Institucional en el contexto de la Política para la Educación Superior en la década de los noventa

#### Introducción.

El foco de atención de este capítulo es la trayectoria institucional de la Universidad Autónoma Metropolitana en el marco de las políticas de evaluación impulsadas en la década de los noventa. De manera particular, destacamos los procesos institucionales de cambio en torno al trabajo académico y sus funciones sustantivas, la investigación y la docencia. De forma breve presentamos algunos de los rasgos sobresalientes del modelo organizativo de la UAM, así como los cambios en esta estructura que sirven como contexto para el inicio de la implementación del PRONABES: el desbalance entre la investigación y la docencia, esfuerzos organizativos por reintegrar y articular ambas funciones y una importante reflexión sobre la docencia.

#### 5.1. La Trayectoria Institucional de la UAM

Existen diversos trabajos que nos describen la trayectoria institucional de la UAM desde el momento de su fundación hasta nuestros días con énfasis particulares: su historia (López, González y Casillas:2000); la regulación del trabajo académico (Rondero:2005); el estudio de la profesión y la carrera académica (Gil Antón *et al*: 2005); el cambio institucional (Del Castillo:2003); como marco para la explicación de la integración de los jóvenes en el sistema universitario y sus prácticas sociales, académicas y de consumo cultural (De Garay:2004). De tal suerte que nuestro propósito no es hacer una semblanza detallada, sino más bien recuperar algunos elementos que nos den pistas para seguir los cambios organizativos en torno al trabajo académico y sus dos funciones sustantivas, la investigación y la docencia.

Existe acuerdo en que el origen de la UAM se ubica en un contexto en el que destacaban dos problemas en el entorno de la educación superior (Rondero: 2005, De Garay: 2004):

1. el movimiento de 1968 que dio lugar a un proceso de organización y movilización de amplios sectores sociales cuyo propósito común fue la apertura democrática. De ahí derivó una creciente movilización estudiantil en distintas zonas del país que mantuvieron relación con los sindicatos universitarios.

2. Por otra parte, el gobierno entrante del Presidente Luis Echeverría (1970), puso en marcha el programa de Reforma Educativa que, en el ámbito universitario, expresaba la necesidad de crecimiento cuantitativo del sistema y una reorientación cualitativa del proceso de la educación.

Así, la Ley Orgánica de la UAM se realizó en el marco de una serie de debates e importantes decisiones de política educativa media y superior: la creación del Colegio de Bachilleres, de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), de los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM, y de otras universidades autónomas estatales en Aguascalientes, Ciudad Juárez y Tlaxcala. Rondero expone que entre las metas establecidas para la educación superior en la Reforma Educativa se encontraba la de reorientar cualitativamente al sistema, lo que significaba que el proyecto UAM era una alternativa a las instituciones que hasta ese momento seguían el “modelo” instaurado por la UNAM. Podemos decir que la UAM representaba una salida doble en el contexto de los primeros años de la década de los setenta: por una parte una estrategia política para los problemas de creciente matrícula estudiantil de la zona Metropolitana y, por otra parte, una estrategia de modernización para el SES (López, González y Casillas: 2000). Fue la ANUIES en 1973 la vía utilizada por el entonces Presidente Luis Echeverría para proponer la creación de una nueva universidad.

### 5.1.1 Características del “modelo” organizativo inicial de la UAM y un breve recuento de su proceso de cambio permanente, imperceptible y silencioso<sup>17</sup>

- ❖ La UAM se concibió como una institución *moderna* con objeto de *impartir educación superior, organizar y desarrollar actividades de investigación y preservar y difundir la cultura*.
- ❖ La innovación del proyecto se encuentra en su estructura organizativa, académica, administrativa y de gobierno, alternativas a la UNAM organizada en facultades e Institutos de Investigación.
- ❖ El rasgo sobresaliente de esta organización es de Universidad “multicampus” que ofrecía una administración más eficaz, dividida en diversas Unidades de tamaño razonable que contrarrestaban el modelo sobrepoblado de la UNAM e IPN. El modelo suponía la desconcentración funcional, administrativa y geográfica de tres unidades, ubicadas en Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, con la intención expresa de vincular a la institución con el entorno social y económico de estas zonas de la ciudad. La relativa independencia de las unidades, permitiría el desarrollo de cada una con identidad propia (ver anexo pág).
- ❖ Otro elemento es el establecimiento de límites en el crecimiento de la matrícula. Desde sus orígenes, se estableció en la UAM un tope máximo de 15 mil estudiantes por unidad. Como estrategia, esta decisión se sostiene con la idea de que la eficiencia y el control –político y académico– se podían lograr mejor en una institución de dimensiones acotadas desde el inicio (ver anexo, cuadro organigrama estructura administrativa).
- ❖ El *modelo departamental* como unidad básica de organización académica vincula las actividades de docencia e investigación, el criterio disciplinar es el que orienta su establecimiento. Los supuestos detrás del modelo eran lograr que la docencia, la investigación y difusión y preservación de la cultura se realizaran

---

<sup>17</sup> Para esta sección nos apoyamos en Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Diario Oficial de la Federación del día 17 de diciembre de 1973, Rondero:2005, López, González y Casillas:2000,

integralmente, que estos espacios dieran lugar a grupos multidisciplinarios de investigación, que fueran espacios flexibles, capaces de adaptar o incorporar innovaciones y transformaciones, sin que para ello se necesitara cambios estructurales.

❖ Los departamentos a su vez, se agrupan en *Divisiones* por áreas de conocimiento:

**AZCAPOTZALCO:** División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH); División Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD); División Ciencias Básicas e Ingeniería (CBI);

**IZTAPALAPA:** División Ciencias Sociales y Humanidades (CSH); División Ciencias Básicas e Ingeniería (CBI); y División Ciencias Biológicas y de la Salud (CBS).

**XOCHIMILCO:** División Ciencias Biológicas y de la Salud (CBS); División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH); División Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD)

❖ Dentro de cada departamento se organizaron *áreas académicas*, cuyas funciones fueron diferentes en cada caso. López, González y Casillas nos muestran los dos modelos que con mayor frecuencia se presentaron: 1. áreas académicas cuya responsabilidad era la docencia y la investigación y 2. áreas cuya responsabilidad era la investigación mientras que la docencia depende de la División y en cada Departamento se vincula con un Coordinador de Estudios.

❖ En cuanto a la organización de la estructura de gobierno (ver anexo pág. ), la Ley Orgánica de la institución establece la existencia de diferentes órganos personales y colegiados para la toma de decisiones en materia académica, administrativa y de regulación del trabajo. Así, la organización del gobierno de la universidad contempla la existencia de distintos órganos y niveles de gobierno: la Junta Directiva; el Colegio Académico; el Patronato; la Rectoría General, los Consejos Académicos (uno por unidad); las Rectorías de Unidad; los Consejos Divisionales (uno por división); las Direcciones de División; y las Jefaturas de Departamento.

❖ Se organizó el currículo con un sistema trimestral bajo el argumento de que este sistema permite un uso intensivo de la infraestructura educativa y la evaluación continua del aprendizaje. El sistema trimestral supone la revisión de planes y

programas de estudio, reducción del tiempo para subsanar deficiencias y propicia una actitud de estudio distinta entre los jóvenes.

- ❖ Se suprimió la elaboración de tesis para la obtención del título, se instaló un sistema de créditos y se integró el sistema social a lo largo de la licenciatura.
- ❖ Los estudiantes que ingresaban a la universidad debían realizar un Examen de Admisión y pagar una cuota por la matrícula
- ❖ Se introduce un nuevo modelo de enseñanza-aprendizaje en la Unidad Xochimilco: el Sistema Modular. Este sistema consiste en que el módulo representa la forma básica de organización curricular en contraparte a la forma tradicional de concebir y enseñar la ciencia al anteponer la enseñanza al aprendizaje. En él se pretenden que los estudiantes integren el aprendizaje, la investigación y le servicio a la comunidad.
- ❖ En Azcapotzalco e Iztapalapa el modelo educativo se mantuvo de forma tradicional, organizado en tono a asignaturas.

Con el paso del tiempo, esta estructura organizativa empezó a mostrar sus virtudes y defectos. López, González y Casillas (2000) nos muestran algunas de las dificultades que se derivan del modelo original y los cambios graduales que han venido registrándose. A propósito de la forma en que se registran estos cambios, Del Castillo (2003) nos advierte que la particularidad del cambio en la UAM es que es gradual y a veces imperceptible cuando se mira de fuera, ya que muchas de las reformas o ajustes de organización y funcionamiento no se plasman pronto en el marco institucional, sino que ocurren y se mantienen de manera informal.

En el modelo Departamental seguido, en contraste con el propuesto, la división del trabajo académico en la UAM se orientó más por la especialización disciplinar que por la pretendida multidisciplinariedad; la segmentación del trabajo académico y el desequilibrio entre la docencia y la investigación han sido rasgos dominantes que dificultan la flexibilización del trabajo cotidiano.

Para la década de los ochenta, la estructura que organiza el trabajo académico en Divisiones y Departamentos se mantuvo, sin embargo, aparece una fuerte tensión entre la investigación y la docencia impuesta tanto por el modelo, como por el impulso de nuevas formas de intervención gubernamental ante la crisis económica del inicio de la década. Esta tensión se manifiesta en las áreas académicas, que fue el espacio donde ocurrieron los cambios más significativos (López, González y Casillas: 2000). Vimos que no hubo conexión desde un inicio, con las funciones asociadas a las áreas, de tal suerte que en los casos en que las áreas organizaban la investigación, la docencia quedó vinculada a las Coordinaciones de los Departamentos y regulados por la División. En esta década se manifiesta una falta de definición institucional respecto al lugar de la investigación y la docencia en los propios documentos de la Universidad. López, González y Casillas muestran que el *Reglamento Orgánico de la UAM* (1981) pretendió establecer la diferencia entre áreas académicas y Áreas de Investigación, asignando a las Divisiones las funciones de Investigación y Docencia *sin priorizar ninguna pero en orden inverso al presentado en la Ley Orgánica* (p.253), además de establecer que tanto Departamentos y Áreas estarían constituidos fundamentalmente para la investigación. Esto último se distancia de los dos modelos de organización antes descritos que dieron origen a la UAM, al enfatizar que las Áreas deben ocuparse exclusivamente de la investigación. También llaman la atención de la prioridad institucional de la investigación en las discusiones en Colegio Académico del *Reglamento Orgánico*, como en la de las *Políticas Generales* (1985).

El contexto en el que se dio la tensión entre las tareas sustantivas vinculadas de forma más estrecha al trabajo académico, investigación y docencia en la UAM y sus estructura organizativa, debe verse en paralelo con otro conjunto de factores que le han inyectado una buena dosis de complejidad a la discusión. Uno de los factores externos que desató el fuerte impulso institucional hacia la investigación, está vinculado con la creación del SNI en 1984. Esto se manifestó de forma paralela en la UAM en 1985, en la aprobación del *RIPPPA* (Reglamento de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico) el *TIPPA* (Tabulador para ingreso y Promoción

del Personal Académico) y las *Políticas Generales* documentos en los que se confirma el énfasis en la investigación y sus productos, así como el reforzamiento de las áreas de investigación como espacios organizativos básicos del trabajo académico. Sin embargo, respecto a esto último Rondero e Ibarra (en Gil Antón et al: 2005) nos advierten una alta variabilidad entre unidades, divisiones y departamentos por lo que se hace difícil generalizar esta característica.

Otro factor, tiene que ver con el grado de desconcentración de las tareas en los diversos niveles de gobierno. Esto como consecuencia del modelo multicampus - separado de la Rectoría General-, que propició una discusión acerca del tipo de actividades que debían ser reguladas desde la Rectoría General, y cuáles por las Unidades. Esta discusión llegó al punto de que al inicio de la década de los noventa, el Rector General Gustavo Chapela (1989-1993) solicitó el trabajo de una Comisión para revisar el modelo organizativo de la universidad y que derivó en un *Manual de Organización de Rectoría General*. El diagnóstico fue que existía una alta concentración de funciones en la Rectoría General y un apoyo insuficiente para Departamentos y Divisiones, además de una desigual distribución de tareas en las Direcciones, repetición de trámites, alto burocratismo y exceso de poder de la administración sobre la academia.

En paralelo, al finalizar los años ochenta, se inició el proceso de deshomologación de los ingresos del personal académico vinculado en el tema de la evaluación para la calidad y la productividad. El propósito central fue establecer un sistema de obtención de ingresos adicionales al salario base de los académicos. La principal motivación para ello, fue el agudo deterioro salarial en la década de los ochenta, ante lo cual se implementó un *plan de choque* (Gil Antón, 2002) para compensar mediante estímulos y reconocimientos diferenciados al trabajo académico. En la UAM, este proceso podemos ubicarlo entre los años 1989 y 2004 caracterizándose por una profunda modificación en la forma de regular el trabajo académico que no modifica el

procedimiento de ingreso pero sí el de permanencia<sup>18</sup>. Esto se plasmó en una serie de modificaciones sucesivas en todo el periodo del RIPPPA y el TIPPA, la consolidación de comisiones dictaminadoras por área de conocimiento, la de recursos y divisionales así como de las instancias colegiadas encargadas de conducir los procesos de evaluación, incorporación de consejos divisionales como instancia de regulación para la obtención de ingresos no contractuales por el trabajo docente. Además, al Rector General se le otorgó la facultad de fijar los montos para cada estímulo o beca de acuerdo a las condiciones financieras de la institución (Gil Antón *et al*, 2005).

En este marco, la tensión entre investigación y docencia persistía. Si bien en 1992 por iniciativa del gobierno federal, aparece un nuevo programa de carrera docente para el personal académico con el propósito de dar seguimiento y evaluar las actividades docentes de la institución, la inercia institucional derivada de la década anterior sobre la investigación continuaba. Esto se muestra en los documentos que fueron aprobados al inicio de la década: en 1991 se reglamentan los Programas de Investigación y en 1996 se aprueban las *Políticas Operacionales para Determinar Mecanismos de Evaluación y Fomento de las Áreas de Investigación*.

Otra consecuencia fue el descuido y deterioro institucional de las tareas docentes. De tal suerte que con la llegada del Dr. Jose Luis Gázquez a la Rectoría General, se hace manifiesto que *“Tenemos el reto de la docencia. Es imperativo fortalecerla, construir un mejor marco para su organización y administración, pero sobre todo es necesario generar espacios académicos para la reflexión docente que sirvan a la conformación de ambientes más ricos para la realización de las tareas educativas. Para ello es ineludible explorar las potencialidades de nuestro sistema departamental y hacer*

---

<sup>18</sup> destacan los siguientes programas de remuneración extraordinaria a concurso basados en la evaluación del desempeño individual, medido por indicadores de productividad establecidos por cada programa: a) Estímulo a la docencia e investigación, b) Becas de apoyo a la permanencia, con base en el desempeño de las funciones universitarias, c) monto adicional de beca de apoyo a la permanencia para profesores titulares “C”, Beca al reconocimiento de la Carrera Docente, d) Monto adicional en función del factor escolaridad, después Estímulo a los grados académicos.

*pleno uso de sus ventajas”* (Toma de posesión Dr. José Luis Gázquez Mateos, 1997). A partir de este momento se inicia una seria reflexión acerca de la docencia en la Institución, lo que culmina con la modificación de las *Políticas Generales* y se adicionan las *Políticas Operacionales de Docencia* (2001). Cabe llamar la atención sobre este último punto, ya que durante 15 años se consideró *consolidada* la función de docencia (Sergio Reyes Luján, Informe De Gestión 1981 - 1985,) y en esa medida se *reiteraba la intención de hacer de la investigación la función preponderante y generadora de conocimientos para la actualización de planes y programas de estudio y la fuente de la difusión y extensión cultural* (González Cuevas, Informe de Gestión 1985-1989).

En la exposición de motivos de las *Políticas Operacionales de Docencia* desapareció la investigación como actividad preponderante y se establece un *equilibrio* entre las tres funciones sustantivas: investigación, docencia y difusión de la cultura (Gil Antón *et al*: 2005). En la lógica de crear estructuras formales para la atención de la docencia, fueron propuestos espacios colegiados equivalentes a las áreas para desarrollar el trabajo docente, tales como los Ejes Curriculares, Grupos Temáticos Divisionales ó Colectivos de Docencia en Azcapotzalco, o las coordinaciones de módulo en Xochimilco (López, González y Casillas: 2000). Recordemos en este punto, la anotación de Kent (2005) en la primera parte del capítulo referente a la lógica de la modernización educativa implicada en las políticas de los noventa que dejó a un lado la docencia y el aprendizaje, para encargarse preferentemente de programas de financiamiento, evaluación y planeación *tocando de soslayo la enseñanza, pero no de frente*.

En términos del crecimiento institucional, en el 2005 el Rector General Dr. Luis Mier y Terán Casanueva solicitó al Colegio Académico la aprobación del establecimiento de la Unidad Cuajimalpa, con las divisiones de Ciencias Sociales y Humanidades, de Ciencias Naturales e Ingeniería y de Ciencias de la Comunicación y Diseño, y con los departamentos de Ciencias Sociales, de Estudios Institucionales y de Humanidades

para la primera división; de Ciencias Naturales, de Procesos y Tecnología y de Matemáticas Aplicadas y Sistemas, para la segunda división; y de Ciencias de la Comunicación, de Teoría y Procesos del Diseño y de Tecnologías de la Información para la tercera. Así, en abril del 2005 fue aprobada la nueva Unidad y en junio del mismo año, la Dra. María Magdalena Fresán Orozco tomó posesión como Rectora de la Unidad Cuajimalpa. Las licenciaturas con las que se inauguró esta Unidad fueron, Administración, Derecho, Diseño, Ingeniería en Computación y Matemáticas Aplicadas.

Es posible percibir que una constante en la organización del trabajo académico departamental, es la tensión no resuelta entre investigación y docencia. Entre los retos que se propone la gestión actual del Dr. José Lema Labadie (a partir de diciembre del 2005) se hace patente la necesidad de una redefinición organizativa para el sostenimiento de las tareas sustantivas. Se reconoce que *“no es evidente que las áreas de investigación sean la estructura organizacional más adecuada para la planeación y adecuación de la docencia (...) Además de cambios legislativos es necesario un cambio organizacional para mejorar, entre otros objetos, la función docencia”* (Toma de posesión: [1 diciembre 2005](#)). En la misma línea se plantea la necesidad de repensar a la Carrera Académica y Administrativa *en función* de las propias metas institucionales. Se reconoce la necesidad de recuperar a estructura académica original en la UAM basada en un principio organizacional de *descentralización funcional* de tal suerte que los distintos órganos colegiados puedan impulsar políticas relativas a la Docencia e Investigación y no se queden atrapados por la inercia administrativa y burocrática.

Con esta breve mirada en torno a la forma de organizar el trabajo académico, destacamos algunos elementos que sintetizan Ibarra y Rondero (en Gil Antón et al: 2005) acerca de la situación que prevalece actualmente en la UAM.

Cuadro 2. Regulación del trabajo académico en la UAM 1989-2004 <sup>19</sup>

	Periodo de regulación colegiada orientada a la deshomologación de los ingresos (1989-2004)
Naturaleza, contenido y organización del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Naturaleza</i> Definida formalmente en el reglamento Orgánico, con base en escalafón, radicalización del papel cuantificador de TIPPA asociado a programas de deshomologación, desarticulación de los académicos en el modelo UAM. No se reconocen trayectorias, se reconocen productos asociados a remuneración</li> <li>▪ <i>Contenido</i> Investigación: generación de productos, desplazamiento de la docencia en licenciatura e impulso al posgrado.</li> <li>▪ <i>Organización</i> Transformación de las áreas en espacios formales de gestión administrativa y creciente individualismo en el trabajo. Desaparición paulatina o disminución del peso específico de los colegios de profesores.</li> </ul>
Medios de Trabajo	Reactivación de inversión en infraestructura y equipamiento. Paulatina recuperación mediante programas de financiamiento externo: FOMES, PROMEP, PROADU, PIFI, y los programas SEP-CONACYT
Referente Simbólico	Referente en el proyecto individual, una vinculación débil a grupos internos (formal), ampliación de las vinculaciones disciplinarias externas a la institución
Agentes y eventos relevantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Agentes</i> Órganos colegiados y comisiones dictaminadoras, áreas de investigación. Mediatización del sujeto académico y expresión sólo a través de instancias de representación formal débiles</li> <li>▪ <i>Eventos Internos</i> Separación paulatina y de facto de los académicos del SITUAM; crisis del SITUAM y surgimiento embrionario de alternativas de organización y representación laboral de los académicos. Instrumentación de políticas de deshomologación salarial.</li> <li>▪ <i>Eventos externos</i></li> </ul>

<sup>19</sup> En *La carrera académica en la Universidad Autónoma Metropolitana. Un largo y Sinuoso Camino* (Gil Antón et al:2005), los autores se encargan de proponer a los lectores cinco grandes periodos que desde su perspectiva denotan las transformaciones más relevantes en los modos de regulación del trabajo académico en la UAM: 1) El periodo de la fundación (1974-1976), 2) El periodo de regulación bilateral (1976-1982), 3) el periodo de regulación colegiada (1982-1985), 4) El periodo de regulación colegiada con un nuevo tabulador (1985-1989) y 5) el periodo de regulación colegiada orientada a la deshomologación de los ingresos (1989-2004). Sin embargo, únicamente usaremos la síntesis expuesta en el mismo documento por Ibarra y Rondero (anexo I) para el último periodo, dado que es el de interés relevante para el presente trabajo.

	Continuidad de las políticas de gobierno de corte neoliberal; deterioro del clima de tranquilidad política en el país, derrota del PRI en las elecciones presidenciales y primer gobierno de oposición en México en el 2000. Recuperación económica, reactivación del gasto en educación y ciencia, nuevo modelo de financiamiento y de remuneración a concurso; crisis económica en 1995. Movimiento estudiantil y huelga en la UNAM (1999), modificación de legislación Ciencia y Tecnología.
--	---

Fuente: Ibarra y Rondero: Anexo I: 2005

## **5.2 Las políticas Institucionales y su efecto en la UAM Azcapotzalco**

Hemos presentado hasta aquí, un breve recuento de la trayectoria de la UAM, especialmente impulsada desde las líneas de la política institucional de la Rectoría General. Sin embargo, cabe hacer notar las particularidades que este proceso tuvo en las Unidades. Recordemos la discusión sobre gobernabilidad de la primera parte, especialmente aquella posición que sostiene que no es suficiente explicarla a partir de las estructuras de gobierno, sino de procesos más amplios y complejos. En efecto, las diferentes unidades de la UAM si bien se sostienen en una misma estructura de gobierno: los mismos órganos colegiados con el mismo tipo de representación de sus comunidades, mismos procedimientos de elección de los representantes y órganos personales, la configuración propia de cada unidad, de los diversas composiciones profesionales y disciplinares que tienen lugar en cada Unidad, dan cuenta de una riqueza propia que se ve reflejada en sus programas de trabajo, documentos, estrategias. En esta sección nos dedicaremos a presentar la recepción en Azcapotzalco de estos lineamientos. La razón por la que nos concentraremos en esta Unidad, es porque ahí descansará el trabajo empírico en torno a la dimensión organizacional.

Es importante subrayar que Azcapotzalco se caracteriza por ser una Unidad que desde su origen hizo de la formación de recursos humanos su función prioritaria (*Misión de la Unidad Azcapotzalco*), lo que en buena medida se explica por la forma en que se definieron los perfiles de los Rectores de las unidades y las formas de reclutamiento inicial del personal. En la perspectiva de López Zárate, Casillas y González, esto imprimió una lógica propia y específica a cada Unidad, y al tiempo, complementaria

entre las Unidades. Así, el primer Rector de Azcapotzalco, Dr. Juan Casillas García de León, contaba con una importante trayectoria profesional en el campo de la ingeniería, y menor presencia en el ámbito de la investigación. Mientras que el Dr. Fernández González primer Rector de Iztapalapa, contaba con una muy amplia trayectoria en investigación en el Instituto de Física de la UNAM -del que fue además Director-, y menor experiencia profesional.

Finalmente, el Dr. Ramón Villareal Pérez, primer Rector de la Unidad Xochimilco contaba con una importante trayectoria en el Área de la investigación médica, pero también en la de la enseñanza y formación de recursos humanos. También, veremos que la oferta educativa de las tres Divisiones de la Unidad Azcapotzalco ha estado más vinculada a la formación profesional:

- **División de Ciencias y Artes para el Diseño**

Diseño de la Comunicación Gráfica  
Diseño Industrial  
Arquitectura

- **División de Ciencias Sociales y Humanidades**

Administración  
Derecho  
Sociología  
Economía

- **División de Ciencias Básicas e Ingeniería**

Ingeniería Civil\*  
Ingeniería electrónica  
Ingeniería metalúrgica\*  
Ingeniería ambiental\*  
Ingeniería en computación\*\*  
Ingeniería eléctrica\*  
Ingeniería física\*  
Ingeniería Industrial\*  
Ingeniería Química\*  
Ingeniería mecánica\*

(\*) abiertas desde la primer convocatoria de la UAM-Azcapotzalco. Ingeniería Ambiental e Ingeniería Física fueron Programas que se ofrecieron por primera vez en el contexto nacional, en la UAM

(\*\*) Vigente desde 2003

Dado el perfil inicial de Azcapotzalco, su organización académica respondía centralmente a los propósitos de la docencia y la formación profesional. Las Divisiones de la Unidad comparten un modelo matricial que busca optimizar la cooperación lateral e interdependiente entre diversas instancias universitarias y el mejor uso de los recursos. No obstante estas características comunes en la Unidad, existen ciertas particularidades organizativas en las Divisiones.

- **El Modelo matricial de CBI**

En Ciencias Básicas e Ingeniería, los departamentos no se corresponden con los Programas de Licenciatura que se ofrecen (existen 10 Programas y existen 5 Departamentos: Ciencias Básicas, Electrónica, Energía, Materiales y Sistemas). De tal manera que la estructura de cooperación se emplea para distribuir la responsabilidad docente entre todos los departamentos, aprovechar los recursos divisionales y eventualmente institucionales; con ella se posibilita la creación (o eliminación) de Programas de Licenciatura sin necesidad de modificar los Departamentos, además de propiciar la interacción de académicos con distinta formación.

Al interior de los Departamentos, las áreas académicas conformadas con criterios disciplinarios se harían cargo de la organización de la docencia e investigación. De tal suerte, cada académico estaría asignado a un Departamento y ahí, a un área académica. Para la Docencia, había un *Comité de Carrera* con responsabilidad de supervisar el Plan de estudios y de recuperar la relación con los jóvenes universitarios. Los Departamentos se responsabilizaban de los Programas de Licenciatura con el apoyo de los Comités de Carrera. Actualmente, la intención de formalizar espacios colegiados de organización docente con reconocimiento institucional equivalente a las áreas, ha dado lugar a los Grupos Temáticos Divisionales (GDT) los cuales están en proceso de institucionalización.

En materia de investigación, el desarrollo de programas institucionales que favorecían esta actividad, las áreas se privilegiaron como espacios para la organización de la

investigación y no ya de la docencia (Reglamento Orgánico, 1981), esta División sostuvo una crisis interna. La principal oposición se observó entre el quehacer profesional, más cercano a la Ingeniería y un quehacer disciplinar más cercano a las Ciencias Básicas<sup>20</sup>. Oposición que se puso de manifiesto en las formas de evaluación (más próximas a las Ciencias Básicas), que no sólo confrontaron a los académicos adscritos a esta División, sino entre Unidades. En Iztapalapa, el perfil de la División está más orientado hacia disciplinas *académicas* con mayor tradición y antecedentes de investigación. Sus Departamentos se constituyeron en buena medida, por académicos provenientes de los Institutos de investigación de la UNAM y del IPN. La modificación en la prioridad para la conformación de las áreas dejó a muchos académicos fuera de ellas, además, la docencia quedó sin referente organizativo formal con consecuencias muy severas sobre la docencia: Planes y Programas de estudio sin actualización durante 20 años; pasaron 30 años antes de que se propusiera la creación de un nuevo Programa de Licenciatura, deterioro del interés en la práctica docente, individualización y simulación del trabajo académico. Actualmente y de forma general, los Planes de licenciatura en esta División deben cubrir aproximadamente 500 créditos, y han sido diseñados para cubrirse en un plazo de 12 trimestres efectivos (que requieren un avance promedio de 42 créditos trimestrales).

#### ▪ El Modelo Matricial de CyAD

En Ciencias y Artes para el Diseño los Programas de Licenciatura tampoco se corresponden con los Departamentos (4 Departamentos, 3 Programas de Licenciatura). La Docencia se organiza por una Coordinación Divisional y con los Coordinadores de cada Licenciatura. Esta División tiene una estructura similar a la de CBI y de forma paralela comparte también algunas consecuencias producto de la organización y ponderación diferencial entre la investigación y la docencia. Uno de los efectos

---

<sup>20</sup> También existen antecedentes que rebasan el ámbito institucional de la UAM. Grediaga (2000) da cuenta del surgimiento de la Ingeniería (Civil) en México fuera de los recintos universitarios, sino que su desarrollo tuvo origen en las escuelas profesionales, el Real Seminario de Ingeniería y después, en la Escuela Nacional de Ingenieros. Mientras que la física y otras Ciencias exactas se desarrollaron siempre en el ámbito académico de la Universidad.

*perversos* que tuvo la ruptura organizativa de la docencia en las áreas en esta División, fue que se establecieron “cuotas” de “carga docente” entre los profesores de los distintos Departamentos, lo que llevó a la extrema atomización de la docencia rompiendo de tajo el ánimo colectivo que debía impulsarla.

Otra característica de la organización curricular en esta División es que las UEAS se agrupan en *eslabones*. Sus Planes y Programas de estudio son quizá los que han logrado a la fecha, un mejor diseño curricular de acuerdo a los requerimientos de flexibilización y actualización, producto de la revisión iniciada en el 2002. Sin embargo, esta innovación curricular no tiene soporte en la estructura administrativa y académica, especialmente en lo que toca a las ueas optativas. Como se ha venido reiterando, un problema común en la Unidad es que no existen estructuras formales de organización colegiada para la función docente, de manera informal la División se ha dado *Colectivos de Docencia* para organizarla, pero aún no se han consolidado estos espacios. De tal manera que los Coordinadores de Licenciatura y de Docencia Divisional han seguido la inercia de los usos y costumbres para la asignación docente, lo que se hace insostenible con la nueva propuesta curricular.

En materia de investigación, la política institucional que privilegió esta actividad desató un debate al interior de esta División, semejante a la que sostuvieron los ingenieros en CBI. El debate se centró en la forma de delinear esta actividad en torno al Diseño y la Arquitectura que están más volcadas a la actividad profesional *no académica*. De igual forma, se tocaron las actividades artísticas de algunos académicos de la División que no encontraban cabida en la tipificación de su actividad en la Institución.

La (re) organización que hizo de las áreas los espacios colegiados idóneos para darle cauce a la investigación, hizo que su existencia se “vaciará de sentido” y quedara reducida a una formalidad sin productos de su actividad. Esta situación dio lugar a la desaparición del 80% de las áreas en 1997, lo que a la fecha no se ha logrado revertir.

- **El modelo matricial en CSH**

En Sociales y Humanidades, existen 5 Departamentos con 4 Licenciaturas; a diferencia de las dos Divisiones anteriores cada Licenciatura tiene un Departamento que se hace responsable de su organización docente -salvo el Departamento de Humanidades que no tiene un Programa de Licenciatura-. La organización matricial se hace patente en el tronco básico profesional que es nutrido con profesores de los 5 Departamentos (que eventualmente también apoyan algunos cursos de CBI). Existe también un Coordinador Divisional de Docencia y Coordinadores de Licenciatura en cada Departamento (excepto en Humanidades). No obstante esta estructura, es en esta División donde el modelo matricial resulta más débil; al paso de los años se han limitado las colaboraciones docentes entre Divisiones y aún entre Departamentos. Si bien la docencia del tronco básico está bajo responsabilidad de la División, los jóvenes universitarios ya no comparten los cursos con las diversas licenciaturas, sino que los cursos tienen una orientación propia de cada Licenciatura. La docencia está fuertemente atomizada en cada Departamento.

Para subsanar la ausencia formal de un espacio colegiado de organización docente, en esta División se han promovido Ejes Docentes, procurando integrar a todos los profesores en ellos. La investigación al igual que en el resto de la Unidad, se organiza en áreas dentro de cada Departamento. El proceso de separación de la investigación y la docencia como responsabilidad de las áreas no fue tan severo como en otras Divisiones, no obstante, también tuvo repercusiones sobre esta actividad.

Con estos antecedentes, advertiremos tres distintas tendencias que se marcaron en la Unidad a partir de la expedición del *Reglamento Orgánico* (1981) al instituir a las Áreas como el espacio central para la investigación. La primera de ellas fue que en la medida en que el trabajo docente servía como eje al trabajo colegiado de los departamentos, las nuevas Áreas que solicitaron registro mantuvieron esta lógica de trabajo, es decir, se mantuvieron básicamente articuladas en torno a la docencia; la

segunda se presentó en menor medida, y consistió en esfuerzos colectivos por transitar a espacios de investigación efectivos; por último, se agregaron esfuerzos individuales e inconexos de investigación (PAPAGI, 2006).

Más adelante, en la década de los noventa, y en sintonía con el reajuste organizativo en la administración del Dr. Gustavo Chapela, se acordó iniciar un proceso de evaluación en el que siguiendo criterios generales, cada Unidad realizaría un *auto evaluación* conforme a mecanismos y procedimientos propios (1992-1993). Esta iniciativa pretendía fortalecer el proceso de planeación -evaluación con la intención de darle viabilidad al cumplimiento de objetivos institucionales. Este proceso estuvo guiado por *La Misión* documento aprobado por Consejo Académico en 1993. Después, con el inicio de la gestión de el Lic. Edmundo Jacobo se continuó con el proceso evaluación sobre las Áreas de Investigación entre 1994 y 1997. Los documentos eje que guiaron ese proceso fueron *Desafíos de un Proyecto Renovado 1993-1997*, *Proceso de Planeación, Evaluación y Presupuestación* y el documento producto del trabajo de una comisión de Consejo Académico y aprobado por este mismo Órgano, *Políticas Operativas para Evaluar el desarrollo de las Áreas* (1995). Recordaremos de párrafos anteriores que, este último ejercicio se inscribía en una lógica institucional más amplia que culminó con las *Políticas Operacionales para Determinar Mecanismos de Evaluación y Fomento de las Áreas de Investigación* (1996) aprobado para la UAM en su conjunto.

Con el ejercicio de evaluación en Azcapotzalco se pudo ver movilizad la compleja estructura organizativa y de gestión institucional. Se evidenciaron diversas estrategias divisionales -que a su vez respondían a formas organizativas propias, y de composición disciplinar- promovidas a partir de lineamientos generales. Como consecuencia de ellas, en el proceso mismo de evaluación surgió la necesidad de generar tipologías para clasificar los diversos momentos de desarrollo que mostraban las Áreas que no fueron suprimidas por no reunir las condiciones para sostenerse.

Los Consejos Divisionales en el ánimo no sólo de evaluar la creación o supresión de las Áreas, sino también de fomentar su desarrollo acordaron reconocer: 1) suprimir Áreas, 2) reconocer Áreas en proceso de consolidación y que requerían medidas de fomento y desarrollo a mediano plazo, 3) Detonar Áreas que hubieran alcanzado un importante nivel de desarrollo y consolidación, y 4) solicitar la creación de nuevas Áreas cuyo antecedente fueran grupos de investigación con un trabajo colegiado sostenido. Al finalizar este ejercicio, se reestructuraron y desaparecieron de cerca de 22 de Áreas, aproximadamente el 42% de las entonces existentes. La razón por la que fueron reestructuradas o desaparecieron fue porque las Áreas operaban bajo lógicas distintas a las de la investigación, y en buena medida, seguían manteniendo el modelo organizacional de los primeros años de Azcapotzalco (De Garay: 1998).

Desde entonces, puede apreciarse un esfuerzo importante en Azcapotzalco para consolidar un trabajo colegiado en torno a la investigación, con la solicitud al Consejo Académico de aprobación de 24 nuevas Áreas de investigación entre 1997 y 2005; como complemento, se hicieron algunas reformas a los *Criterios para la creación, Modificación y Supresión de las Áreas de Investigación* de tal suerte de permitir a las Áreas reportar de forma más flexible cambios de nombre, objeto de estudio, integrantes, programas y/o proyectos de investigación, etc. En la misma línea, a partir de 2006 se inició un nuevo Proceso de Auto evaluación y Planeación de las Áreas y Grupos de Investigación (PAPAGI) promovido por el actual Rector, Dr. Adrián de Garay Sánchez (2005-2009).

El propósito central que persigue el PAPAGI (2006) es el de lograr una mayor articulación entre los campos de investigación y desarrollo tecnológico *con objetivos, metas y estrategias viables, compromisos precisos y claramente priorizados, así como la necesaria rendición de cuentas públicas debidamente calendarizadas, el fin último es fortalecer la estructura organizativa para la investigación*. Se espera que tal estructura cuente con líneas y políticas de fomento institucional de tal manera que

haya una articulación coherente entre la propia identidad del espacio académico con el marco institucional.

El programa de trabajo de la Rectoría de Azcapotzalco para el periodo 2005-2009 se propone dinamizar los procesos de planeación, evaluación y rendición de cuentas. Hay un énfasis importante en el fortalecimiento de la docencia, que incluye entre otras cosas la formación de un Programa de Integración a la Vida Universitaria, especialmente orientado a los estudiantes del primer año de la licenciatura, consolidación de un *Sistema Institucional de Tutorías* con la finalidad de generar una estrategia institucional de atención a los estudiantes becados por el PRONABES y no, bajo esquemas individuales generados en las Divisiones, actualización, flexibilización y acreditación de las licenciaturas, fortalecimiento de la organización colegiada de la docencia respaldada por las Políticas Operativas.

Al segundo año de la gestión del Dr. De Garay se ha podido constatar que hay avances en instrumentar espacios colegiados formales para la docencia, equivalentes a las áreas en la investigación, pero desiguales en cada División. De forma paralela, la Comisión encargada de analizar los avances de las Políticas Operativas de docencia en Azcapotzalco (2007), recomendó la creación de un sistema único de información sobre la docencia y la implementación del Programa Institucional de Tutorías (PIT). Este Programa fue dado a conocer ante el Consejo Académico a mediados del 2006, pero su instrumentación precisa la (re) elaboración de Programas Divisionales y su puesta en operación está aún pendiente.

### **5.3 Las becas PRONABES en la UAM**

A nivel Nacional el PRONABES ha asignado 379,930 becas en 6 años, la variación anual ha ido incrementando. En el último año, además de presupuesto asignado para este Programa, existen montos adicionales del Programa de Fortalecimiento de Becas y una partida especial para el desarrollo normativo y supervisión. Al inicio del Programa se atendieron poco más de 7 de cada 10 solicitudes; en el último ciclo escolar 2006-2007,

se atendieron más de 9 de cada 10. El PRONABES en la UAM se inició en Otoño del 2001. Desde entonces, el incremento año a año, en el número de becas asignadas es muy importante. Este incremento obedece a los esfuerzos financieros institucionales por incrementar con recursos propios el número de becas disponibles, es particular en Azcapotzalco e Iztapalapa.

**Cuadro 3**  
**Becas PRONABES asignadas en la UAM 2001-2007**

Ciclo escolar	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
UAM	169	971	1,519	2,047	2,490	4,576
Crecimiento UAM (%)	*	474,6	56,4	34,8	21,6	83,8
<b>Nacional (%)</b>	*	<b>112,8</b>	<b>29,7</b>	<b>12,4</b>	<b>17,4</b>	<b>11,3</b>

Fuente: Evaluación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento PRONABES 2001-2007

En términos generales menos de 6 becarios de cada 10 renuevan su beca cada año en la UAM; esto tiene algunas variaciones por ciclo escolar, especialmente en 2006-2007 al estar vigente (son datos actualizados a marzo del 2007) no puede valorarse aún el total de jóvenes universitarios que renovarían su beca. No obstante, estos valores están ligeramente por debajo de los valores Nacionales. Uno de los propósitos de este trabajo es observar con más detalle los factores que contribuyen a mejorar las condiciones para el desarrollo de las trayectorias e inversamente, aquellos que las obstaculizan con el fin de avanzar en términos de equidad dadas las características de individuales, sociales y organizacionales con las que se realizan las trayectorias universitarias.

**Cuadro 4**  
**Becas Asignadas y Renovadas por ciclo escolar**

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
Asignadas	169	971	1,519	2,047	2,490	4,576
Renovadas	101	547	969	1,119		1,522
% de renovación UAM	59.8	56.3	63.8	54.7		33.3
<b>% de Renovación Nacional</b>	<b>63.6</b>	<b>62.3</b>	<b>59.1</b>	<b>57.7</b>		<b>52.4</b>

Fuente: Evaluación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento PRONABES 2001-2007

#### ▪ Saldos parciales

La ruta posible para hacer una reflexión del contenidos de estas páginas, nos permiten ir de lo más general, la hechura de las políticas hasta su efecto en ámbitos de interacción concretos, léase el de la Unidad Azcapotzalco de la UAM. Es importante porque si bien podemos ver dibujadas grandes líneas y continuidades en las políticas institucionales, su desarrollo cabal está condicionado al contexto de la implementación. Es ahí donde encontramos que los objetivos se “tuercen” produciendo eventos inesperados y a veces *perversos* (Boudon: 1980). De aquí se desprende la alta vulnerabilidad de los programas cuya existencia depende de la fluctuación de recursos económicos, humanos y organizativos. No es de llamar la atención, el fuerte giro hacia la docencia en la UAM en los últimos años. Sin embargo, como pudimos ver a lo largo de nuestro recorrido los esfuerzos impulsados por los programas de política han tenido pocas repercusiones sobre las condiciones institucionales dadas para las trayectorias de los jóvenes universitarios, el incremento de la calidad formativa y de de la universidad un espacio más equitativo. Este fue claramente un saldo negativo de las políticas y se explica por los efectos no esperados producto del tipo de regulación del trabajo académico que en cierto modo *trastocó* el núcleo básico de la profesión académica en el país, y la UAM no fue la excepción (Gil Antón *et al*: 2005).

Esto opuso el trabajo colegiado sustento básico del modelo innovador de la UAM, a un individualismo del trabajo académico y atomización de la organización docente. El progresivo debilitamiento de la colegialidad en el trabajo académico, dificulta hacer reversible las consecuencias sobre la estructura organizativa que tiene fuertes contradicciones entre *su dicho* y *su hecho*. Especialmente delicada y estratégica es la recuperación de los espacios formales para la docencia de cara a la creciente flexibilización de Planes y Programas de estudio y de nuevas demandas y diversificación de la función docente (incorporación de nuevas tecnologías y diseño de formas pedagógicas alterativas, apoyo tutorial), que no están aún formalizadas.

## Capítulo 6

### El proceso de institucionalización del PRONABES y la Tutoría en la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco

#### Introducción.

Considerando la trayectoria institucional de la UAM y la figura de tablero propuesta en la introducción, este capítulo enfoca el aspecto organizativo de las Universidades. Para ello, daremos un giro al angular de manera que nos permita aproximarnos a las particularidades, propias de las organizaciones dedicadas a la reproducción del conocimiento. Con ello, damos paso a un esquema operativo para la observación del proceso de institucionalización del PRONABES en un marco organizativo concreto: el de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Esta aproximación la alimentaremos con dos fuentes: la primera, proviene de los documentos producidos en las últimas dos gestiones de la Rectoría de la Unidad Azcapotzalco y de entrevistas con algunos actores involucrados en la estructura académica y de coordinación del Programa.

#### 6.1 Universidad y Organizaciones

El estudio de las organizaciones ha venido cobrando relevancia ante la creciente dificultad por ubicar al individuo moderno dentro de espacios sociales con vínculos duraderos y estables. La imprecisión de la noción de *clase* como referente de identidad y canal de transformación social, la gradual alteración del vínculo y los roles sociales, han generado una particular expectativa sobre las organizaciones como mediadoras de las relaciones sociales. La escuela -léase para los fines de la exposición, la Universidad- se cuenta como parte de esos espacios organizados de mediación donde se transfieren prácticas profesionales, se generan modelos de rol, se asigna status, se contribuye en la transición a la vida adulta.

Pero también en las organizaciones hay implicada la idea de *proyecto social*, donde se juegan necesidades, oportunidades y capacidades que se subordinan a una racionalidad que las organiza. Esta racionalidad no sólo responde a los fines que la organización persigue, sino a procesos históricos que en los que se sedimenta este espacio social (Miranda: 2000). El estudio de la Universidad como espacio organizado responde a un *proyecto social* cuyos códigos organizadores han variado históricamente. Los cambios en los códigos de relación son producto del juego de diversos actores e intereses que configuran diversos propósitos que orientan su acción. La concepción de la Universidad como institución social tiene que ver con que su organización en torno a ciertos valores y la persecución de sus fines, de ajustan a los requerimientos internos y del entorno.

La Universidad medieval reunida en torno a oficios que constituidos en gremios profesionales resguardaron para sí el monopolio de la enseñanza; con el paso del tiempo, esta organización logró cierta autonomía de los poderes eclesiásticos y laicos. En nuestro país como en el resto de América Latina, la Universidad no tuvo la autonomía del poder real y eclesiástico que tuvo en Europa. El propósito de esta institución durante el periodo colonial fue la formación de personal de iglesia y gobierno, así como la afirmación de una élite cultural e intelectual, lo que reducía su función a la *cultivación* para un cierto estilo de vida (Brunner y Flisfisch: 1989). Con el inicio de los movimientos independentistas que predominaron en el siglo XIX, la Universidad inició un nuevo periodo de definición institucional. Si bien persistieron ciertas inercias coloniales, el nuevo tipo denominado *Universidad Nacional* se reorientó por la responsabilidad de educar a la sociedad, bajo un modelo napoleónico que descansa en la prolongación del Estado, su ímpetu democratizador e igualitario. Pero este nuevo valor y función, convivía con lo que Brunner (1990) llamó la *leyenda organizacional* de la Universidad que *la arraigaba a un pasado donde el valor de la distinción, la jerarquía y el prestigio se contraponía al principio igualador que empezaba a surgir en este siglo.*

Para el siglo XX, la Universidad en este Continente vivió su primer gran reforma desde las primeras décadas y de forma variable, de un país a otro, hasta la década de los setenta. El movimiento de reforma se inició en Córdoba, Argentina y fue producto de los grandes cambios de las sociedades latinoamericanas que fueron consolidando nuevos sectores sociales e intelectuales consecuencia de la vida urbana, la ampliación de un mercado para nuevas y diversas profesiones y la consolidación de la *dominación burocrática* que requería de un tipo de funcionario público legitimado en los certificados (Brunner y Flisfisch: 1989). El movimiento reformista sostenía banderas de cogobierno y participación estudiantil, el quiebre de un monopolio sobre la docencia bajo el principio de docencia libre; esto último incluía la incorporación de nuevos profesionistas a la práctica docente lo que imprimió un mayor pluralismo y diversidad a la enseñanza. En esta nueva etapa, la Universidad tiene en la certificación su principal función y hace de ella, un recurso legítimo de competencia y una de las formas típicas de obtención de prestigio, poder y riqueza (Brunner y Flisfisch: 1989).

Estos grandes momentos tuvieron sus particularidades en los diversos países latinoamericanos. En México, el siglo XIX representó prácticamente un siglo “perdido” en términos de la trayectoria institucional universitaria. Posterior al movimiento de independencia, la Universidad de México se mantuvo sin actividad hasta 1910 en que se refundó como la Universidad Nacional de México. Un a suerte similar tuvieron las Universidades de Mérida, Chiapas y Guadalajara que, si bien las dos primeras se iniciaron en el siglo XIX, fueron intermitentemente cesadas sus actividades a lo largo del mismo. Por otra parte, el impulso reformista no alcanzó a la Universidad sino hasta la década de los años cuarenta en que inicia propiamente la ampliación y diversificación de la oferta institucional. Hasta antes de esta década es posible hablar propiamente de un Sistema de Educación Superior, con oferta pública, privada, universitaria y tecnológica.

El devenir histórico ha asignado a la universidad diversos códigos para la organización de su proyecto. Para la Universidad Contemporánea, probablemente el detonador

principal es el nuevo rol que se le ha concedido al conocimiento, como un factor más de la producción. Pero no es el único; como hemos visto, el contexto histórico impone esquemas culturales y formas de vínculo social distintos dados por el incremento de la movilidad laboral y geográfica, la democratización de la educación y alargamiento de los periodos de escolarización, cambios tecnológicos para la información y la comunicación, nuevos modos de vida, de referentes identitarios y de valores.

Como vimos, desde su origen la universidad conservó el monopolio de la producción y reproducción del conocimiento. El lugar natural para el desarrollo de la ciencia fue la universidad, producida en torno a la investigación disciplinaria y validada por comunidades de especialistas; a este modo de organización para la producción del conocimiento se le ha denominado *Modo 1* (Gibbons *et al*: 1994)).

Pero en los últimos años producto de los cambios descritos, el código de organización para la producción del conocimiento ha tendido, según Gibbons, a trastocar el monopolio de su producción en la Universidad; esto aunado con la valoración de aprendizajes y conocimientos adquiridos fuera de los procesos escolares, como lo revisamos ya en el Capítulo 4, con el paradigma de educación continua y *aprendizaje a lo largo de la vida*. Recordaremos de ese capítulo, una nueva modalidad de generación del conocimiento, orientada por un uso más aplicado y la incorporación de diversos marcos disciplinarios; consecuentemente, se integran equipos de trabajo con diversas habilidades y organizados en redes funcionales y flexibles. Uno de los factores que se asocia con la aparición del *Modo 2*, es la masificación de la educación superior después de la segunda guerra mundial. A este fenómeno de le atribuye una mayor socialización de la ciencia - distribución social del conocimiento- impulsada por egresados universitarios que al insertarse en diversos tipos de organizaciones han usado el conocimiento y la tecnología para solucionar un amplio rango de problemas. A la larga, esto ha minado el monopolio de la universidad como productora única de conocimiento.

Pero esta imagen todavía está próxima a la ciencia ficción en México. La paradoja es que la estructura organizativa de las IES públicas en nuestro país, que esta siendo orientada por los programas de política pública hacia formas novedosas de gestión, a una mayor movilidad y flexibilidad curricular, a la incorporación de nuevas tecnologías para el aprendizaje, a la diversificación de opciones formativas, todo esto bajo la rúbrica de la calidad y la excelencia, ocurre dentro de estructuras de gobierno verticales y rígidas, con una organización del trabajo donde prevalece la autonomía y la fragmentación lo cual hace muy difícil su “ajuste” a los preceptos normativos acerca del servicio educativo contenido en los Programas de política; en resumen, la Universidad vive una suerte de *choque institucional* (Miranda: 2000) impulsado por la diversidad de racionalidades que interna y externamente están actuando. A continuación presentamos un breve trazado de este complejo entramado en el que está situada.

## 6. 2 La complejidad organizativa de la Universidad

Los argumentos anteriores nos conducen a observar ciertas particularidades organizativas propias de la Universidad, que conlleva la necesidad de hacer referencias puntuales respecto al conjunto de las organizaciones. El en Capítulo I nos referimos a la dificultad de valorar la calidad de la educación -y su insumo, el conocimiento- por su carácter intangible -*sustancia escurridiza e incluso invisible*, nos dice Clark (1983)-. Después, en el Capítulo 3 dimos cuenta que Bourdieu y Passeron entendían a la escuela como una institución propia del campo cultural cuya organización interna se moviliza en torno al conocimiento; esto es, el bien que se moviliza es fundamentalmente simbólico lo que acarrea dificultades implícitas para la organización Universitaria; de forma sintética señalamos algunos de estos aspectos particulares (Thompson y McEwen: 1961; Clark: 1983):

1. *La (in) definición de su proyecto social.* La dificultad por delimitar con claridad los fines y objetivos que persigue la Universidad, y la educación superior en general, la explica Clark por la diversidad de tareas y fines que le orientan, lo que conduce a

enunciados generales y ambiguos. De tal manera que su capacidad para orientar el trabajo y la organización interna genera expectativas que difícilmente se cumplen; o se formulan enunciados normativos normalmente elaborados por ciertos agentes con control jerárquico que terminan siendo *representaciones pobres y guías inapropiadas*. De acuerdo a este autor, los objetivos *realmente* operantes emergen entre los individuos y la organización del conocimiento (Clark:1983).

2. *La evaluación de los productos que genera*. Nuevamente, el conocimiento es usado para una variada gama de propósitos: lo usan los profesionistas en muy diversas áreas, se plasma en productos de investigación y desarrollo; inclusive el desempeño profesional de sus egresados es una entre muchas otras habilidades que se supone que la universidad debe generar en los jóvenes universitarios.

3. *Inversión en capital humano*. Los agentes que hacen uso del conocimiento como insumo y mediante ciertas tecnologías (docencia e investigación) requieren de un proceso de capacitación que representa una inversión para las Universidades.

4. La complejidad y especialización del conocimiento repercute en la *fragmentación en unidades organizacionales* básicas, legitimadas en su saber especializado. De tal manera que cualquier organización universitaria está compuesta por diversas células especializadas donde la estructura de poder es plana u horizontal y, donde el agrupamiento de tareas e individuos es en torno a campos de conocimiento.

5. *La enseñanza y la investigación -su especialización y división del trabajo-*, se encuentran *débilmente acoplados* con las unidades operativas del establecimiento y con sus enunciados normativos. Un modelo clásico de organización burocrática supone una estructura vertical en las que las unidades se subordinan a una autoridad jerárquica, y quedan reducidas a ejecutoras pasivas de un precepto normativo. Lejos de esta interpretación Weick (1976) usó la imagen de un campo de fútbol redondo para dar cuenta de las diversas realidades dentro de los espacios educativos, lo cuales concluye son *sistemas débilmente articulados*. Más adelante, Clark usó esta misma conclusión para los sistemas de educación superior donde la ambigüedad de sus fines, la estructura horizontal y fragmentada del trabajo académico, la independencia de la

dinámica disciplinar del establecimiento, dan lugar a estructuras flojamente acopladas.

6. Todo lo anterior produce una *dicotomía interna* entre quienes desempeñan las funciones sustantivas de la universidad: académicos y administrativos. Ambos, tienen un marco de referencia y reglas de procedimiento que emergen de dos modelos organizacionales -por tanto racionalidades implícitas en el desempeño de sus acciones - distintos. En términos de gobierno, la particularidad organizativa de la Universidad opera con una cierta autonomía relativa, propia de la ciencia, la investigación y en general la educación superior. Esta autonomía alcanza las tareas y funciones que muchas veces son empresas que están más allá de las estructuras organizativas de cada establecimiento. Se produce entonces una fuerte tensión entre las autoridades legítimas de los establecimientos y las formas organizativas propias de cada disciplina.

Clark propone enfatizar el estudio de la Universidad y las IES *hacia dentro*, de tal suerte de observar la reacción de sus organizaciones ante una determinada demanda del entorno. Existen diversas posturas respecto a al papel que el entorno juega dentro de las organizaciones, básicamente son consideraciones de grado; desde aquellas que sostienen que el entorno es determinante, hasta otras posiciones que sostienen una relación contingente con el entorno y relativas a él. Siguiendo esta última postura, advertiremos variaciones, conflictos y formas nuevas de cooperación en la estructura interna de las organizaciones para adaptarse al entorno.

Por otra parte, las políticas públicas las entendemos como parte de estas *demandas* que se hacen desde el entorno de las IES y, en función de su implementación se esperan *cambios* en tareas, procesos y/o resultados que producen. Cuando los programas de política alcanzan a las organizaciones -en este caso a los establecimientos de educación superior-, sus propósitos se transforman en acciones, normalmente de tipo administrativas, de gestión. En las IES mexicanas la fuerte presión para obtener recursos públicos a cambio de “resultados”, muchas veces ha provocado cambios en direcciones no deseadas, o simplemente se han desvirtuado los

procesos a favor del cumplimiento de los indicadores. En este sentido, el entorno juega un papel fundamental en la forma en que se conducen las IES y sus actores.

Debido a las particularidades del tipo de organización que nos ocupa, la implementación de los programas de política conllevan implícitamente la tensión entre las acciones emprendidas desde una estructura de gobierno universitario más próximo a un modelo burocrático, con la organización del trabajo académico más cercano a lo que denominaremos un modelo de desarrollo organizacional (Elmore en Aguilar; Vol 4:2003). La descripción detallada de ambos modelos los expondremos a continuación a la luz del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior y las características organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Para el caso de una Política Nacional de Becas debemos referirnos a los jóvenes que demandan ingreso en distintos establecimientos que ofrecen educación superior, ya que en conjunto ellos representan una demanda compartida por la que se compite. En este sentido cabe valorar brevemente el escenario de competencia más próximo para la UAM. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se asientan cuatro grandes instituciones de educación Superior públicas que operan con recursos de origen Federal: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana. Además, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México que depende de recursos locales y otras IES públicas tales como la de la fuerza aérea, todas las de formación artística dependientes de Bellas Artes y CONACULTA, así como la Escuela Nacional de Antropología e Historia dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia. De parte del sector privado existen cerca de una centena de establecimientos cuya oferta y calidad es muy variable. Se ha mencionado ya, que cada Institución opera con sus propias políticas de ingreso, de tal manera que las convocatorias, requisitos y fechas no dependen más que de las propias condiciones institucionales. Pese a esto, hay un cierto *ritmo* que se considera como referencia y tiene que ver con la

organización de los ciclos escolares de los niveles previos, que inicia de forma general al finalizar agosto y concluye hacia el fin de la primavera y las primeras semanas del verano.

### **6.3 Operacionalización de la institucionalización del PRONABES**

Volviendo a nuestro problema de investigación. Comentamos ya que la masificación tuvo entre sus consecuencias, el cambio en la composición social de los jóvenes universitarios. Efectivamente, hoy la universidad no está destinada centralmente a la formación de hombres, provenientes de clases medias y dirigidos a puestos de dirección. La incorporación creciente de las mujeres y jóvenes universitarios de diversos estratos y regiones, tienen un impacto diferencial sobre las familias, las comunidades, las regiones, etc. Sin embargo, para alcanzar el impacto esperado de la masificación de la educación superior, es menester ampliar la perspectiva en torno a la representación de la democratización de las IES.

Esto implica reconocer que la importancia de la Universidad contemporánea no se reduce a la capacidad de sus egresados de hacer extensivo el conocimiento técnico y científico con el respectivo aporte al desarrollo económico; también tiene un papel clave como institución cultural y su contribución al desarrollo sociocultural. Esto es, está comprometida con el resguardo y reproducción de la herencia cultural, al tiempo que contribuye a la ampliación, diversificación y distribución de nuevos productos culturales.

Tratamos en el Capítulo I, que una de las líneas de acción de la política educativa de los últimos años tuvo como propósito promover la ampliación y la diversificación de la oferta educativa, pero también de incentivar la permanencia y acortar el tiempo de egreso de los programas de licenciatura. El Programa de política que busca de forma más puntual atender los últimos propósitos es el PRONABES. Al ser filtrado este Programa en las IES públicas se produce inevitablemente tensión entre el modelo de racionalidad y control introducido el programa y la estructura organizativa de los

establecimientos. En términos organizacionales, el PRONABES supone un impacto en al menos dos dimensiones, por el doble componente de apoyo para los jóvenes universitarios (el recurso económico y la tutoría): el primero implica ajustes en el ámbito administrativo que tiene la responsabilidad del manejo de los recursos y su asignación; el segundo implica a la organización del trabajo académico y la incorporación de nuevas prácticas como la actividad tutorial y la asimilación de un rol asociado a esta actividad, de Tutor<sup>21</sup>.

Derivado de lo anterior, como supuesto general sostenemos que en hay dos lógicas involucradas en el la implementación del PRONABES en la UAM Azcapotzalco - y eventualmente su institucionalización-, mismas que es posible traducir en dos modelos de implementación distintos:

El primero es un modelo burocrático, seguido por los agentes vinculados a la estructura de gestión. Este modelo es el que estaría “dominando” la implementación en la UAM porque su impulso viene dado desde ahí. Esto entraña una estructura para la toma de decisiones vertical donde las iniciativas de cambio provienen de un control jerárquico.

Los atributos centrales de este modelo son la **autonomía** y la **rutina**, de tal manera que la modificación de prácticas estaría orientada a la variación de las rutinas y el ajuste de los márgenes de autonomía. Desde esta perspectiva, la creación de sistemas de incentivos tendría como objetivo dar cauce a este (re) diseño institucional, hasta lograr que las nuevas rutinas se establezcan hasta alcanzar la institucionalización de las acciones pretendidas por los programas de política (Jepperson: 1999).

---

<sup>21</sup> Al respecto especialistas llaman la atención de esta gradual transformación del rol tradicional de los académicos, consecuencia de una sobrecarga de tareas impuestas desde las políticas. Los académicos sirven a su propia promoción y gestionan los recursos provenientes de fondos adicionales. Además de disfrazar el fuerte control burocrático bajo la figura de rendición de cuentas sobre sus actividades y productos. En conjunto se dice que esta injerencia de orden administrativo atenta contra el ethos que da lugar a la profesión académica y que descansa sobre la libertad académica y la autonomía de las IES (Grediaga: 2000; Acosta 2006)

La *institucionalización* se entiende como un proceso que da lugar a un orden socialmente construido en el que se estabiliza la reproducción de prácticas y colaboran diversos agentes institucionales. Este orden se legitima en los procesos formales e informales de una organización (Scott:1995 ; Meyer & Rowan ; Powell & Dimaggio 1999).

**Tabla1.** Componentes y Dimensiones del proceso de institucionalización; Modo burocrático:

Dimensiones	Dimensión Informal:	Dimensión Formal: Regulación
Componentes		
<b>Cultura organizacional</b>	Categorías, tipificaciones	Reglas, incentivos
<b>Estructura social y de gobierno de la organización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ reconocimiento de roles</li> <li>▪ administrativo-burocrático</li> </ul>	Sistema de roles y Sistemas de gobierno (formas de coordinación y cooperación en diversos niveles de la organización)
<b>Rutinas de la organización</b>	Desarrollo de Programas: Políticos, financieros e institucionales	Protocolos, hábitos procedimientos estandarizados

Para estos autores existen dos momentos en los que ocurre la institucionalización: las nuevas prácticas se introducen primero en una dimensión informal (normalmente mediante Programas de diverso tipo) hasta que se estabilizan mediante su reproducción hasta formalizarse en hábitos y rutinas, regulación y en un sistema de gobierno (formas de coordinación, cooperación y control). La estructura de gobierno por su parte, inicia con Programas provisionales que se consolidan en mecanismos de gestión e instrumentos normativos. Finalmente, la rutinización de las prácticas se mueve en distintos planos: el político que garantiza la continuidad de la estrategia y sus resultados independientemente de los cambios de gobierno; y el financiero, que garantiza la continuidad del presupuesto.

El segundo modelo de implementación se conoce como desarrollo organizacional (Elmore) y esta fuertemente asociado a lo que Clark (1983) denomina *autoridad colegiada*. Los agentes que situamos del lado de este modelo son aquellos directamente involucrados con el desempeño del trabajo académico (docencia e

investigación) pero bajo una nueva figura, la de Tutor. Desde esta zona de la organización la recepción de los propósitos de la política opera bajo una lógica independiente al control burocrático. Tradicionalmente los académicos se oponen a ser simples ejecutantes de sus contenidos, de tal manera que la forma ideal en la que incorporan las innovaciones en la organización proviene de acuerdos en pequeñas unidades de trabajo. Desde ahí se organizan los objetivos y se maneja el conflicto. Bajo las proporciones en las que este modelo funciona, es que el éxito de los objetivos perseguidos por los programas de política depende de los niveles más operativos de la organización. La dinámica que se establece desde aquí se contrapuntea permanentemente con la lógica burocrática impuesta desde otras zonas de la organización que es impulsada por funcionarios medios y altos de la jerarquía universitaria.

Pero este modelo tiene algunas singularidades en la UAM que como sabemos fracturó el espacio colegiado donde originalmente tenía lugar la organización de la investigación y la docencia (Reglamento Orgánico: 1981, Políticas Generales sobre Áreas de Investigación: 1991, Políticas Operacionales para determinar los Mecanismos de Evaluación y Fomento de las Áreas: 1995). Durante más de 20 años, la docencia ha carecido de un espacio formal para su organización lo que dio lugar a estructuras informales, algunas reguladas por lineamientos divisionales, pero con atribuciones y funciones muy variadas. Por su parte, aunque la investigación sí estaba pensada para ser desarrollada en las áreas, el funcionamiento fue muy desigual entre las Divisiones y Departamentos. En Azcapotzalco, esta política institucional se postergó hasta mediados de la década de los noventa, cuando vino un severo ajuste a las Áreas y la desaparición de cerca del 50%.

#### **6. 4 La Ruta institucional del PRONABES en Azcapotzalco**

Tal y como fue expuesto en el capítulo 3, la organización académica de la UAM se basa en una desconcentración funcional y administrativa de cada Unidad. Si bien los

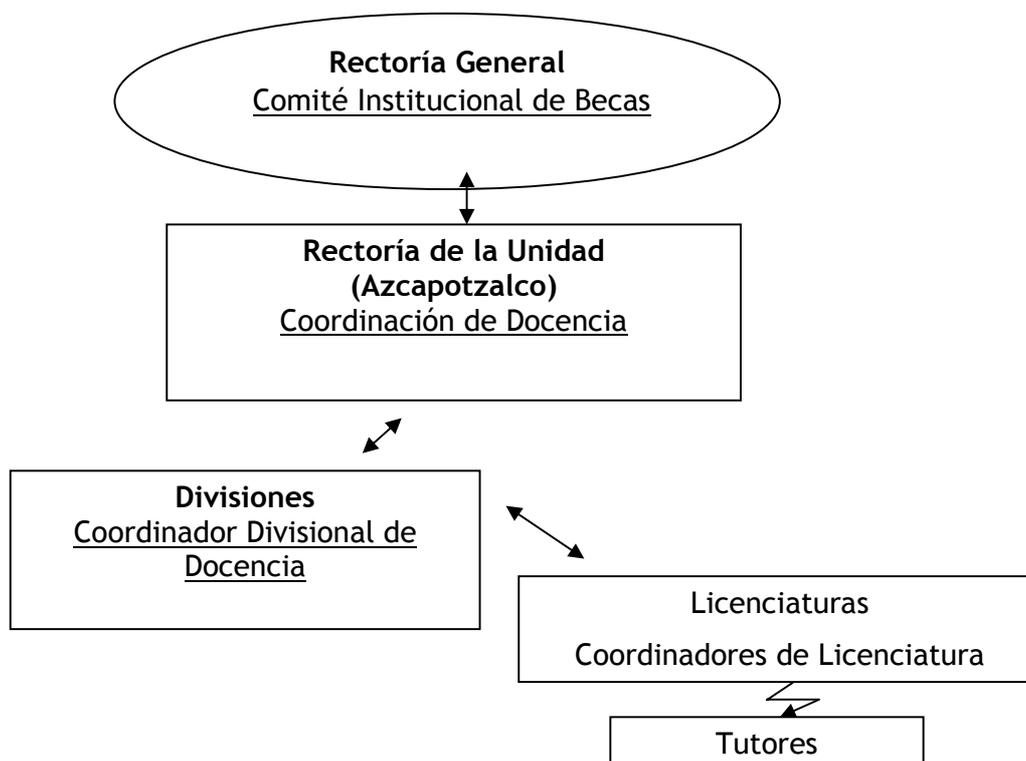
núcleos organizativos de la actividad académica son las Divisiones (que se distinguen por áreas de conocimiento), y los Departamentos (organizados en torno a disciplinas), las funciones sustantivas se remiten a diversas instancias en la estructura organizativa. Para el cumplimiento de los tres objetos de la Universidad, la legislación permite que cada Unidad adopte el tipo de organización que estime conveniente (artículo 2, Ley Orgánica).

Formalmente en Azcapotzalco el cumplimiento de los objetos de la Universidad se impulsan desde la Coordinación General de Desarrollo Académico (CGDA), entidad dependiente de la Rectoría de la Unidad. La estructura de la CGDA, se divide en cuatro Coordinaciones: Coordinación de Docencia (COD), Coordinación de Apoyo Académico (CAA), Coordinación de Extensión Universitaria (CEU), Coordinación de Vinculación (COVI).

Concretamente la organización de la actividad docente -uno de los tres *objetos* de la Universidad-, tiene como referente a la Coordinación de Docencia (COD). Desde esta instancia se pretende vincular y armonizar las acciones relacionadas con la mejora en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Funciona como un enlace entre la Rectoría de la Unidad, la Coordinación General de Desarrollo Académico, las Coordinaciones Divisionales de Docencia y las Coordinaciones de licenciatura. En esta Coordinación se lleva el Programa de Formación Docente, cuyo objetivo es capacitar a los académicos de las tres divisiones en aspectos didácticos, pedagógicos, educación a distancia, uso de herramientas tecnológicas y desarrollo de actitudes que permitan una mejor interacción con los alumnos. Esta estructura ha tenido diversos ajustes desde su formalización (2001). Con la implementación de diversos Programas de Política, las diversas Coordinaciones han incorporado y transformado sus funciones para dar lugar a nuevos proyectos institucionales. Reconstruiremos las singularidades de este proceso siguiendo el esquema operativo para la institucionalización del Programa, recuperando entrevistas y los documentos generados desde el 2001 en la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana. *Idealmente*, la ruta

institucional para el PRONABES desde el 2001 la podemos observar en el siguiente esquema:

Figura 1. Organigrama Ruta Institucional del PRONABES



Sostuvimos en la sección anterior que el modelo de implementación seguido fue de tipo burocrático, las nuevas rutinas siguieron un patrón jerárquico y normativo. Bajo esta perspectiva el reto para los agentes involucrados en la gestión fue lograr que los contenidos de la política de transformen en acciones, para ello se debe identificar las zonas de mayor autonomía y de mayor resistencia a la modificación de rutinas. Normalmente la autonomía crece en la medida en que se desplaza hacia los niveles inferiores de la jerarquía organizativa. Pero en la UAM, en correspondencia con su estructura descentralizada las zonas de autonomía son muy amplias. A partir de Otoño del 2001 en que inicia el PRONABES en las tres Unidades de la UAM, su implementación supuso desde el inicio un proceso altamente centralizado en el Comité de Becas

dependiente de Rectoría de la Unidad para el manejo de los recursos, y otro altamente descentralizado para la organización y asignación del trabajo de tutoría.

De esta suerte, la “parte” de la implementación del Pronabes que está en manos de las Unidades, corresponde propiamente a la consolidación de la tutoría como un instrumento de atención a los becarios. Esto introduce una nueva dificultad a las Unidades ya que no se trata sólo de reorganizar la estructura institucional para la asignación de becas, sino debe consolidarse una estructura más amplia de apoyo académico, de seguimiento y de asignación de tutores. Esto último “toca” en el nivel operativo a la organización colegiada del trabajo académico y no sólo, al ámbito burocrático-administrativo.

En la “ruta ideal”, los tutores quedan en la base de la estructura. Sabemos que ahí se localiza la zona más *fragmentada y autónoma* de la organización académica: estos agentes típicamente se *orientan* por espacios colegiados entre pares, su acción obedece más a acuerdos tomados dentro de pequeños colectivos que constituyen una lógica cercana al autogobierno. Pero como se observa, dichos espacios no aparecen en esta figura, porque hay un “hueco” organizativo para situarlos.

#### 6.4.1 El Modelo Burocrático

##### Dimensión Informal

##### a) Desarrollo de Programas para la incorporación del PRONABES

Hermos un recuento de la forma en que fueron recuperándose los propósitos del Programa en la Unidad Azcapotzalco de la UAM y las acciones que se han ido consolidando en torno a él. El periodo que consideró este análisis abarca dos gestiones, la del Rector Víctor Sosa Godínez (2001-2004) y la actual, del Rector Adrián de Garay Sánchez (2005-2009).

- **La gestión del Mtro. Víctor Sosa Godínez (2001-2004)**

En Azcapotzalco, la primer mención al PRONABES apareció en el primer Informe de Actividades del Rector Víctor Sosa Godínez (2001), en el marco del *Programa de Fortalecimiento para la Calidad de la Docencia*. Ahí se ratificaba el compromiso de la Unidad con la función docente y se daba inicio al *Programa para la Tutoría de Alumnos de Primer Ingreso* suscrito con la SEP- PRONABES. De acuerdo a este Informe, este programa se integraría paulatinamente al modelo pedagógico de la Universidad. No obstante, no hay ninguna especificación en torno a la forma en cómo éste Programa se llevaría a cabo en la Institución.

En un Documento aparte elaborado por la Coordinación de Docencia de la Unidad, se presentó el *Programa de Acción Tutorial, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco*. Ahí se detallan los objetivos generales y específicos del Programa, las formas de evaluación, perfil del tutor, sus funciones así como compromisos de los becarios, del Comité Coordinador y de la Coordinación de Docencia de la Unidad. El planteamiento general del *Programa de Acción...* está muy apegado al documento eje del ANUIES *Programas Institucionales de Tutorías* (2003), tanto en la definición de los objetivos como en el diseño de la metodología propuesta para la conducción de otras instancias responsables tales como las Divisiones.

El *Programa de Acción Tutorial de Azcapotzalco*, pretendía ser una guía para los respectivos programas de las Divisiones, además de señalar la necesidad de elaborar desde la Coordinación de Docencia una serie de guías e instrumentos de seguimiento y evaluación de tal suerte de adecuarlos en los Programas Divisionales específicos: de la División de Ciencias Básicas e Ingeniería, de Ciencias Sociales y Humanidades y de Ciencias y Artes para el Diseño -los cuales se integran en el Programa general de la Unidad.

Cada División estableció su *Plan de Acción* de acuerdo a sus propias necesidades y prioridades, se establecieron de forma independiente los criterios para la selección y

capacitación de tutores, la cobertura del programa, número de alumnos por tutor, definición del tipo de actividades necesarias para apoyar el proceso.

Para el año 2002, el Informe de actividades da cuenta que “*la UAM-Azcapotzalco incorporó paulatinamente dicho programa a su modelo académico, resultando beneficiados durante el año que se reporta, 212 alumnos de las tres Divisiones Académicas*”. Pese a que existía un *Programa de Acción Tutorial* en cada una de las Divisiones, el Informe del Rector del año 2002 -un año después del inicio del PRONABES-, sólo hace referencia puntual a las actividades desarrolladas en la División de Ciencias Sociales y Humanidades.

En el documento no hay mayor especificación de cómo estaba llevándose a cabo el “*proceso de incorporación paulatina del PRONABES al modelo académico*”, el avance del Programa en CBI y CyAD, ni al número de becarios para esas Divisiones en ese año. Tampoco de la función de coordinación llevada a cabo desde la COD (Coordinación de Docencia) de la Unidad, presunta instancia de Coordinación del *Programa de Acción Tutorial en Azcapotzalco*.

En la División de CSH, las acciones que se reportan del *Programa de Acción Tutorial 2002* destacan la integración de las comisiones divisionales de evaluación de la docencia, seguimiento de alumnos y ejes curriculares, designación de tutores a los 127 becarios de la División; adicionalmente el inicio del Sistema de Información Estadística de la División, y la implementación del Programa de Formación y Actualización Didáctica para Profesores.

Para el año 2003, el Informe del Rector Víctor Sosa hace 4 alusiones al PRONABES. Es importante destacarlo, ya que el Programa fue ganando espacio año a año en estos documentos. En el año 2001 hubo una sola mención, dos en el 2002 y cuatro en el 2003.

En el Informe 2003, la primer referencia fue para dar a conocer el *inicio* del *Programa de Acción Tutorial* en la División de Ciencias Sociales y Humanidades para los becarios del PRONABES. Ahí se detalla el número de profesores que fungieron como tutores y en número de talleres de apoyo que se desarrollaron. La segunda mención fue para dar a conocer que el Consejo Divisional de CyAD *aprobó* el *Programa de Acción Tutorial* de esa División y finalmente se especifica el número de becas asignadas ese año para la Unidad: 474 (CBI 27%, CSH 47%, CyAD 26%).

Es relevante para nuestro trabajo, retener el dato que da cuenta de la *aprobación* del *Programa de Acción Tutorial* en el Consejo Divisional de CyAD. Recordemos que un año antes se reportaron nuevas Comisiones en el Consejo Divisional de CSH en el marco de ese Programa Divisional, pero no se especifica el tipo de reconocimiento que logró el Programa en este espacio de representación. La importancia que le otorgamos a estos procedimientos divisionales es por el reconocimiento del Programa en las estructuras formales de gobierno de cada División. En ningún informe de esta gestión ni de la siguiente, se reporta un procedimiento similar en la División de Ciencias Básicas e Ingeniería.

El último informe del Mtro Víctor Sosa en 2004 tiene 3 referencias al PRONABES. Ahí se detalla un incremento del 78% del número de becas respecto al año anterior. De forma absoluta las becas en este año sumaron un total de 845 (CBI:37.7%, CSH: 38.7, CyAD: 23.5%). En ese mismo documento se detalla que además de sostener un promedio de 275 profesores con funciones de tutoría trimestralmente, se fortaleció el programa con diversos apoyos tales como talleres, sistemas de información y *todo lo que el binomio tutor-alumno requiere*. Finalmente se reitera la aprobación del *Programa de Acción Tutorial* en el Consejo Divisional de CyAD en julio del 2003, como parte de las estrategias implementadas en esa División para el mejoramiento docente.

Se reporta la continuación del programa de tutorías en CBI en el tronco básico de asignaturas, *con resultados satisfactorios*. También aprobaron las recomendaciones de

la Comisión para establecer *Lineamientos Divisionales para La Función Docente y/o Modificación de los Lineamientos Vigentes Referidos a esta misma Función*, respecto a la necesidad de hacer extensivo el programa de tutorías para todos los jóvenes universitarios de nuevo ingreso. No obstante, no se detalla el número de jóvenes universitarios beneficiados, el avance en sus trayectorias, el número de profesores con funciones de tutoría. Tampoco se establece de forma clara una distinción entre la tutoría vinculada al PRONABES de la que se venía desarrollando por iniciativa divisional previa al 2001.

▪ **Cambio de gestión: Dr. Adrián de Garay Sánchez (2005-2009)**

Es significativa la manera en que los informes fueron integrando, poco a poco, el reporte al PRONABES; de igual forma aparece con mayor frecuencia la referencia a la tutoría como una práctica que va siendo, al menos en el discurso, reconocida en la Unidad. En el primer Informe del Rector Adrián de Garay Sánchez entregado al finalizar el 2005, se indica que para entonces habían 1,102 becarios del Programa en la Unidad Azcapotzalco.

En este informe hay un reporte del PRONABES de cada una de las Divisiones, aunque la que lo hace de forma más detallada es la División de Ciencias Sociales y Humanidades. También es esta División la única que reporta las actividades del PRONABES como producto del *Programa de Acción Tutorial* y señala la estrategia divisional para darle continuidad con el apoyo del PIFI (3.2).

En este Informe aparecen dos nuevos elementos impulsados desde la Rectoría de Azcapotzalco para el fortalecimiento del PRONABES; uno tiene que ver con al aspecto presupuestal y otro con su coordinación: se especifica que el Programa obtuvo recursos adicionales de las Divisiones y los Departamentos de Azcapotzalco; de igual forma se reconoció la necesidad de reforzar las actividades de tutoría mediante una estrategia coordinada para toda la Unidad. Para ello, fue nombrada una Comisión en

el Consejo Académico que trabajara en torno a una propuesta de un *Programa Institucional de Tutoría*.

Para el Informe 2006 se confirma la estrategia para incrementar el fondo del PRONABES con el aporte de las Divisiones y la Rectoría de la Unidad, adicionales a los recursos que aporta Rectoría General. Con estos recursos se logró cubrir el 78% de la demanda de becas de Azcapotzalco. Así mismo, se da cuenta del avance de la Comisión encargada de formular el Programa Institucional de Tutorías. De acuerdo al documento, este Programa fue entregado en junio de ese año y fue presentado a los Directores Divisionales y se esperaba iniciar su implementación en ese mismo año. Como parte de esta estrategia de coordinación del PRONABES en la Unidad, estaba la necesidad acompañarla con un procedimiento de registro electrónico de información del Programa de tal manera de tener un recurso de seguimiento más efectivo. El esfuerzo de sistematización del Programa y de su seguimiento fue encargado a especialistas de la Universidad Veracruzana.

El proceso de institucionalización del PRONABES en la UAM está aún dentro de la dimensión que hemos denominado *informal*. No obstante, es posible advertir que en 6 años se han diversificado los ámbitos de acción en diversos programas para apoyarlo. Si bien las Divisiones y Departamentos mantienen la asignación y el seguimiento de tutores y becarios, así como el desarrollo (o no) de programas de apoyo académico para los becarios, vienen apareciendo nuevas estrategias de financiamiento al Programa, fórmulas más estandarizadas para el seguimiento del Programa y sus actores, así como de la *definición de roles*.

Con la nueva gestión, el *Programa Institucional de Tutoría* pretende orientar de forma más clara la definición de acciones para todas Divisiones y sus respectivos Departamentos, para los tutores y los becarios y para todas las instancias de coordinación y apoyo. Sin embargo, no será posible valorar el alcance de este

Programa en el presenta trabajo, ya que como lo adelantamos su implementación inició de forma muy reciente y parcial.

La institucionalización de un Programa se refiere como una estrategia *normalizada*, que incluye la formalización de los programas, servicios o mecanismos institucionales estables, con viabilidad institucional, financiera y política (Jacinto y Caillods, 2002). En este marco, además del las acciones y Programas descritos -más orientados a fortalecer la estructura de coordinación del Programa, la delimitación de tareas y responsabilidades-, a partir del 2006 se empleó una estrategia adicional para ampliar el ámbito de responsabilidad institucional en torno al Programa: el financiero. Tal como se reportó en el informe 2006.

Si bien Rectoría General aporta en partes iguales con la SEP los recursos base con los que operan las distintas Unidades, ha habido iniciativas por ampliar este fondo, lo que redituaria en la posibilidad de becar a más jóvenes. Por iniciativa del Dr. de Garay se propuso que las Divisiones contribuyeran con parte del presupuesto asignado en el 2006. En la entrevista con el Dr. de Garay (julio, 2006) nos describió la forma en cómo fue recibida esta propuesta en las Divisiones; en general, se dice que hubieron grandes resistencias por parte de los Directores de tal manera que esta estrategia se hace insostenible en el futuro.

Este tema de los recursos también fue relatado en entrevista por el Director de División de CSH (Entrevista Dr. Roberto Gutierrez: septiembre, 2006): *“En el ejercicio que está corriendo, del presupuesto de la División la Dirección contribuyó con 250 mil pesos con la Rectoría de la Unidad para aumentar el número de becarios. Claro que esto tampoco es tan fácil de procesar internamente ya que tienes que quitarle necesariamente a otras bolsas y pues tienes inconformidades en algunas instancias. Esto se ha hecho del conocimiento de las autoridades y parece que el próximo año buscarán otro tipo de apoyos externos para consolidar el programa, sin que esto merme el presupuesto de las áreas y los departamentos”*.

Sobre el mismo problema de financiamiento, el Dr. René Aréchiga (Coordinador de Docencia, CBI) refirió la diferencia en la asignación presupuestal con la División de CSH. De tal manera que las Coordinaciones tienen montos presupuestales muy bajos que les impiden colaborar de una forma más intensa con el Programa.

#### **b) Categorías, Tipificaciones**

Este componente está asociado con la construcción de ciertos *tipos* de prácticas, funciones, responsabilidades vinculadas con el trabajo docente y de atención institucional a los jóvenes universitarios en el marco del Pronabes. Como sabemos, en la UAM Azcapotzalco la instancia que tiene asignada la responsabilidad es la Coordinación de Docencia (COD) dependiente directamente de la Rectoría de la Unidad. Pese a que desde la gestión del Mtro. Víctor Sosa había la intención de que la COD orientara el desarrollo de lo que entonces se llamó *Programa de Acción Tutorial (2001)*, así como el sustento de los Programas Divisionales no se logró generar las condiciones para ello. La COD no operó con suficiente fuerza su coordinación con arranque del Programa en la Unidad, de tal manera que no mantuvo vigente de forma homogénea el *Programa de Acción Tutorial* en las Divisiones. Por los informes anuales de la Rectoría de la Unidad, notamos que la única División que logró incorporar como una rutina más estable este Programa, fue la DCSH al punto de servir como referencia a las otras Divisiones (entrevista con el Director de CBI y el Coordinador de Docencia de CyAD). De forma paradójica, en CBI que ha sido la División que históricamente ha desarrollado más iniciativas de apoyo a los jóvenes universitarios, no lo hizo.

Esta Coordinación amplió sus funciones desde mediados del 2006 como consecuencia de la necesidad de dar una mayor orientación y dirección a las actividades vinculadas con la Docencia. Una de ellas es la revisión y promoción de la actualización de planes y programas de estudio. Esta actividad estuvo hasta entonces en manos del Coordinador de cada licenciatura, sin embargo, dadas las particularidades organizativas y disciplinares se tenían avances muy diversos y desiguales. El propósito de incorporar esta función a la COD es garantizar la pertinencia de la oferta formativa

de la Universidad, además de incorporar nuevos elementos tales como *la flexibilidad, movilidad y homologación de los requerimientos de idiomas* (<http://www.azc.uam.mx/rectoria/docencia/>).

La segunda función incorporada a la COD es la promoción del *Programa Institucional de Tutorías*. Esta gestión afirma la necesidad mantener una acción más coordinada de las acciones asociadas con la ejecución de este *Programa* para la *homogeneización de criterios de trabajo, intercambio de información y experiencias, adopción de mecanismos de evaluación comunes y el uso de sistemas automatizados de seguimiento* (<http://www.azc.uam.mx/rectoria/docencia/>).

- **La tutoría como ampliación y complemento de la función docente**

A lo largo del documento hemos hecho referencia a la tutoría como una función cuyas responsabilidades asociadas estuvieran “dadas”. Desde luego, no es así. Inclusive podemos decir que paradójicamente, pese a que la innovación del PRONABES descansa en esta actividad, las IES están lejos de vincular esta práctica a las funciones académicas cotidianas, hay muchas expectativas y confusión en torno a ella. La tutoría -más que la asignación de la beca- es el reto institucional y organizativo para las Unidades de la UAM.

- **¿En dónde y para qué surge la tutoría?**

La actividad tutorial ha sido recuperada de la *actividad de orientación* que se da en instituciones de educación media superior y superior donde predominan currículos diversificados. En estas estructuras curriculares flexibles, los jóvenes universitarios deben organizar su trayectoria de forma individual, tampoco existe un grupo de pares como referencia.

En México, se ha recuperado esta función de forma muy reciente y normalmente en contextos curriculares sumamente rígidos, poco actualizados y altamente

especializados; esto obliga a redefinir los requerimientos de esta actividad. Básicamente, la tutoría ha sido concebida como una estrategia para la mejora de la atención y la calidad en las IES públicas, propuesta por la ANUIES (2003). Para fortalecer la actividad, se asoció con el PROMEP, donde la tutoría es una condición para consolidar un *perfil deseable*<sup>22</sup>. Pese al lugar central que le asigna la ANUIES al tutor como *actor de la transformación institucional*, tanto el perfil como las funciones que se prevé deben desarrollar son muy amplias. Como ejemplo retomamos la tabla en la que se desglosan las funciones y compromisos del tutor de acuerdo a este organismo.

**Tabla 2. Compromisos y funciones del Tutor (ANUIES:2003: 106-107)**

Compromisos	Funciones
Compromiso de adquirir la capacitación necesaria para la actividad tutorial	Concepto de la formación integral <ul style="list-style-type: none"> <li>• La tutoría académica como instrumento para mejorar la calidad del proceso educativo y como motor de la calidad educativa</li> <li>• Modelos de intervención tutorial</li> <li>• Manejo de Herramientas (Entrevista)</li> <li>• Técnicas de trabajo grupal (en su caso)</li> <li>• Características de la adolescencia y de la juventud temprana</li> <li>• Aprendizaje autodirigido (Aprender a aprender)</li> <li>• Estilos de aprendizaje Metacognición</li> <li>• Identificación de problemas de conducta</li> <li>• Características Institucionales</li> <li>• Modelo académico</li> <li>• Oferta institucional de servicios a los alumnos</li> </ul>
Compromiso de mantenerse informado sobre los aspectos institucionales y específicos del estudiante, esenciales para la actividad tutorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes académicos del estudiante en el nivel educativo previo</li> <li>• Antecedentes académicos en la propia institución (trayectoria académica)</li> <li>• Otros antecedentes</li> <li>• Condiciones de salud</li> <li>• Condiciones socioeconómicas</li> <li>• Características psicológicas</li> <li>• Condiciones socio-familiares</li> <li>• Problemas personales</li> <li>• Características del plan de estudios de los alumnos tutorados</li> </ul>
Establecer contacto con el tutorado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir una situación de interacción apropiada</li> <li>• Clima de confianza</li> <li>• Utilización correcta de la técnica de entrevista</li> <li>• Identificación del estilo de aprendizaje del alumno</li> </ul>

<sup>22</sup> El PERFIL PROMEP supone el nivel de habilitación que posee un profesor universitario de tiempo completo y a las funciones que con tal nombramiento realiza de manera equilibrada (docencia, generación o aplicación innovadora del conocimiento, gestión académica y tutorías).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de las características de la personalidad del alumno</li> <li>• Conocimiento de situaciones y problemas no presentes en el expediente del alumno</li> </ul>
Identificar problemas	<p>Realizar diagnósticos de las necesidades de tutoría</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas de adaptación</li> <li>• Problemas académicos</li> <li>• Bajo rendimiento</li> <li>• Alto rendimiento</li> <li>• Deficiencias formativas previas</li> <li>• Problemas de salud</li> <li>• Problemas emocionales</li> <li>• Problemas económicos</li> <li>• Problemas familiares</li> <li>• Situaciones del ambiente y la organización escolar susceptibles de ser mejorados</li> </ul>
Tomar decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un programa de atención</li> <li>• Canalizar al alumno a las instancias adecuadas</li> </ul>
Dar seguimiento a las acciones emprendidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo las actividades del programa</li> <li>• Promover nuevas opciones y atención al alumno</li> <li>• Dar seguimiento a las acciones emprendidas</li> </ul>
Informar a los distintos actores universitarios según las necesidades detectadas	<p>A los alumnos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados del seguimiento</li> <li>• Observaciones sobre su desempeño</li> <li>• Opiniones de profesores y compañeros</li> </ul> <p>A los profesores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes académicos de los tutorados</li> <li>• Problemas de actitud</li> <li>• Soluciones exitosas a problemas previos</li> <li>• Sugerencias</li> <li>• Técnicas didácticas. Actitud del profesor hacia los alumnos</li> </ul> <p>A las autoridades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información para retroalimentar la toma de decisiones en relación con los programas académicos y la atención a los jóvenes universitarios</li> <li>• Avances del programa de tutoría</li> <li>• Estrategias para el desarrollo de valores, actitudes y habilidades o destrezas en los jóvenes universitarios</li> </ul> <p>A los especialistas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Causas de la canalización de los jóvenes universitarios</li> </ul> <p>A los Padres de familia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información general sobre el funcionamiento institucional</li> <li>• Información general sobre los programas de tutoría</li> <li>• Problemas específicos del alumno</li> <li>• Problemas del alumno respecto al grupo</li> </ul>

▪ **¿Cuál es el atributo central de la tutoría como actividad académica?**

Ciertamente sería deseable que un tutor fuera capaz de atender el conjunto de funciones y compromisos -tal como lo sugiere ANUIES- sin descuidar sus actividades docentes, de investigación y eventualmente de gestión y promoción. Sin embargo en un listado tan amplio, se pierde de vista la relación esencial en la que debe descansar la actividad tutorial: la pedagógica. De acuerdo a Latapí (1999), la calidad educativa tiene como premisa la calidad en la relación entre profesores y jóvenes universitarios.

Para lograrlo, la institución debe generar los espacios adecuados para llevar a cabo esta relación; de parte de jóvenes universitarios y profesores supone un mayor esfuerzo basado en el convencimiento, más que en *fuertes erogaciones o complejas tecnologías*.

La indefinición con la que llega a las IES la actividad tutorial, derivada de la compleja propuesta de funciones y compromisos que le atribuye la ANUIES a la actividad, hacen que se produzca como *valla de contención* para posibles desbordes. En un trabajo realizado por Romero (2005) se concluye que al insertar la nueva actividad en estructuras viejas se producen problemas de diverso tipo. La actividad docente se *desdobra* y produce conflicto entre las prácticas de enseñanza tradicionales en estructuras que permanecen prácticamente sin cambios, combinadas con la innovación que supone la atención personalizada. La manifestación del conflicto en los tutores se percibe en sentimientos de angustia, impotencia, frustración y cansancio, que finalmente termina con el empobrecimiento de la figura de Tutor.

No obstante, la apuesta por la Tutoría se mantiene. Existen experiencias que muestran resultados importantes y satisfactorios para las partes involucradas. No debemos perder de vista que esta actividad llega en un contexto de transformación de las IES en muchos ámbitos, en el de gestión, organización curricular, incorporación de nuevas tecnologías,...etc. En este sentido, el desafío consiste en buscar un acomodo de la práctica tutorial que resulte adecuado a la estructura organizativa de las IES. Una perspectiva optimista de lo que puede lograrse en las IES con la “tutoría”, descansa en la posibilidad de convertirla en un *capital institucional*<sup>23</sup>. Esta interpretación se aproxima a la propuesta de Latapí (1999) que consiste en privilegiar el vínculo esencial que supone la “tutoría” -la del profesor y el joven universitario-, y descansar en ella una red de apoyos necesarios para dicha actividad. En síntesis, desde nuestro punto de vista la institucionalización de la “tutoría” consistiría en la capacidad de la Universidad en transformar el vínculo en una forma de capital; de forma paralela,

---

<sup>23</sup> En el capítulo 4 dedicamos una sección a la exposición conceptual de la que derivamos esta noción.

desarrollar estrategias de inversión institucional destinadas a garantizar esta relación a mediano y largo plazo.

Decíamos en el capítulo 3 que para capitalizar el vínculo, había que propiciar una relación sostenida con los agentes institucionales con capital cultural institucionalizado capaces de transmitirlo, ¿de quién debe ser la responsabilidad de facilitar y fortalecer estos los vínculos, qué espacios institucionales tienen mejores condiciones para hacerlo?. En nuestra perspectiva, esta responsabilidad debería partir de las unidades operativas más pequeñas, reunidas en torno al control colegiado de la docencia. Pero el sistema matricial<sup>24</sup> en las Divisiones de la UAM se fractura en este punto ya que como se ha dicho, no existe un espacio formal en la estructura en la que recaiga esta tarea. Simultáneamente, deben existir recursos institucionales que coadyuven en la formalización del vínculo, ya que sin esta condición todas las iniciativas se reducen a la voluntad de los actores que lo sostienen.

▪ **La tutoría en diversos documentos de la UAM Azcapotzalco**

En este marco, veamos a continuación la forma en que en diversos documentos de la UAM Azcapotzalco se recupera la tutoría.

**Cuadro 3. La tutoría en los documentos institucionales de la UAM-Azcapotzalco**

Instancia universitaria	Mecanismo de la estrategia	Objetivo	Modalidad de atención
Glosario de Términos de Definiciones sobre PROMEP, conforme a las Reglas de Operación de ese Programa, 2005 <a href="http://www.azc.uam.mx/">http://www.azc.uam.mx/</a>	atención educativa sistemática, que usa ciertos criterios y mecanismos de monitoreo y control	estructuración de objetivos, organización por áreas y técnicas de enseñanza apropiadas e integración de contenidos	Individual o grupo pequeño
Programa de Acción Tutorial UAM, Azcapotzalco	Servicio educativo. Se lleva a cabo en un contexto estructurado y supervisable, en un horario determinado, en	Orientada al logro de la autonomía, motivar en los jóvenes universitarios a encontrar sus propias	Individual o grupal

<sup>24</sup> Presuntamente está diseñado para optimizar los recursos, coadyuvar a la toma de decisiones laterales y la corresponsabilidad entre las diversas instancias que conforman la estructura.

	un sitio de funcionamiento y el apoyo de un recurso humano	respuestas y desarrollar estrategias de aprendizaje	
Programa de Acción Tutorial DCSH	Función de seguimiento para subsanar deficiencias en conocimientos y habilidades, brindar apoyo académico	Colaborar con el proceso de aprendizaje y contribuir a la permanencia del alumno en la universidad y la oportuna terminación de sus estudios	Individual o grupal
Programa de Acción Tutorial CBI	Ayudar, inducir y orientar al alumno. Niveles de intervención: inducción, académico, escolar administrativo y motivacional	Colaborar en el proceso de integración, permanencia y continuidad dentro de la UAM. Mejorar sus habilidades para la adquisición, manejo y aplicación del conocimiento	Individual o grupal
Programa de Acción Tutorial CYAD	Promueve el mejoramiento de la calidad de la educación en esta División	La tutoría académica como estrategia de apoyo para la formación integral de los jóvenes universitarios	
Material del Curso de Tutores, COD "La Tutoría en la UAM" Magdalena Fresán	Proceso de acompañamiento estructurado y confidencial que requiere de atención individualizada en un espacio y tiempo determinado; se hace un seguimiento de la trayectoria de los jóvenes universitarios y se canalizan a servicios especializados de orientación, médica, psicológica. Su acción están centradas en el estudiante	Que la tutoría sirva como una estrategia para el logro de equidad de oportunidades de permanencia y culminación de estudios, identificando problemas individuales a lo largo de la trayectoria, relativos a diversos temas de la vida del alumno	Individual o grupal
Programa Institucional de Tutoría. UAM, Azc (2006)	La tutoría es distinta y a la vez complementaria a la asesoría y a la docencia frente a grupo. Es una acción educativa centrada en el alumno Da seguimiento a la trayectoria del alumno Identifica problemas individuales que afectan el desempeño académico del alumno	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Promover la formación integral del alumno</li> <li>•Retroalimentar el proceso educativo</li> <li>•Facilitar la inserción, integración y tránsito del alumno por la institución, así como la conclusión satisfactoria de su trayectoria académica</li> <li>•Fomentar el sentido de</li> </ul>	Personalizada o grupal. tipos de tutoría : Normativa De permanencia o En situación de riesgo académico

	Orienta al alumno en la toma de decisiones académicas Canaliza al alumno, en su caso, a servicios especializados Es una actividad estructurada Requiere confidencialidad	pertenencia del alumno a la institución •Favorecer la inserción exitosa de los egresados en los ámbitos profesionales y académicos	O De alto rendimiento Optativa
--	---	---	-----------------------------------

▪ **El avance del PRONABES en las Divisiones (2001-2006):**

En general, encontramos que en las entrevistas sobresalen ciertas dificultades que fueron mencionadas recurrentemente para avanzar en la formalización del Programa: no hay un seguimiento sistemático de esta actividad, formación de tutores, indefinición del perfil de los tutores y el tipo de relación que debe establecerse, *incomunicación* con el Comité de Becas en Rectoría General y la decisión de quién debe continuar con la beca, la asignación de tutores, los profesores se sienten sobredemandados con actividades de docencia e investigación, espacios físicos para la tutoría.

En la División de CSH fue donde se logró el progreso más coordinado del Programa desde la gestión del Mtro. Víctor Sosa. Esto se hace evidente en los Informes anuales tanto de la División como del Rector de la Unidad donde se detalla información sobre el número de becarios, tutores, tipo de cursos ofrecidos<sup>25</sup>. Las particularidades que se atribuyen para esto tienen que ver con las condiciones internas de organización de la División. Desde un inicio (2001), se nombró a un responsable directo del Programa, Mtra. Cristina Larios quien diseñó formas de seguimiento y coordinación más eficaces con diversas instancias de la Universidad. También se logró canalizar recursos para sostener de forma permanente cursos intertrimestrales para los becarios, al punto de tener que hacer extensiva la oferta a no becarios que demandaban acceso a ellos. No

<sup>25</sup> Esta misma percepción existe en otras Divisiones. Durante las entrevistas había una constante referencia a lo que “*ya se hace en Sociales*”. Concretamente el seguimiento sistemático de becarios y tutores y oferta regular de cursos intertrimestrales.

obstante, las dificultades más visibles que se mantienen en esta división tienen que ver con la heterogénea composición de los estudiantes en características formativas, de origen social y cultural. En perspectiva de la Dirección de la División esto ha tenido impacto a lo largo de 20 años sobre la práctica docente en los que las exigencias a los profesores se han modificado. Como sabemos, desde 1999 el tema de la docencia en la Universidad desató una intensa reflexión en la UAM. Esta preocupación fue recuperada en las Unidades y Divisiones dando lugar a diversos documentos con la intención de orientar la función docente.

En CyAD a partir del 2002 hubo un el cambio de gestión en la Dirección que propuso avanzar en una estrategia para darle cauce al Programa. La Coordinación Divisional de Docencia contrató a una persona para que se hiciera cargo de orientar a los estudiantes en el trámite para tener la beca, de asignar tutores y darle cierto seguimiento al Programa. No obstante, la contratación depende de los recursos Divisionales, lo que no puede preverse su continuidad a largo plazo. Entre el trimestre de Primavera y Otoño del 2006 hubo un nuevo cambio de Dirección. Como parte de los ajustes promovidos estaban el nombramiento de un Coordinador de Divisional de Becas, Julio Suárez.

Por otra parte, en esa División hasta el 2002 la estructura de los Planes y Programas de estudio era sumamente rígido lo que dificultaba el avance trimestral. Existían ueas que no tenían examen de *recuperación*. Esto afectaba el avance entre los eslabones curriculares y la propia permanencia en la Universidad. Una singularidad de la composición de origen social y cultural de los estudiantes de esta División es que en *términos generales* no caben en el perfil PRONABES, de tal manera que existen becas que no se “ocupan”.

En CBI, pese a ser donde más se evidencia la preocupación por los índices de abandono y reprobación de los estudiantes -especialmente en el primer año-, el PRONABES tuvo un desempeño muy insuficiente. Las dificultades son de diverso orden que se

sintetizan como *problemas estructurales*<sup>26</sup> en la División que repercuten en el desempeño de los estudiantes. Concretamente, la composición curricular de los Planes y Programas de estudio -definidos como “pesados”- que no han sido modificados, simplemente se han venido resolviendo los problemas derivados con *paliativos*. En la División el cambio en planes y programas se interpreta por algunos como “bajar el nivel educativo” lo que genera rechazo entre ciertos profesores. Todo intento de cambio en este sentido se entiende como altamente desgastante.

Frente al PRONABES, la División es muy “crítica” con los parámetros de regularidad que les impone a sus estudiantes (aprobar al menos el 90% de los créditos esperados por el programa en el año en que se estuvo inscrito). Se habla de que no hay *equidad* en el trato *institucional*, ya que dadas las características de los estudiantes y el contenido de Planes y Programas de estudio, para los jóvenes universitarios adscritos a esta División el número de trimestres entre los que deberían de repartirse los créditos son 14 ó 15 -ya que no se contempla el trimestre de *nivelación*-. Adicionalmente, se dice que este Programa no ha tenido suficiente impacto ente los estudiantes ya que saben que es muy difícil cumplir con los requisitos para mantener la beca. Ante esto, la División ha creado otros incentivos para los jóvenes universitarios que concluyen los Programas de licenciatura, como el Programa de reconocimiento de los estudiantes que culminan sus estudios.

Un aspecto adicional, es el de los recursos económicos. Ya en otra parte del documento referimos que los montos presupuestales que manejan las Coordinación son muy pocos. Para fortalecer ciertas áreas de apoyo del Programa -concretamente los cursos de apoyo intertrimestrales, no sólo para los becarios PRONABES- se ha intentado apoyarlos mediante el PIFI. No obstante, no ha logrado concretarse una oferta regular de cursos.

---

<sup>26</sup> Recordemos la separación de la docencia de las áreas. La prioridad institucional sobre la investigación dio lugar a un deterioro de la actividad docente. De forma paralela la oposición de los ingenieros a los criterios de evaluación en los que dominaban los de las Ciencias Básicas

Con relación a las características de los estudiantes en esta División, hay una repetida mención sobre el peso que los primeros trimestres tienen sobre su “autoestima”. Esta interpretación se refirió en las entrevistas como la merma, entre los jóvenes que llegan a la Universidad, en el concepto de sí mismos de “buenos estudiantes, que no están acostumbrados a reprobando materias”, desde los primeros trimestres esto se devalúa muy pronto. El primer año y medio- dos años, los estudiantes se desgastan mucho, es muy difícil aprobar materias y cuando lo logran, alcanzan una “S”. Esto se motiva por una actitud de los profesores que “parece que poner una MB es como si tuvieran que poner algo de su bolsa”. Esto es más acentuado entre los matemáticos que tienen un *“comportamiento aislado y con pocas habilidades de comunicación”*<sup>27</sup>.

### c) Estructura social y de gobierno en la organización universitaria

#### ▪ El tutor: Rol institucional e imaginario

El Tutor es quizá el rol más controvertido del conjunto de propuestas contenidas en el Programa. Este término se recupera del idioma inglés donde su significado opera en contextos escolares, y su acepción está próxima a la de *guía*. Sin embargo la traducción al español no necesariamente refiere este término al ámbito escolar, su significado se entiende en al menos dos sentidos: el primero está más cercano a la *tutela*<sup>28</sup> ó *protección de un menor*: sostenedor, amparador, bienhechor, patrón, mecenas, paladín, guardaespaldas, protector, defensor. El otro significado se aproxima más al que tiene en el idioma inglés, como director, guía, maestro, preceptor, consejero, supervisor, apoyo. Es importante explorar los sentidos que adquiere en el imaginario el término, ya que esto contribuye a la *representación* del rol institucional y las expectativas que se desprenden de su práctica.

---

<sup>27</sup> El promedio general de educación media superior con el que llegaron los estudiantes de las Cohortes que ingresaron en 2003 y 2004, es más alto entre los jóvenes universitarios adscritos a CBI y CBS. En cambio, el promedio en el puntaje en el examen de admisión es más alto en CSH.

<sup>28</sup> Por su parte, la Real Academia entiende por tutela, la *Autoridad que, en defecto de la paterna o materna, se confiere para cuidar de la persona y los bienes de aquel que, por minoría de edad o por otra causa, no tiene completa capacidad civil.*

Esta dicotomía confunde el desempeño de rol de los tutores. Un ejemplo de esto son algunos testimonios de diversos agentes institucionales involucrados con el PRONABES en la UAM -AZC. Ante la pregunta acerca de las dificultades que se han detectado en los 5 años de operación del Programa en la Unidad, hay una referencia recurrente al rol del tutor. La informalidad de la representación del rol, permite que los actores involucrados lo interpreten a su manera y con ello generen expectativas obligaciones y alcances de su función; o simplemente lo instrumentalicen o eliminen:

*“(...) hay una indefinición del perfil de los tutores. No estamos habilitados para sostener este tipo de relación. En realidad no sabemos lo que significa ser tutor, su diferencia con la asesoría académica. En ese sentido es bueno un Programa institucional que delimite mejor los objetivos de la actividad, se precisen las funciones y el tipo de relaciones” (NRL: Coord. General de Desarrollo Académico).*

*“No es esta (la tutoría) un actividad usual dentro del conjunto de actividades que hacen los profesores; las asesorías eran muy puntuales, pero esta asesoría con este sentido social no lo habíamos tenido, afortunadamente esto tocó la sensibilidad de la planta. Este es un punto especialmente sensible porque efectivamente al no tener la tradición de las tutoría se esta teniendo que empezar a formar a los tutores. El puesto de tutores un puesto bastante complejo porque rebasa la conducción académica, como conductor espiritual como guía existencial; pues no es tan automático que alguien sepa exactamente qué es ser tutor (...)” (RGL: Dir. de la División de Ciencias Sociales y Humanidades).*

*“(...) He tenido muchachos que me dicen:*

*- fui con mi tutor y me preguntó, “¿tienes algún problema?”*

*- Y le dije que “no”, entonces me dijo: “bueno, pues ven cuando tengas un problema”*

*Yo creo que ni los profesores sabemos como dar una tutoría y los alumnos no saben como recibirla, porque nosotros nunca hemos sido tutores, ni los alumnos han tenido nunca una. A pesar de que la Coordinación de Docencia da los cursos de tutoría, nosotros leímos el libro de Magdalena Fresán sobre la tutoría, no estamos capacitados para saber qué hacer. Es como muy artesanal el asunto, uno platica sin conocimiento, ese es mi punto de vista. Pero también he sabido de profesores que han tenido mucho éxito (...)” (SBG: Coord. Ing. Computación)*

*“El Tutor no debe perder de vista que su papel es de apoyo y acompañamiento y que en ningún caso reemplaza a un terapeuta o un amigo” (Programa de Acción Tutorial: UAM, Azcapotzalco)*

**Cuadro 4. El Rol institucional de Tutor en diversos documentos de la UAM-Azcapotzalco**

Documento	Tutor	Objetivo
Glosario de Términos de Definiciones sobre PROMEP, conforme a las Reglas de Operación de ese Programa, 2005 ( <a href="http://www.azc.uam.mx/">http://www.azc.uam.mx/</a> )	El tutor juega un papel importante en el proyecto educativo. La tarea del tutor consiste en estimular las capacidades y procesos de pensamiento, de toma de decisiones y de resolución de problemas	Apoya a los alumnos en actitudes como: crear la necesidad de capacitarse, de explorar aptitudes, de mejorar su aprendizaje y tomar conciencia de manera responsable de su futuro
Programa de Acción Tutorial UAM, Azcapotzalco	Debe conocer y comprometerse con el Modelo educativo Ser preferentemente profesor definitivo, experiencia docente de dos años, buenas relaciones interpersonales	Facilitar el desarrollo de habilidades y estrategias de aprendizaje, potenciar fortalezas en los jóvenes universitarios, analizar decisiones de carácter académico y remitir los casos que requieren atención especializada
Programa de Acción Tutorial DCSH	Debe ser profesor de tiempo completo e indeterminado, con buena relación con los alumnos, que hayan recibido felicitación por su desempeño docente y que conozcan la curricula del plan de estudios	
Programa de Acción Tutorial CBI	Debe hacer patente su interés por ayudar a los alumnos, que posea cualidades de comunicación y afinidad entre sus intereses académicos con los del alumno	Ayudar al alumno a su integración a la UAM, a conocer el plan de estudios, inducir se papel activo como promotor de aprendizaje y factores de éxito, orientar al alumno para lograr aprendizajes significativos
Programa de Acción Tutorial CyAD	Debe tener preferentemente con perfil PROMEP, buen nivel de comunicación, con experiencia académica en DCYAD de al menos 5 años, con beca a la Carrera Docente, buen nivel de comunicación y aprobado por la Comisión Divisional de tutorías (CADIT)	La tutoría se concibe como la estrategia más viable para apoyar la formación integral de los jóvenes universitarios
Material del Curso de Tutores, COD "la Tutoría en la UAM" Magdalena Fresán	Personal académico capacitado	Que los jóvenes universitarios conozcan diversas formas de resolver sus problemas dentro del contexto escolar, que comprendan las características del plan de estudios y las opciones de trayectoria y adquieran técnicas adecuadas de lectura

		y comprensión
Programa Institucional de Tutoría. UAM, Azc (2006)	El tutor es el académico habilitado para acompañar al alumno a lo largo de su trayectoria académica, con el objeto de promover el desarrollo integral del futuro egresado.	Contribuir a la formación integral del alumno mediante: la construcción de valores, actitudes y hábitos positivos, orientación académica y profesional, fomento de actitudes críticas, reflexivas y creativas, aprovechamiento de su potencial personal, canalización a las instancias correspondientes. Retroalimentar la práctica docente mediante la interacción entre los diferentes actores del proceso educativo. Mejorar los indicadores de desempeño de los alumnos, para incrementar el rendimiento académico, eficiencia terminal e inserción en el mercado laboral o en estudios de posgrado. Desarrollar la identificación del alumno con la misión, objetivos y valores de la institución. Proporcionar a los alumnos orientación sobre el entorno laboral y académico.

La confusión semántica del término Tutor, se reproduce en los diversos documentos institucionales. Una constante, es que el agente que lo lleva a cabo es un académico, y que el ámbito al que está circunscrito este apoyo, es el Universitario -no necesariamente el académico-. Acaso el ensayo de otra forma de denominar a esta actividad, tenga un mejor acomodo con la expectativa institucional sobre la construcción del rol que se propone y de sus funciones asociadas.

▪ **¿Cómo se sostienen las tutorías?**

En la medida en que nos aproximamos más a la *actividad tutorial*, se advierte mayor discrecionalidad. Una de las acciones a la que nos referimos, es la asignación de los tutores. Para ello, el primer responsable en todas las Divisiones es el Coordinador

Divisional de Docencia. A él le corresponde turnar el listado de los becarios divisionales a cada uno de los Coordinadores de Licenciatura. Normalmente él es el responsable *directo y único* de la asignación, a él le corresponde contactar al profesor, solicitarle el apoyo y comunicarlo al estudiante<sup>29</sup>. Los profesores con *perfil PROMEP* tienen preferencia en la asignación. En el caso concreto de CyAD hay un apoyo adicional entre la Coordinación de Docencia divisional y los Coordinadores de Licenciatura ya que ahí, quién hace propiamente el papel de asignación con el Coordinador de cada licenciatura y posteriormente, de comunicación y contacto con los estudiantes es Alejandra Ramírez que se encargaba de todos los trámites relacionados con el PRONABES de la División.

De forma independiente y eventualmente con solicitudes expresas de las Divisiones - Sociales y Humanidades con mayor frecuencia-, se mantenían cursos de apoyo intertrimestrales para estudiantes, profesores y tutores. La COD es ha sido la encargada de ofertar estos cursos

- **Programa Institucional de Tutoría, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco (2006)**

Hemos hecho mención al **Programa Institucional de Tutorías (PIT)** propuesto por la presente gestión, con base al trabajo de una Comisión especialmente conformada para su elaboración. Brevemente haremos una presentación de este documento ya que es el que se encuentra vigente para orientar esta actividad en Azcapotzalco.

El tema de la tutoría se abre en la UAM con el PROMEP y posteriormente con el PRONABES a partir de 1995 y 2000 respectivamente. Desde entonces hay poca claridad en el reconocimiento y contenido de esta función ya que no es una actividad que esté formalizada en la Institución. De tal manera que muchos de los esfuerzos de capacitación para los tutores, la asignación y sostenimiento de esta actividad se

---

<sup>29</sup> Esta forma de establecer el contacto entre becarios y tutores es la más frecuente en las IES (Romo, A: 2004)

conservan en una zona donde predomina la fragilidad, discrecionalidad, simulación y voluntarismo.

De parte de las autoridades, el interés legítimo por dar un cauce a las tutorías como vehículo para mejorar las condiciones de atención a los jóvenes con situaciones vulnerables, coexiste con un incentivo adicional para avanzar en estos Programas de apoyo y seguimiento a los jóvenes universitarios, que son los fondos condicionados a la observancia de ciertos tipos de evaluación institucional (Entrevista con el Rector de la Unidad Azcapotzalco, Dr. Adrián de Garay: Julio, 2006). Tal como lo propone del Castillo (2003), el *origen de los recursos* es un promotor clave para el cambio institucional en las IES públicas cuando los incentivos están asociados al cumplimiento de las distintas formas de intervención pública en las IES. El problema como lo hemos apuntado antes es, hasta qué punto podemos hablar de una auténtica modificación de prácticas en sentido de un cambio institucional, ó si como aseguran otros investigadores (Acosta:2006; Gil Antón: 2002; Kent: 2005), lo que existe es una adecuación de resultados para aproximarse a los indicadores deseables, donde el cambio es superficial y de forma más que de fondo.

Una preocupación en Azcapotzalco, especialmente elaborada en CBI, es la de atender diversificadamente a los jóvenes universitarios, y de forma independiente al PRONABES (esto se hace patente en las referencias empleadas para elaborar el PIT, donde no se empleó ningún documento vinculado al PRONABES). De acuerdo a este documento, la población vulnerable no se localiza sólo entre aquellos con mayores deficiencias culturales ó de origen socioeconómico, sino también se clasifican así a aquellos jóvenes de *“alto rendimiento”*; de tal suerte que se han definido 3 tipos de tutorías distintas: **Normativa** (para los becarios PRONABES), de **Permanencia** (para jóvenes en situación de riesgo académico ó de alto rendimiento) y **Optativa**.

Con todo, hoy por hoy la tutoría en Azcapotzalco está centralmente dirigida a los becarios PRONABES que hacen su solicitud en Rectoría General, y desde ahí se

distribuyen entre Unidades, Divisiones y Programas de Licenciatura. El número de becarios como sabemos ha crecido de manera importante en los últimos años, de tal manera que las energías institucionales han estado orientadas preferentemente hacia ellos.

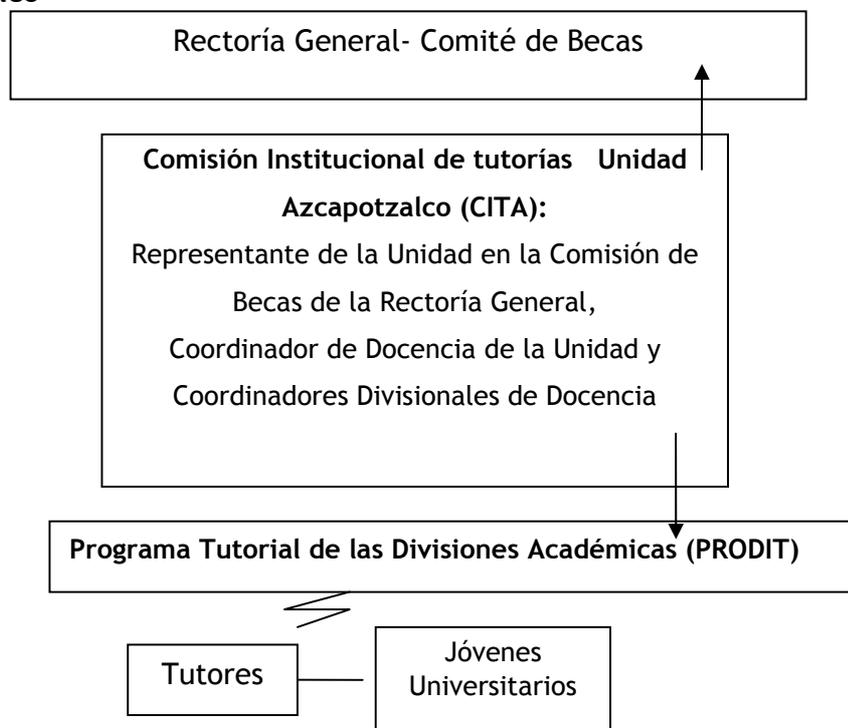
- **¿Cómo evaluar los logros?**

Un elemento esencial de cualquier Programa es la posibilidad de evaluar sus resultados. Incorporar objetivos que señalen la escala ó magnitud de los compromisos ó metas de los programas, hacen posible que sus logros puedan ser valorados en un plazo determinado; esto es un *“componente factual, una estimación causal de las consecuencias probables a partir de las acciones y medios disponibles”*. Sin este ejercicio, cabe la posibilidad de caer en equivocaciones, dispendios ó equivocaciones (Aguilar: Introducción Tomo II, 2003).

En el **Programa Institucional de Tutoría** de Azcapotzalco, se expone el propósito de elaborar un Programa Institucional: *“Contribuir a la formación integral de los alumnos y mejorar su desempeño académico por medio de la atención personalizada o grupal”*. ¿porqué no incluir a cuántos jóvenes se estima beneficiar, en qué plazo, cuántos académicos podrían participar del Programa, etc?.

Por otra parte, los objetivos generales y específicos en general son de orden cualitativo muy difíciles de valorar. Se declara el propósito de *“Mejorar los indicadores de desempeño de los alumnos, para incrementar el rendimiento académico, eficiencia terminal e inserción en el mercado laboral o en estudios de posgrado”*, cabría también introducirse una base sobre la cual pueda observarse el impacto del Programa fijando plazos posibles para ello. Ahora bien, a diferencia de la *“ruta institucional vigente”* que desprendimos de documentos y entrevistas con diverso actores, la estructura implícita en el documento, es la siguiente.

Figura 2- Estructura propuesta por el Programa Institucional de Tutoría-Azcapotzalco



La instancia operativa del Programa es la **Comisión Institucional de Tutorías de la Unidad Azcapotzalco (CITA)**. Pero se propone un nivel adicional -suponemos también operativo- en las Divisiones orientado por un Programa Tutorial de las Divisiones Académicas (PRODIT). En el documento no se menciona la forma en que estos Programas Divisionales operarán y bajo qué estructura; del mismo documento se deriva la suposición de que será el Coordinador Divisional de Docencia el responsable del Programa.

Como hemos sostenido reiteradamente, en la estructura organizativa de la UAM, las zonas de mayor autonomía son precisamente las que se quedan fuera de la jerarquía burocrática y están más cercanas al trabajo académico. La docencia es la más vulnerable ya que como se ha dicho carece de una estructura colegiada para su organización; en este entendido, no es claro cómo se enlazará el Programa entre Divisiones y académicos (Tutores) -en el esquema lo señalamos con una línea

quebrada- , ¿no se está reproduciendo la estructura vertical de la gestión anterior, en la que no prosperó la COD como centro del Programa?

Los académicos están adscritos a Departamentos y para su desempeño docente se han venido introduciendo espacios colegiados<sup>30</sup> con atribuciones y responsabilidades desiguales entre Divisiones; en tanto su existencia no está formalizada la participación en estos espacios no se han logrado regular y hacer extensivos a las plantas docentes de los Departamentos, de tal manera que el referente formal inmediato, continuarán siendo los Coordinadores de Licenciatura en los Departamentos y la Coordinación Divisional de Docencia en las Divisiones. Como se ha descrito en los últimos años fueron precisamente ellos los responsables del nombramiento de los Tutores y eventualmente de establecer el contacto con los estudiantes.

En la estructura propuesta (figura 2), la ruptura que se muestra entre el PRODIT y los Tutores-estudiantes es justamente la zona más débil del Programa por tanto la que debe reforzarse, ¿no cabría en este punto invertir el sentido de la implementación dejando en manos de los pequeños colectivos la organización, asignación y atención académica de los jóvenes universitarios becarios?. El primer paso para contrarrestar esta fragilidad, es fortalecer los espacios colegiados de docencia, homogeneizar su funcionamiento, atribuciones y responsabilidades. De otra manera, se mantendrá “desprendida” esta área de la actividad académica, de la estructura general del Programa.

#### **6.4.2. El Modelo de desarrollo organizacional en la implementación del PRONABES**

Una vez asignados los becarios por programa de licenciatura, correspondería iniciar el *segundo modelo de implementación* centrado en los pequeños colectivos de académicos. El mejor lugar para regular la organización, asignación y atención a los

---

<sup>30</sup> Estos espacios se conocen con diversas denominaciones en cada División, Ejes Docentes en Sociales y Humanidades, Colectivos de Docencia en Ciencias y Artes para el Diseño ó Grupos Temáticos Divisionales en Ciencias Básicas.

becarios son estos grupos de trabajo. En estos espacios organizativos de corte académico se minimiza el control burocrático, se distribuye la responsabilidad, se construyen acuerdos, se aprovechan mejor las aptitudes de sus miembros y se controla el conflicto. En el mismo sentido se expresa Hamui (2005) quien sostiene que es desde los grupos (de investigación) donde se logran las mayores innovaciones y flexibilidad para el trabajo académico que no se alcanza en otras estructuras institucionales, tales como la facultad, los Departamentos, etc.

De acuerdo a Argyris (citado en Elmore en Aguilar, T.4 :2003) el éxito de implementación de la política reside en la capacidad por preservar la autonomía fomentando simultáneamente el compromiso con las metas de los programas de política en los prestadores directos del servicio e incluyéndolos en la toma de decisiones. Un punto adicional ya mencionado por Latapí, es la calidad de las relaciones; esto se sostiene en la motivación individual y la cooperación interpersonal que funcionan de forma independiente al control burocrático y a las rutinas y controles impuestos. En este escenario, cada Coordinador de Licenciatura turnaría a cada colectivo docente a los becarios asignados y dejaría en ellos la toma de decisiones asociada con su atención.

Por otra parte, en general el documento centra su atención en la actividad tutorial, eventualmente en el tutor y otras instancias institucionales. La referencia a los jóvenes universitarios es presentada como una consecuencia atribuida a la acción tutorial y, explícitamente en términos de los compromisos que adquieren con la tutoría: *Informarse sobre el Programa Tutorial de las Divisiones Académicas (PRODIT) correspondiente, participar en el PRODIT con seriedad y responsabilidad, colaborar con el tutor en el diseño y seguimiento de su plan de tutoría, asistir y participar activamente en las reuniones acordadas con el tutor, de acuerdo al plan establecido, planear con el tutor la trayectoria académica y la carga académica trimestral, cumplir con los requerimientos de su programa de tutoría, tales como participación en cursos, talleres y otros eventos académicos, participar en los procesos de*

*seguimiento y evaluación de la tutoría.* Para el Tutor se delimitan sus funciones y perfil pero no sus compromisos. Tampoco hay incentivos (positivos y negativos) para los distintos agentes que participan en toda la estructura del Programa, de tal suerte que incumplir las funciones o compromisos, no tiene consecuencias en ninguna parte operativa de la estructura.

Concretamente para los becarios PRONABES, la consecuencia de incumplimiento es la no renovación de la beca. Las condiciones son las establecidas por las RO del PRONABES (Regularidad y rendimiento académico) y se decide en Comité de Becas de la UAM. Esto explica porqué la mancuerna beca-tutoría, para los becarios PRONABES mantiene esta fuerte separación organizativa. El Comité de Becas no se apoya en la participación de otros agentes institucionales para decidir en torno a la renovación de las becas y no se involucra al tutor (los informes trimestrales de los tutores se registran en cada División). Entonces la tutoría no es condición, tampoco el cumplimiento con los cursos de apoyo y otras actividades destinadas a ellos. De tal manera que la tutoría y cualquier otro tipo de apoyo académico adicional a la beca, son accesorios de la prestación económica y no ponen en riesgo la renovación de la misma. De lo anterior, se desprende que en materia de la estructura social y de gobierno de la organización, el déficit normativo en tono a la operación de la actividad tutorial, los agentes involucrados y las formas de coordinación institucional - dentro y fuera de las Unidades- de la UAM hacen todavía muy vulnerable esta actividad.