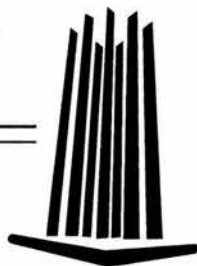




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGÓN
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LOS CUERPOS ACADÉMICOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.
UN ANÁLISIS DEL IMPACTO DE PROMEP EN LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN PEDAGOGÍA
P R E S E N T A :
JESÚS BENJAMÍN CASTAÑEDA CORTÉS

COMITÉ TUTORAL:
DR. ARMANDO ALCÁNTARA SANTUARIO
DRA. ALMA X. HERRERA MÁRQUEZ
DR. MARCO EDUARDO MURUETA REYES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

Indice	
Indice de figuras y tablas	
Presentación	3
Abstract	8
Capítulo 1	13
A manera de introducción	
1.1 Planteamiento y justificación del objeto de estudio	13
1.2 Hipótesis	24
1.3 Objetivos	25
1.4 Limitaciones del estudio	26
Capítulo 2	
Marco teórico	29
2.1 El contexto de las políticas públicas para la educación superior en México. La globalización y sus impactos en el desarrollo académico institucional	31
2.2 Políticas públicas y educación superior en México	42
2.2.1 El estudio de las políticas públicas. Concepciones básicas, procesos y modelos	43
2.2.2 La hechura de políticas en la educación superior de México	69
2.2.3 Los ejes básicos de la agenda de políticas para la educación superior mexicana	80
2.3 Los cuerpos académicos en las políticas públicas para la educación superior de México	93
2.3.1 Los cuerpos académicos en la agenda de políticas de la Secretaría de Educación Pública	94
2.3.2 Origen y antecedentes de los cuerpos académicos del PROMEP. Su tratamiento como objeto de estudio hasta 1992	107
2.3.3 La producción sobre los cuerpos académicos en México. Un nuevo recorte de 1993 al 2002	120
Capítulo 3	
Metodología	133
3.1 Objeto de estudio y universo de investigación	134
3.2 La descripción de la estrategia de intervención sobre el objeto de estudio	140
3.3 El esquema de investigación	157

Capítulo 4	
El programa de mejoramiento del personal docente en la Universidad Autónoma de Sinaloa	159
4.1 La problemática de los profesores del subsector de educación superior en la política para cuerpos académicos del PROMEP y sus niveles de pertinencia y relevancia en la Universidad Autónoma de Sinaloa	160
4.2 El diseño del PROMEP como política pública para la educación superior. Una valoración de su adecuación con los problemas de los académicos del subsector en la Universidad Autónoma de Sinaloa	170
4.3 Modalidades de implementación del PROMEP en la Universidad Autónoma de Sinaloa. Los ámbitos problemáticos	293
4.4 Criterios y mecanismos para el seguimiento y la evaluación del PROMEP. Un análisis de su pertinencia y efectividad	220
4.5. Resultados de la formación-consolidación de los cuerpos académicos del PROMEP en la UAS	236
Capítulo 5	
Conclusiones y recomendaciones	255
Referencias bibliográficas	270
Bibliografía complementaria	277
Documentos elaborados por las DES en el marco del PROMEP	281
Glosario	
Anexos	
1. Entrevista a responsables de Proyecto de Desarrollo de Cuerpos Académicos (DCA) de las Dependencias de Educación Superior (DES) de la Universidad Autónoma de Sinaloa (P.281)	
2. Entrevista dirigida a personal académico de las DES de la UAS que participan en las actividades del PROMEP, sean o no integrantes de cuerpos académicos (P.302)	
3. Entrevista dirigida a responsables de proyectos del Programa Indicativo de Reorientación y Diversificación de la Oferta Educativa (PIRDOE) de la UAS (P.305)	
4. Entrevista al representante institucional del PROMEP en la UAS, durante la primera fase del Programa (P329)	

LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

Figura N° 1	Sistema de ejecución de políticas	44
Figura N° 2	Componentes del diseño del PROMEP como política según el modelo de la política racional	173
Figura N° 3	Un modelo de implementación de las políticas	197

TABLAS

Tabla N° 1	Tipología de políticas	52
Tabla N° 2	Modelo de la política Racional	54
Tabla N° 3	Modelo de la política burocrática	55
Tabla N° 4	Modelo del proceso organizacional	56
Tabla N° 5	Los juegos de la implementación y sus efectos adversos	63
Tabla N° 6	Modelo organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales	67
Tabla N° 7	Influencia de las proposiciones de los modelos organizacionales en la percepción del proceso de implementación	68
Tabla N° 8	Orientaciones de la agenda de política educativa para la educación superior en la ANUIES	82
Tabla N° 9	Ambitos y orientaciones de política educativa para el subsector de educación superior en el Programa de Desarrollo Educativo 1995 2000	87
Tabla N° 10	Principales rasgos del PROMEP	94
Tabla N° 11	Aspectos relevantes del subsistema de Educación Superior	99
Tabla N° 12	Situación actual y deseable de los académicos en el PROMEP	101
Tabla N° 13	Avance de las tres principales acciones del PROMEP en su segunda etapa	106
Tabla N° 14	Principales características del programa Nacional de Superación Académica	112
Tabla N° 15	Base de datos del PROMEP en la UAS en 1997	136
Tabla N° 16	Niveles de desarrollo de los cuerpos académicos de la UAS en el año 1999	137
Tabla N° 17	Universo de investigación	139

Tabla N° 18	Desglose y peso de los rubros cubiertos en los instrumentos de investigación	150
Tabla N° 19	Relación de índices por indicador e instrumento	156
Tabla N° 20	Componentes de la elección racional del modelo de política racional	174
Tabla N° 21	Proposiciones del modelo de la administración de Sistemas	195
Tabla N° 22	Estructura y contenido de los convenios PROMEP – UAS	238
Tabla N° 23	Personal docente de la Universidad Autónoma de Sinaloa	241
Tabla N° 24	Estado de las becas otorgadas por el PROMEP entre 1998 y julio de 2003 a nivel nacional y comparativo con la UAS	242
Tabla N° 25	Número de becas otorgadas por año y por nivel de estudios 81998-2003)	243
Tabla N° 26	Evolución de los PTC con estudios de posgrado en relación al conjunto de PTC nacional en las DES que participan en las actividades del PROMEP de 1996 a diciembre de 2003	244
Tabla N° 27	PTC con perfil PROMEP por zonas y grados obtenidos	248
Tabla N° 28	Cuerpos académicos consolidados y en consolidación a nivel nacional reconocidos por el PROMEP al 3 de junio del 2004-08-31	250
Tabla N° 29	Cuerpos académicos reconocidos por el PROMEP a junio de 2004 en la UAS	252

PRESENTACIÓN

El presente documento constituye el informe final del trabajo de investigación que – en el marco del Programa de Doctorado en Pedagogía – ha sido realizado en la línea de *Gestión académica y políticas educativas* como trabajo de tesis para la obtención de grado de Doctor en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México.

El tema que en él se aborda es el relacionado con **Los cuerpos académicos en las políticas públicas para la educación superior en México. Un análisis del impacto del PROMEP en la Universidad autónoma de Sinaloa** y tiene como antecedente un informe que, con la misma denominación, fue presentado ante el Claustro de Sinodales del Programa de Posgrado en Pedagogía de la ENEP Aragón para la obtención de la Candidatura al grado de doctor, siendo aprobado en lo general y sugiriéndosele en lo particular, la realización de una serie de adecuaciones y agregados que la presente versión incorpora en los términos señalados.

No está de más indicar que la temática que en él se aborda – las políticas públicas para la educación superior y más particularmente la que se concreta en el PROMEP – constituye un parteaguas en el actual funcionamiento del subsector de educación superior mexicano y que su diseño e implementación se corresponden con un nuevo tipo de relación entre el Estado y las instituciones de educación superior que se instaura a partir de 1994, aún cuando las bases de sus lineamientos y mecanismos se fueron creando desde 1988 en que se inaugura un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico congruente con los diversos, complejos y dramáticos cambios que el mundo globalizado estaba marcando.

La racionalidad instrumental imperante en esta nueva fase de la economía mundial, ahora globalizada en sus principios, lineamientos y orientaciones, ha llegado a la esfera social en su conjunto y de ahí

a un campo —el de la educación superior— en el que durante varias décadas predominaron la ausencia en muchos aspectos y laxitud en otros, de un marco normativo que regulara las relaciones entre el Estado, la sociedad y las IES, impregnando su naturaleza, estructura y funciones con nuevas concepciones, lineamientos, reglas y orientaciones que habrían de abonar en un terreno marcado por una creciente situación de crisis en el subsector de educación superior que generalmente se expresa en la UNAM, el *alma mater*, aunque generalmente abarca al subsector en su conjunto.

Durante la década de los noventa, el Estado mexicano ha diseñado y puesto en operación una serie de políticas encuadradas en esta nueva manera de concebir, organizar y administrar la educación superior haciendo así acto de presencia —particularmente en las IES públicas— en ámbitos otrora impensados como la regulación de sus matrículas, la rendición de cuentas y la evaluación de sus actores, procesos y productos sin plena conciencia de los universitarios acerca de la naturaleza, orientaciones e impactos de estas acciones que sin duda alguna, están modificando sustancialmente la naturaleza y funcionamiento de este subsector educativo.

Se asiste en estos tiempos no sólo al inicio de un nuevo milenio, al de un nuevo modelo de desarrollo y a una nueva forma de diseñar e implementar las políticas públicas hacia el sector educativo, sino también a la agudización del estado de crisis en el subsistema de educación superior que está coincidiendo con la salida de una parte muy considerable de la plantilla de académicos que incursionamos a las IES del país en la época de expansión del subsistema, sin la existencia de una generación de reemplazo que dé continuidad al funcionamiento de estos establecimientos en un mundo que, en muchos sentidos, ya no es el mismo.

La naturaleza y alcances de estos cambios y la ausencia de un relevo generacional para la planta docente de las IES son algunos de los aspectos más críticos de la actual situación en el subsistema, y a las valoraciones al respecto de ellos, se debe el diseño de una de tales políticas que es la del Programa de Mejoramiento del Profesorado, más comúnmente conocido como PROMEP.

Uno de los principales problemas que se derivan de esto, sin embargo, es que tales valoraciones no siempre se corresponden con la realidad y que los cursos de acción en que suelen traducirse no siempre se ajustan a la amplia y compleja diversidad institucional en que se

desarrollan las IES del país y es en este sentido que se hace imprescindible la formulación de ejercicios racionales desde de los que se aporten otras visiones de la problemática.

Es el tiempo del cambio y éste se expresa con toda su fuerza y necesidad en todos los ámbitos sin conceder ni reconocer salvedad alguna y esto es parte de una realidad ineludible e impostergable que no se puede ni se debe evitar, pero ante la cual estamos obligados a pronunciarnos desde los ámbitos de la razón analizando y evaluando sus concepciones, modalidades, orientaciones y las posibilidades de participación

La realidad que hoy se vive expresa un proceso amplio y complejo de crisis ante el que muchas de las medidas que se aplican desde diversos ámbitos para combatirla, no están funcionando según lo planeado, lo cual obliga a la realización de amplios análisis desde diversos ámbitos a través de ejercicios de investigación, aunque ya no tanto desde la perspectiva de los modelos o de los ejercicios macro y consecuentemente abstractos, sino desde la perspectiva de los estudios micro, de los estudios de caso, buscando en el análisis de lo particular los elementos que hagan posible la construcción de instrumentos institucionales que favorezcan la transición entre la situación que actualmente viven las IES y los escenarios planteados como deseables desde las esferas centrales de su conducción.

En este sentido y de conformidad con las recomendaciones de los especialistas del campo de los académicos de profundizar el nivel de los análisis con estudios de caso, se presenta este informe sobre una de las dos políticas públicas para el subsector de educación superior que poseen la más alta prioridad para las autoridades del sector: la del PROMEP dirigido a los académicos de tiempo completo de las IES, considerado un actor fundamental para el funcionamiento del subsistema.

Para su realización, se ha echado mano de diversas interpretaciones teóricas que abarcan aspectos específicos del problema que se investiga y del mismo modo se ha construido una perspectiva metodológica poco clásica pero funcional que permite acercarse a los aspectos generales del PROMEP, sin descuidar las percepciones y modalidades de participación de los profesores de tiempo completo, definidos como la población objetivo de esta política pública.

Los objetivos de la investigación abarcaron, desde la necesidad de clarificar el origen y estatus de la categoría "cuerpo académico", hasta la

realización de una valoración de las tendencias de los impactos que el PROMEP está produciendo en la problemática académica de la Universidad Autónoma de Sinaloa, una institución paradigmática en la implementación de este Programa por el número de proyectos de "Desarrollo de Cuerpos Académicos que la coloca en el segundo lugar nacional.

Constituyen este informe cinco capítulos en los que se cubre un conjunto de aspectos teóricos y prácticos centrales en la manera de concebir la temática que se investiga. En el primero de ellos (a manera de introducción) se desarrollan cuatro aspectos en los que se aborda el planteamiento y justificación del objeto de estudio; las hipótesis, los objetivos y las limitaciones del estudio.

El capítulo 2 tiene un carácter predominantemente teórico y su principal propósito consiste en aportar un marco teórico que permita tener claridad conceptual acerca de qué son los "cuerpos académicos".

En la literatura oficial sobre el PROMEP no hay la preocupación suficiente por precisar la naturaleza de esta categoría socioeducativa, sus orígenes y sus alcances explicativos en relación a esa parte de la realidad educativa a la que pretende explicar y transformar y en tal sentido resulta por lo menos difícil que los actores sociales a quienes va dirigido el Programa participen en algo que no se sabe bien a bien qué es, de dónde sale, para dónde va y en qué medida es pertinente para los propósitos que fue diseñado.

Este capítulo está integrado por tres apartados en los que se aborda el contexto de las políticas públicas en materia de educación superior; las políticas públicas que para este subsector se han puesto en operación en la década de los noventa a la actualidad y, finalmente, el caso específico de los cuerpos académicos como política pública en México.

En el segundo de estos apartados se cubren tres aspectos en los que se abordan respectivamente, las concepciones, procesos y modelos propios del campo de las políticas públicas; las modalidades y características de la hechura de políticas en la educación superior mexicana y los ejes básicos de la agenda de políticas que se aprecia en el lapso de tiempo señalado.

El tercer apartado del segundo capítulo está dedicado al análisis de tres asuntos: primero, los antecedentes institucionales de los cuerpos académicos en la agenda de política de la SEP; el origen y desarrollo de esta categoría hasta 1992 y el tercero, un análisis del desarrollo de esta

categoría en la producción de los investigadores educativos mexicanos cubriendo de 1993 al 2002.

La perspectiva metodológica empleada para la realización de este trabajo se aborda en el capítulo 3 y ahí se desarrollan tres apartados: uno primero en el que presenta de manera sintética al objeto de estudio que aquí se aborda y el universo de investigación en que fue analizado.

El segundo apartado de la metodología cubre la descripción de la estrategia de intervención diseñada y aplicada para el estudio de los cuerpos académicos y el tercero está dedicado al esquema de investigación.

El capítulo 4 es de naturaleza teórico — práctica y su propósito está centrado en las características, modalidades y orientaciones que el PROMEP está teniendo en la Universidad Autónoma de Sinaloa, principalmente a partir de las percepciones y prácticas de los actores educativos involucrados en sus actividades.

El capítulo está organizado en cinco apartados en los que se cubren, la problemática educativa que está en la base de operación del PROMEP; las características y modalidades de su fase de diseño como política pública en la Universidad Autónoma de Sinaloa; las modalidades de su implementación, los criterios y mecanismos para su seguimiento y evaluación en esta institución y finalmente, los resultados que este Programa está teniendo en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Finalmente, en el capítulo 5 se plantean las conclusiones a las que se llegó con esta investigación y el contenido se desglosa en dos grandes apartados: las conclusiones propiamente dichas en que se exponen los principales hallazgos encontrados en la investigación de este Programa y las recomendaciones que se formulan para los estudiosos de este campo.

ABSTRACT

"THE PUBLIC POLICES FOR THE ACADEMIC ENTITIES OF HIGHER EDUCATION IN MEXICO: AN ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF THE PROGRAM OF BETTERMENT OF PROFESSORS (PROMEP) IN THE UNIVERSITY AUTONOMOUS OF SINALOA-- (UAS)".

The topic of this report focus on the guidelines in the public policies for higher education and specifically to PROMEP which constitute a breakthrough in the actual performance of the subdivision of the Mexican Higher Education System.

The quandary of academic research hereby explained refers to a program with national coverage that comprises action in forty-five state universities and has been put into operation with the same models and having likewise goals and objectives.

The research focus on the effects that this program is producing in the institutional academic development of the Higher Education Institutions (IES); therefore, it was methodologically determined the impossibility of implementing it nationwide; consequently, it was decided on putting into operation a case study in the University Autonomous of Sinaloa.

Although the thirty-six DES of UAS comprises a broad spectrum of research. It was decided not to make a survey study but an illustrative one in which the overall coverage of the case study is finally composed by seventeen DES of UAS which represents 47.2% of the whole units.

For assessment of the achievement of this policy, a method of research was designed and applied taking as the core element the analysis of the Projects of Academic Development (PDCA), detecting the point of view of the academic personnel to whom these actions of PROMEP.

Among the main findings obtained with this research, it can be mentioned that nevertheless being a program with high level of relevance and pertinence in relation with the hindrances that seek to solve, its impact in the UAS has been very limited as a result of different factors such as the following: 1) It a policy excessively centered; 2) The situations of the academic personnel in each participating institution are diverse and specific that it can not be covered as a national standard policy; 3) The basic conditions of operation of this policy in relation its consensus around the goals and objectives and the existence of the necessary infrastructure practically did not exist in the participating DES.

Capítulo 1

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

En este primer capítulo, se exponen los aspectos más relevantes del objeto de estudio que se abordó en la investigación correspondiente, en el propósito de lograr un doble objetivo: acotar algunas de las dimensiones más sobresalientes de la temática cubierta y destacar su relevancia en el actual contexto de la educación superior de México.

Constituyen el capítulo tres apartados, uno primero en el que se exponen el planteamiento y la justificación del objeto de investigación; otro con la presentación de las hipótesis que están en la base de este informe y finalmente, el tercero, en el que se exponen los objetivos que guiaron la realización de esta tesis.

1.1 PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

La temática abordada en este trabajo de investigación, está concebida como parte de la *Gestión Académica y las Políticas Educativas*, que es uno de los cuatro campos contemplados en el Programa de Doctorado en Pedagogía que se desarrolla en la UNAM y, de manera más específica, se trata de una investigación en la que se realiza un análisis de impacto de las políticas públicas que, en materia de fortalecimiento de los cuerpos académicos, se han puesto en operación para las instituciones de educación superior mexicanas, abordando como un estudio de caso a la Universidad Autónoma de Sinaloa.

La política pública con el diseño más acabado en relación a los cuerpos académicos es la que actualmente desarrolla la Secretaría de Educación Pública, con el nombre de Programa de Mejoramiento del Profesorado, más conocido como PROMEP, aunque los antecedentes de éste y otros programas del mismo tipo, se sitúan en la segunda mitad de la década los ochenta, como parte de una estrategia impulsada desde el Estado para incrementar los niveles de sistematización y coherencia de este subsistema con las metas y objetivos nacionales.

El interés del Estado en el sector educativo y particularmente en el nivel superior, es consecuencia de los dramáticos cambios que se han operado en el mundo contemporáneo, desde finales de la década de los ochenta. Por ese tiempo —1989 para ser más precisos— se implementó en México un Programa de “Modernización Educativa”, concebido como parte de una estrategia de modernización de los soportes estructurales del país, cuyo propósito de corto plazo fue insertar a México en los marcos de una economía mundial cada vez más abierta en la que sólo se puede participar como parte de bloques comerciales, articulados y funcionales a la lógica de los mercados.

A partir de entonces y ya con la convicción de la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo, el Estado mexicano ha venido definiendo de manera más precisa y coherente los ámbitos y orientaciones de su quehacer, siendo prolífico en la formulación de un paquete de políticas —a las que se entiende en este trabajo como “...cursos de acción deliberadamente diseñados (que)...suponen una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos, que implica y desata una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores” (Aguilar: 1996)— valoradas como “estratégicas” que, entre otros ámbitos, han abarcado al sector educativo, por la importancia que éste representa en los procesos de producción y distribución de conocimiento que son fundamentales para la operación y desarrollo de los mercados contemporáneos.

Es en este contexto en el que hay que ubicar el conjunto de grandes transformaciones — así sean de forma — que actualmente presentan la mayoría de instituciones de educación superior (IES) mexicanas que constituyen la base de todo un proceso de reforma desde el Estado que viene abarcando paulatinamente a la totalidad de este subsector educativo con acciones y programas dirigidos ya sea a sus procesos, a sus funciones a sus actores o bien a sus productos.

En las instituciones de educación superior mexicanas se vive ya una nueva realidad en la que los actores fundamentales aún no cobran plena conciencia de cómo y cuándo se han generado los cambios actualmente en marcha, ni de la forma en que sus agendas institucionales han sido sustituidas por las que han definido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros organismos multinacionales.

Las IES mexicanas, principalmente las públicas, tienen hoy como una de sus principales tareas perfilar su quehacer de conformidad con

un conjunto de políticas, con concepciones, lineamientos, criterios y parámetros, cuya operación descansa en un mecanismo sustentado en una tríada de procesos administrativos controlados de manera central, que son la planeación, la evaluación y la asignación de presupuestos.

Independientemente de lo interesante que resulta el conjunto de ámbitos de política que se han venido configurando y aplicando en el campo de la educación superior y de los innegables y variados impactos que tienen ya sobre la estructura, funciones, procesos y actitudes de los actores educativos, este trabajo se centra sólo en uno de ellos que tiene que ver con uno de los actores fundamentales de la educación que son los académicos y, en relación a éstos, se pone la atención en las connotaciones que ese proceso de reforma está teniendo a partir de la operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado, que junto con el ámbito de la calidad, constituyen las dos áreas en las que el Estado desarrolla sus políticas de más alta prioridad para la educación superior.

El diseño y los análisis sobre los procesos de implementación de este tipo de políticas de la educación superior, son un caso reciente en México cuyo estudio se reconstruye y sistematiza de manera importante a partir de la formulación del Plan Nacional Indicativo de Investigación Educativa (PNIIE) que pusiera en operación el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en la década de los ochenta cuyos objetivos serían después retomados por un grupo de investigadores educativos mexicanos que constituyen el Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Con la entrada en operación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México en 1994, pero particularmente en 1996 con la puesta en operación del PROMEP, el tratamiento teórico de la temática relativa a los "cuerpos académicos" se ha vuelto mucho más abundante, aunque algo que hay que señalar acerca de muchos de los trabajos que en torno a ella se han venido produciendo, es que se aprecia una lectura un tanto superficial de los sustentos y expectativas que tiene un Programa de este tipo.

Esa época de mediados de los noventa, marca también el inicio pleno de la actual fase globalizadora de la educación superior en México, y el hecho más evidente y significativo que demuestra que esto es así, es la adopción que realizó el subsistema de educación superior mexicano, de los aspectos sustanciales de las recomendaciones planteadas por la OCDE, luego de que este organismo concluyera una evaluación a las políticas educativas del nivel superior que el gobierno

de México le solicitara.

A partir de ese momento, las políticas de educación superior han venido adquiriendo un nuevo perfil, más orientado a la adopción de criterios y estándares internacionales, ligados al establecimiento de nuevos criterios y mecanismos para el acceso de las instituciones de educación superior a los financiamientos públicos, ordinarios y extraordinarios.

En relación a este asunto de las *políticas educativas*, cabe adelantar que especialistas en la materia, (Kent: 1995), las conciben como procesos de regulación que los gobiernos emprenden hacia la educación superior y distinguen en su proceso de desarrollo en México, dos grandes etapas: Una, que abarca de 1970 a 1982, caracterizada como “*de expansión no regulada*” y otra, que cubre los años 80 y 90 a la que denomina como “*de la crisis económica y el viraje*”

El análisis de ambos periodos resulta fundamental para entender el sentido de lo que actualmente se conoce como “política educativa”, pero sobre todo para encontrar factores causales explicativos que permitan comprender la forma en que las instituciones de educación superior mexicanas, han venido transitando de la desregulación y las inercias — vigente sobre todo en la fase de la expansión del subsistema — a la adopción de modelos globalizados regidos por estándares internacionales, que se manifiestan en México, sobre todo después de la firma del TLC.

La génesis de esto que los planeadores denominan “política” se sitúa precisamente en esos procesos de regulación a que se hacía referencia anteriormente, concebidos como “... esfuerzos del gobierno por conducir las decisiones y acciones de actores sociales específicos de acuerdo con los objetivos fijados por el gobierno y mediante los instrumentos que éste tiene a su disposición”(Kent; 1995: 6) teniendo como propósito central — en el campo que aquí se aborda — la coordinación del subsistema de educación superior.

Así pues, uno de los dos ámbitos de política educativa hacia el subsistema que posee actualmente la “más alta prioridad” en el quehacer del Estado hacia el sector, es el que desarrolla el PROMEP desde la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) de la SEP y en él se encarnan las formas y contenidos de esta nueva forma de concebir y operar las políticas educativas para la educación superior pública en México.

La duración de este Programa está contemplada para 10 años y su principal meta es duplicar para el 2006 la proporción de tiempos completos, que actualmente es de 34 mil profesores, así como lograr que el resto del personal se constituya por académicos que tengan además un desempeño laboral en esferas relacionadas con las materias que enseñan.

Las valoraciones de los críticos de estas políticas y particularmente de las que tienen que ver con este ámbito del mejoramiento del personal son, muy diferentes y lo ubican en un lugar muy destacado del proyecto neoliberal, caracterizándolo (Villaseñor: 2000) como un programa para la reestructuración al detalle de todas las dependencias universitarias, de los programas de estudio, de las funciones de los profesores, de los tipos de contratación, etc. y que además sirve para condicionar el número de plazas y de recursos materiales para las universidades, a los resultados de las evaluaciones que se realicen por la SEP o por sus designados, sobre los resultados esperados.

Ambas posiciones coinciden sin embargo, en que la reforma del sistema educativo ya comenzó y frente a sus respectivas posiciones, advierten, por un lado, la defensa a ultranza del mercado y, por el otro, la de las tendencias e inercias del modelo corporativo, pretendiendo de los sujetos involucrados en la educación, adscripción total y absoluta a sus proyectos excluyentes, sin conceder en la mayoría de los casos, la posibilidad de posiciones intermedias.

A pesar de estas visiones encontradas, algo que hasta ahora queda claro, es que el PROMEP es un programa sumamente interesante y complejo, cuyas repercusiones van mucho más allá del "mejoramiento de los profesores" de educación superior y que, la sola noción de "*cuerpos académicos*" que emplea para referirse a los académicos de este nivel, merece amplios y profundos análisis.

En la literatura oficial sobre el tema, se indica que los cuerpos académicos (CA) "son grupos de profesores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de investigación o de estudio en temas disciplinares o multidisciplinarios, y en un conjunto de objetivos y metas académicos"(SEP: 1996)

Se afirma — sin proporcionar las fuentes de tal aseveración, ni información de los instrumentos con los cuales se llegó a tales afirmaciones — que del análisis realizado sobre la conformación de los cuerpos académicos en nuestras instituciones de educación superior, se desprende un bajo grado de su consolidación ya que sólo el 73 % de los

PTC manifestaron participar en un CA. Se agrega por las mismas fuentes, que un 30 % están consolidados, otro 30% están en proceso de consolidación y, el restante 40 % están en vías de formación.

El PROMEP hace descansar en estos *cuerpos académicos* —cuyos integrantes poseerían un “perfil deseable”, o un “grado mínimo aceptable”— un conjunto de actividades académicas como la docencia, el tutelaje de alumnos, la generación y aplicación de conocimiento, la gestión académica, la formación disciplinaria y otras, con las que se estaría en el camino de tener instituciones educativas competitivas a nivel internacional, lo cual es altamente encomiable aunque, conociendo lo que se conoce de algunas instituciones de educación superior, no es fácil determinar cómo es que se podrán lograr estos propósitos, cuando las raíces estructurales y culturales de la problemática que subyace en la situación actual del desempeño académico de los docentes de las IES mexicanas, no son tocadas con las acciones de este Programa.

A partir de su puesta en práctica en 1996, la SEP a través del PROMEP, celebró convenios con 45 instituciones y, para septiembre del 2000 quedaban 40 IES, incluida la UAM y ya considerando la salida de 10 universidades tecnológicas. Con estas instituciones, la SEP tiene firmados 484 proyectos de desarrollo de cuerpos académicos (PDCA).

En la lógica con la que operó el PROMEP a este respecto, se trató de que cada IES, manifestara su interés de participar en el Programa y que lo manifestara a su coordinación central en la SESIC. A partir de esta decisión, las dependencias de la institución interesadas en participar, realizaron un diagnóstico de sus programas académicos que debía incluir la situación individualizada de sus profesores de tiempo completo y sobre esta base se realizaron ejercicios de prospectiva al año 2006 en torno a sus ofertas educativas y a sus necesidades materiales y de recursos humanos para la docencia.

A partir de aquí y una vez revisados y aprobados el diagnóstico y la prospectiva que constituyen el Proyecto de Desarrollo de los Cuerpos Académicos correspondiente, el PROMEP se ha venido encargando de apoyar la formación de los profesores mediante el otorgamiento de becas y la aportación de recursos para la dotación de infraestructura básica a los docentes que ya han sido formados, mientras que los requerimientos de la dependencia son atendidos por el Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior (FOMES), previo concurso por los recursos disponibles.

Antes de que éstos últimos fluyeran, se formalizaron las acciones a

desarrollar mediante un convenio muy puntual en el que se consignan los derechos y obligaciones que se contraen entre la dependencia y el PROMEP, avalados por los responsables de la institución.

Desde luego, no se trató de créditos a la palabra; los compromisos que contrajeron las DES con el Programa estarían sujetos a la forma en que el proyecto DCA va marchando y, en la supervisión de estos asuntos, el aval le corresponde en gran parte a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) quienes constatan el funcionamiento de cada uno de los programas académicos de las DES contrastándolo con los MARCOS DE REFERENCIA en los que se expresan las características esenciales deseables de las funciones institucionales y los programas académicos de cada área o sub área y sirve como sustento de la evaluación externa que realizan estos Comités.

Los compromisos de las DES en los convenios celebrados con el PROMEP no se circunscriben, sin embargo, a la consolidación de sus cuerpos académicos ni al desarrollo de las líneas de generación y aplicación de conocimiento sino que abarcan rubros como:

- Adoptar un mecanismo permanente para el seguimiento de la ocupación y formación de los PTC
- Evaluar externamente los programas vigentes de las escuelas y facultades por los CIEES
- Desarrollar estudios de pertinencia y factibilidad de los nuevos programas
- Determinar las líneas de generación y aplicación del conocimiento que se abrirán en cada escuela y / o facultad y las características de los PTC que las cultivarán
- Adecuar la normatividad, la infraestructura y los procedimientos administrativos a los requerimientos de los programas
- Revisar y adecuar los métodos de enseñanza y aprendizaje
- Establecer un sistema de tutorías individualizadas de orientación académica y personal para los estudiantes
- Contar al 2006 con un cuerpo académico compuesto por profesores con el grado requerido por los programas de estudio
- Adecuar la infraestructura para atender las necesidades de docencia e investigación
- Realizar estudios de seguimiento de egresados
- Realizar estudios de eficiencia terminal (reprobación, deserción, egreso, titulación, etc.)

Como se puede advertir, los compromisos contraídos no son pocos y es claro también que los requerimientos para cumplirlos, están mucho

más allá de los apoyos para formar personal en posgrados y dotarles de alguna infraestructura.

No se trata de ninguna manera, de descalificar la validez de estos compromisos, ni su pertinencia e importancia. Todos los ámbitos que están presentes en ellos son parte sustancial del quehacer de una institución de nivel superior y debieran estar en la base de su actividad cotidiana. El problema está en que, por razones diversas de carácter estructural y cultural, no se hacen o al menos hay un determinado nivel de simulación en su realización y pretender que éstas sean la realidad de las IES del país, sin atender la diversidad de sus factores causales, hace pensar en que será, al menos muy difícil, que se produzcan los cambios esperados.

Hasta aquí –aún con esta última observación relacionada con los compromisos contraídos por las DES– lo que está documentado de este Programa en lo general, parece coherente y muy pertinente en relación a la problemática que presentan las IES; sin embargo, los problemas se han venido presentando prácticamente desde el momento en que el Programa inicia su operación, debido en gran medida a que, cuando se “planeó” el desarrollo de los cuerpos académicos, quienes lo hicieron no tenían conciencia clara de todo lo que esto implicaba, limitándose en no pocos casos a llenar formatos estandarizados diseñados desde la SESIC para cumplir requisitos básicos que les permitieran incorporarse a los beneficios del Programa, sin percatarse en ese momento de su importancia y trascendencia y, consecuentemente de la necesidad de que las DES dispusieran de un conjunto de condiciones mínimas.

Un ejemplo paradigmático de esto, es el caso de la Universidad Autónoma de Sinaloa que tiene involucradas en el PROMEP aproximadamente al 98 % de sus DES con programas académicos, ocupando el segundo lugar nacional en cuanto a número de PDCA con 36 de ellos, sin contar con que, durante 1999 y 2000, obtuvo de FOMES el 1° y 2° lugares respectivamente, en la asignación de recursos económicos que este fondo concursaba entre las IES públicas del país.

Vale aclarar, que el universo de acción del PROMEP son las universidades estatales y que sus actividades involucran a otras instancias y programas de la SEP como los ya mencionados FOMES, y los CIEES. La primera de estas instancias se crea en 1992 en el marco del Programa de Desarrollo Educativo 1995 — 2000, como parte de los compromisos que el Estado estableció con las universidades públicas estatales, con el propósito de apoyar técnica y financieramente las

necesidades de estas instituciones, mientras que los CIEES, fueron creados entre 1991 y 1994 con el propósito de que los propios pares evalúen el desempeño de las ofertas educativas institucionales.

En el caso de la Universidad Autónoma de Sinaloa y con el propósito específico de hacer frente a los requerimientos y compromisos con el PROMEP, la UAS creó una representación institucional que ha resultado totalmente insuficiente en cuanto a recursos humanos e infraestructurales, limitándose al desarrollo de actividades administrativas y prácticamente sin facultades siquiera para recabar en tiempo y forma la información que sobre las diversas acciones del Programa se van generando en las DES.

Además de esa representación institucional y una vez que se valoró la dificultad para que las DES con convenios firmados ante el PROMEP, cumplieran con los compromisos contraídos, fue creada una instancia de apoyo con personal del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) y de la Coordinación General de Planeación y Desarrollo (ambas de la UAS) para que, a través del Sub Programa de Desarrollo de Proyectos Operativos del PIRDOE (Programa de Reordenamiento y Diversificación de la Oferta Educativa), se pusiera en funcionamiento un megaproyecto constituido por ocho programas con los que se sacarían adelante los compromisos asumidos por las escuelas en ámbitos muy específicos como:

- Diagnóstico y evaluación de planes de estudio
- Seguimiento de egresados
- Estudio exploratorio de los mercados de trabajo
- Estudio exploratorio de trayectorias estudiantiles
- Estudio del desempeño académico de los docentes universitarios
- Exploración de las habilidades de aprendizaje de los alumnos
- Diseño de sistemas tutoriales de apoyo a la enseñanza universitaria
- Métodos y sistemas de enseñanza alternativos con soporte tecnológico

Desde esta instancia se enfrentan necesidades de diverso tipo que presentan las DES de la UAS en la operación de sus proyectos DCA y los compromisos contraídos con el PROMEP, asumiendo las situaciones de desigual desarrollo académico que presentan las cuatro unidades académicas de esta institución y sus respectivas DES y la escasez de recursos económicos y humanos para atender estas tareas que además no contaron desde un principio con el aval que les debió dar el Colegio de Directores de la UAS para que tuvieran el rango de compromiso

institucional y su cumplimiento no dependiera de la buena voluntad y disposición de los funcionarios en turno.

Un primer resultado de este enfrentamiento del PROMEP con la situación real de la UAS en materia de la planeación de sus CA, es que las primeras expectativas que formuló esta institución durante 1997 – 1998, han debido ajustarse desde la primera de varias reformulaciones de criterios y mecanismos de operación de parte de la SESIC.

Para el año 2000 ya sólo había CA de alguno de los tres tipos definidos en 21 DES, cuando en 1997 – 1998 en los documentos se reportaba su existencia en las 36 DES participantes. Los cuerpos académicos, estimados inicialmente en cerca de 300, pasaron en el 2000 en toda la Universidad a 55 y de éstos, el 52 % correspondía a los de tipo “en formación”, habiendo sólo 5 en toda la Universidad con el grado de “consolidados”.

A pesar de que la conclusión del PROMEP formalmente ocurrirá en el año 2006, ya es previsible que los niveles de consolidación de los cuerpos académicos que se logren para ese año no sean los que el subsistema de educación superior requiere para su desarrollo y que ni siquiera se logrará que prevalezca entre los PTC el denominado “perfil PROMEP”, lo cual se considera que no es ningún motivo para echar las campanas a vuelo.

El costo de un escenario de este tipo para el Estado, para el país, y principalmente para todas y cada una de las DES e IES participantes en el Programa podría ser —si las tendencias se mantienen— demasiado alto y tan sólo por este motivo, se considera necesario analizar el impacto que este Programa está teniendo sobre el desarrollo académico institucional —desde la óptica de los actores académicos implicados en sus actividades en la UAS— a través de un instrumento de análisis que se sustenta en la valoración de criterios como la concepción del Programa, su relevancia, pertinencia, efectividad, disponibilidad de recursos, eficacia y su prospectiva, cuyas características se describen en el capítulo tres de este informe.

Hoy, en la UAS igual que en cada una de las universidades públicas estatales —y al interior de ellas en cada una de sus DES— existe un Proyecto DCA que articula sus situaciones específicas en materia de planes y programas de estudio, perfiles docentes y de alumnos, procesos de enseñanza y aprendizaje, infraestructura y normatividad, entre otros ámbitos de su actividad, a un nuevo modelo plasmado por el PROMEP, con el objetivo de generar los indicadores que de este

Programa se esperan, sin reflexionar en la importancia de que cada uno de tales indicadores cuente con el debido sustento que dé cuenta de que la realidad institucional efectivamente se está transformando.

Pareciera que la conciencia en torno a la imperiosa necesidad del cambio, aún no cuenta con los necesarios consensos y que mucho menos se estaría pensando en el sentido y la orientación del mismo, ni en la necesidad y posibilidad de participar en estas tareas. El clientelismo, el economicismo, el corporativismo y otros tantos ismos siguen causando estragos que obstaculizan las transformaciones que se requieren y una cuota —nos parece que muy importante— de responsabilidad de esta situación se encuentra en el ámbito del quehacer de políticas que desarrolla el Estado, que aquí se estaría traduciendo en lo que los especialistas (Aguilar:2000) denominan un caso de política pública inadecuadamente diseñada y deficientemente implementada.

A pesar de las deficiencias en el diseño e implementación que se aprecian en este Programa y que se exponen en el capítulo cuatro de este informe, hay que destacar que los elevados niveles de pertinencia de sus metas y objetivos motivan a la realización de análisis que permitan valoraciones de su impacto en una institución de educación superior como la UAS, tratando de determinar en qué medida las condiciones específicas de esta Institución favorecen o no su cumplimiento.

El análisis de este tipo de situaciones específicas son las que consideramos que determinarán finalmente el grado de pertinencia de las IES con las metas y objetivos del PROMEP y, dado que en gran medida deben estar influyendo sobre los grados de eficacia que se están obteniendo con la estrategia que cada una de ellas ha diseñado para su implementación, se considera necesaria su realización.

El cambio — en la situación actual que priva en la UAS y en muchas de las IES mexicanas — es impostergable y, dependiendo de cada caso, las modalidades podrían ir, desde la reforma hasta la instauración de nuevas bases de desarrollo institucional, pero algo que hay que apuntar de manera destacada al respecto es que las decisiones que se adopten deberán ser tomadas en sus aspectos sustanciales por los diversos sectores de sus comunidades académicas y ya no más por pequeños grupos.

1.2 HIPÓTESIS

En el desarrollo de este trabajo y con la apreciación inicial que se tenía de la forma en que se estaba implementando el PROMEP en la Universidad Autónoma de Sinaloa y el conocimiento de los aspectos generales de su diseño en forma de política pública para el subsistema de educación superior, la tesis que aquí se presenta se propuso abordar el tratamiento de las siguientes hipótesis

- Los niveles de consolidación en los cuerpos académicos que pretende lograr el PROMEP, como política pública en la UAS, no se alcanzarán de manera sustentable, debido a que su orientación y criterios de operación no se corresponden con las situaciones y necesidades institucionales.
- El nivel de impacto que pueda tener una política pública relacionada con el desarrollo de sus cuerpos académicos, está en relación directa con el nivel y modalidades de participación que tengan los académicos en su diseño y operación.

1.3 OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar el impacto que el Programa de Mejoramiento del Profesorado, como política pública sectorial de la SEP, está generando sobre el desarrollo académico, de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Objetivos particulares:

- A. Identificar las políticas públicas orientadas centralmente al desarrollo de cuerpos académicos de las IES de México, diseñadas y/o puestas en operación en el periodo 1989—2000
- B. Caracterizar las acciones de consolidación de los cuerpos académicos que desarrolla el Programa de Mejoramiento del Profesorado como política pública de la SEP hacia el sector de educación superior.
- C. Analizar el contexto en que el PROMEP es diseñado e implementado como política pública para el subsector de educación superior.
- D. Evaluar los resultados obtenidos, en materia de formación—consolidación de los cuerpos académicos, a partir de la estrategia implementada por la UAS para operar el PROMEP.
- E. Bosquejar elementos de prospectiva en materia de consolidación de cuerpos académicos para la Universidad Autónoma de Sinaloa

1.4 LIMITACIONES DEL ESTUDIO

A) EN CUANTO AL UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN

El Programa de Mejoramiento del Profesorado es parte de una política pública de educación superior que la SEP implementa para un universo de instituciones de educación superior mexicanas. Su cobertura es nacional y abarca principalmente a las universidades públicas estatales, aunque, desde sus primeras acciones, su universo de trabajo se ha venido modificando sin explicaciones sostenibles, abarcando a veces a establecimientos educativos como la Universidad Tecnológica y la Universidad Autónoma Metropolitana y, en otras ocasiones, no contemplándolas en sus estadísticas.

En la mayor parte de las instituciones que conforman su población objetivo se expresa una serie muy diversa de características que las distinguen, sobre todo en cuanto a antigüedad, dimensiones de sus matrículas; perfil de sus cuadros académicos; niveles de desarrollo de las ofertas educativas que ofrecen, etc. , que hacen de cada una de ellas casos específicos que difícilmente podrían dar lugar a que los resultados de un programa como el PROMEP fuesen los mismos de una institución a otra, salvo en sus aspectos esenciales.

En este sentido y por la diversidad de instituciones que conforman el universo de acción del PROMEP, conviene tener presente que el estudio que aquí se presenta es sólo un estudio de caso.

B) EN CUANTO AL TIPO DE ESTUDIO

Como se señala en el capítulo tres de este informe, el tipo de estudio que aquí se presenta no es una evaluación del PROMEP sino un análisis de su impacto en una de las instituciones en que se está desarrollando y se realiza tomando como objeto central de investigación a este Programa, contrastando los aspectos básicos de su diseño como política pública sectorial, con una serie de factores presentes en su fase de implementación, a partir de las valoraciones que en torno a ellos expresa un conjunto de académicos de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Tales valoraciones, además de que se corresponden con circunstancias muy específicas de esa institución, se expresan en un momento en que, desde la SESIC, y la representación institucional del

PROMEP en la UAS se estaban presentando los primeros requerimientos de resultados a las DES y no se puede pasar por alto que una circunstancia de este tipo, sumado a que el Programa aún no ha concluido y consecuentemente sus metas y objetivos aún no pueden ser evaluados objetivamente por estar todavía en proceso, pudieran dar lugar a un cierto sesgo en las valoraciones expresadas por los académicos de la UAS.

Capítulo 2

MARCO TEÓRICO

Las políticas públicas de corte globalizador que el sector educativo mexicano está implementando en las instituciones de educación superior y los impactos que éstas están produciendo sobre las instituciones que constituyen este subsistema, son parte de una nueva realidad que se está viviendo en el mundo contemporáneo. Muchas de sus manifestaciones son en gran medida inéditas y, ante ellas, los discursos científicos con que tradicionalmente se analizaba la problemática social en general y la educativa en particular, están dando muestras de no poseer el suficiente alcance explicativo para dar respuesta a muchas de sus diversas expresiones, dando lugar a la construcción de interpretaciones que — sin los pruritos de la pureza teórica que en otros tiempos era exigencia ineludible — aporten elementos que favorezcan su descripción, análisis y explicación.

Esta búsqueda de explicaciones e interpretaciones a fenómenos y procesos sociales recientes adquiere claridad y relevancia cuando se relaciona con situaciones concretas como la que se aborda en este informe, sobre todo porque algo que se puede advertir desde los primeros acercamientos para su estudio, es que se trata de fenómenos y procesos multidisciplinarios que difícilmente pueden abordarse en todos sus factores constitutivos desde un solo enfoque, requiriéndose en su lugar, la construcción de nuevas perspectivas de análisis.

No obstante esa insuficiencia de alcance, hay que decir que se logró identificar más de una posibilidad para abordar el análisis de algunos de los aspectos constitutivos de este Programa y, entre ellas se pueden mencionar las diversas interpretaciones sociológicas sobre la modernidad, la teoría organizacional (Clark, B.: 1993), la cultural (Ornelas, C.: 1997), la de fallas del mercado y fallas de Estado (Mungaray A. y Nigrini, G.: 1997) y el enfoque de política pública (Aguilar, L.: 2000) entre otras.

En cada una de estas perspectivas de análisis hay diferencias de

énfasis en cuanto a la ponderación de uno u otro de los elementos en que sustentan sus análisis y, debido a que la investigación que se desarrolló, desde un inicio centró su interés en los instrumentos de política pública con que el Estado mexicano realiza sus actividades hacia el sector educativo, se optó por privilegiar, entre las diversas posibilidades que se localizaron, el enfoque teórico de política, lo cual nunca canceló la posibilidad y necesidad de recurrir a otros enfoques para abordar aspectos específicos del análisis del problema, porque las implicaciones y connotaciones del objeto de estudio así lo requerían.

En tal sentido, el propósito de este capítulo consistió en explorar, entre las interpretaciones socioeducativas existentes, aquellas que aportaran herramientas epistemológicas que hicieran posible la comprensión y explicación de las dos categorías de análisis presentes en esta investigación : *“políticas educativas”* y *“cuerpos académicos”*, procurando realizar primero un análisis de sus respectivos orígenes y desarrollo — por separado — y después, de las condiciones en que se articulan bajo la forma de política pública en el PROMEP.

En ambos casos se trata de categorías con una génesis relativamente reciente, cuya incorporación a los análisis y desarrollos en materia de educación superior, lo es aún más, considerándose importante en este sentido, no limitar su estudio a los procesos epistemológicos de su construcción y desarrollo en sus respectivos ámbitos de operación, sino también al análisis del contexto en que se expresan en la educación superior mexicana, cubriendo el análisis específico del fin de la década de los ochenta y principios de los noventa, tratando de identificar las connotaciones que adquieren para luego ensayar una explicación de su pertinencia en el análisis y tratamiento de algunos de los principales problemas que hoy aquejan a la educación superior de este país.

Para tal propósito, se consideró conveniente abordar el desarrollo de este capítulo en tres grandes apartados: uno primero, que aborda el análisis del contexto en el que las acciones del sector público hacia la educación superior se expresan predominantemente a través de políticas; otro en el que se realiza un análisis específico de las acciones que en forma de política pública se han generado en el ámbito de la educación superior mexicana durante la década de los noventa y, finalmente un tercer apartado dedicado específicamente al análisis de las políticas públicas que en dicha década se han diseñado y operado en

México, teniendo como objeto central de sus actividades a los cuerpos académicos, destacándose aquí el caso del PROMEP.

2.1 EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS IMPACTOS EN EL DESARROLLO ACADÉMICO INSTITUCIONAL

De manera semejante a la ya clásica metáfora en el sentido de que un fantasma recorría Europa, expresada en el *Manifiesto del Partido Comunista* por Carlos Marx y Federico Engels, en relación a los albores del comunismo, hoy habría que decir que un nuevo fantasma recorre ya no sólo Europa sino el mundo entero, sólo que ahora ya no es el comunismo, sino la globalización; un proceso multifactorial de nuestro tiempo —indudablemente con profundas raíces en el proyecto de la modernización— pero con diversas connotaciones que lo hacen aparecer como un fenómeno contemporáneo al que algunos teóricos (Ianni O. :1999) se refieren como la “Nueva Babel”, “la aldea Global”, “la nave espacial o, para destacar sus manifestaciones e impactos de mercado, el “Schopping center global”.

Cuando se habla de la globalización, hay que tener claro que se trata de un fenómeno que deviene esencialmente del desarrollo del capitalismo, aún cuando haya provocado al mismo tiempo, la reestructuración cuantitativa y cualitativa de éste. La globalización es un proceso que hace un uso desmedido e insostenible de recursos naturales no renovables, que busca consolidar al mercado como regidor de todas las relaciones sociales, siendo impulsado, según algunos teóricos (Yarzabal:1999), por cuatro factores de diversa naturaleza: a) la revolución tecnológica; b) las políticas macroeconómicas diseñadas e impuestas por los organismos internacionales; c) la desregulación de los mercados de trabajo y d) la apertura del mercado comercial.

Se trata, según se puede colegir de lo anterior, de un amplísimo proceso que ha traído consigo una avalancha de transformaciones en todos los ámbitos, particularmente a partir de finales de los noventa en que concluye la Guerra Fría, al desaparecer prácticamente una de las dos superpotencias mundiales quedando sólo uno de los bloques, el del capitalismo que no sólo ha crecido integrando en su dinámica a amplias regiones del mundo, sino que al mismo tiempo ha impactado las

fronteras e instituciones nacionales debido, principalmente, a que la globalización trae consigo como algo inherente a su desenvolvimiento, la internacionalización del capital.

Todos estos cambios y sus respectivos procesos antecedentes y consecuentes, evidentemente no son neutros, ya que han estado signados desde sus inicios por las concepciones y propósitos del capitalismo, que ha impregnado con su sello la nueva fase del desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción debido a que — en esta nueva fase — se está en presencia no sólo de la generalización de los anteriores elementos, sino que también se han internacionalizado las instituciones, los principios jurídico — políticos y los patrones culturales, provocando con esto que los controles y dinámicas que se ejercían desde los estados — nación, paulatinamente vayan cediendo sus ámbitos de influencia a favor de instituciones y organismos multinacionales que regulan crecientemente las acciones de interdependencia que se daban entre las naciones.

En este nuevo contexto, las oportunidades de desarrollo no han sido las mismas para todos los integrantes de la “aldea global” ya que, el sentido de modernidad con que el Estado pretende arropar toda la producción de su estructura y superestructura, se ve obstaculizado debido a la presencia de tendencias como la acumulación del poder económico y los mecanismos de los monopolios, que nacen en su propio seno, trayendo como consecuencias la desvinculación entre economía y sociedad, así como la ruina del mercado y su función integradora que han sido advertidos por algunos teóricos (Kurnitsky: 1994) como elementos que liquidan la competencia y deshacen la cohesión social.

Así, los países subdesarrollados han visto obstaculizada su participación en los procesos que de la globalización se han derivado debido a que —entre otros efectos— les ha tocado enfrentar, con más o menos gravedad, la imposibilidad de colocar sus productos en el mercado internacional, la invasión de sus mercados, el desplazamiento de su producción y una apertura desigual a favor de las economías más desarrolladas.

De manera complementaria, hay que advertir que esta interdependencia entre los países que han traído consigo la globalización y la internacionalización del capital, se da a partir de pautas valorales muy específicas en las que, la occidentalización —definida en el proyecto de la modernidad y acelerada por la

globalización— pretende no sólo el establecimiento de estrategias políticas y económicas, sino también y sobre todo, de valores socioculturales, redefinidos y adecuados a los nuevos imperativos globales que, no por casualidad son los de los países altamente desarrollados de Europa y, desde luego, los de Estados Unidos de Norteamérica.

En esta tarea, el papel fundamental ha correspondido a dos tipos de instituciones sociales: por un lado, las que desarrollan actividades relacionadas con los medios de comunicación y la información electrónica y, por otro, las encargadas de los sistemas nacionales de educación. La razón de esto es fácilmente comprensible: a través de este tipo de instituciones se generan, difunden y promueven valores, patrones de conducta e imaginarios socioculturales, encuadrados en general en el proyecto de la modernización y el libre mercado que son imprescindibles para asegurar la reproducción de las actuales condiciones de producción.

En relación a estos dos tipos de instituciones, pero particularmente las relacionadas con la educación y, entre éstas las que tienen que ver con el nivel superior, hay que tener muy presente que procesos sociales como la generación de conocimiento, la comunicación y la información que están en la base de sustento y desarrollo de la globalización, han venido adquiriendo una importancia estratégica durante las dos últimas décadas y que, debido a esta circunstancia, es importante llevar los análisis en torno a ellos, más allá de su funcionamiento y de la pretendida necesidad de orientar su transformación hacia una sociedad del conocimiento de alcance global.

A pesar de lo reciente de estos últimos cambios en el funcionamiento y orientación de estas dos instituciones sociales, se han desarrollado análisis con diverso signo (Attali: 1993; Chomsky y Dieterich: 1994; Inglehart: 1994; Kurnitzky: 1994; Ianni: 1996; Giddens: 1997; Schugurensky: 1998 y Yarzabal: 1999, entre otros) que los vinculan a variadas manifestaciones de la modernidad o la globalización y gracias a los aportes de este tipo de trabajos, ya es posible realizar algunas aproximaciones a la concepción de varios de los fenómenos y procesos relacionados con la problemática que se aborda en este informe, así como a la producción de estudios comparativos con análisis e interpretaciones (en algunos casos sólo parciales) de las modalidades con que se manifiestan en algunos ámbitos de algunos países, ya que

algo de lo que sí queda claro a estas alturas es que la base estadística de la mayoría de los países subdesarrollados —fundamental para el desarrollo de análisis más precisos y la formulación de las políticas pertinentes— es pobre, poco confiable y requiere urgentemente su fortalecimiento.

Del conjunto de materiales consultados hay algunos sumamente interesantes y básicos para los propósitos de este informe (Schugurensky: 1998; De Allende, C., Díaz, G. y Gallardo C.:1998; Latapí, P.: 1994; Didriksson, A. y Yarzabal, L. 1998) en que —a partir de la base estadística disponible y algunos informes sectoriales sobre la situación de la educación superior en el mundo y sus expectativas— se han logrado perfilar las tendencias que presenta la educación superior en el marco de la globalización; identificar las agendas e influencias de los organismos internacionales en este mismo nivel educativo e incluso —para el caso mexicano— bosquejar algunos cursos de acción específicos a la luz de las implicaciones que sobre su sistema educativo nacional podría tener la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1994.

En el primer caso, Schugurensky, en un artículo denominado *La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización ¿Hacia un modelo heterónimo?* examina las tendencias internacionales de la educación superior, destacando que, entre los procesos mundiales que más están afectando a este nivel educativo están la globalización, la disminución del Estado benefactor y la mercantilización de la cultura. Señala que estos tres elementos constituyen la base del cambio universitario que se advierte en el mundo y —a pesar de que no hace referencias explícitas a ningún país— lo certero de los análisis que formula en relación a la forma en que los discursos y prácticas sobre la universidad se han venido transformando, permiten identificar fácilmente los correspondientes correlatos sobre los cambios que se advierten en el subsector de educación superior mexicano en general e incluso a nivel de instituciones.

Tales ajustes estructurales, resultado de la crisis fiscal en que desde entonces se han visto envueltos los Estados como consecuencia de la crisis mundial de los ochenta, han traído como algunas de sus consecuencias de impacto general, recortes presupuestales, implementación de estrategias de ahorro y / o reducción de costos que se han traducido en procesos de desregulación de las condiciones de

trabajo, restricciones en la matrícula, crecimiento de instituciones privadas y desarrollo de actividades de tipo empresariales del profesorado, ampliación de las relaciones con el llamado sector productivo y el establecimiento o incremento de cuotas a los usuarios.

Seguramente de un sistema estatal de educación (SES) a otro, igual que ocurre entre las distintas instituciones que conforman un subsistema educativo nacional, debe haber diferencias de matiz en cuanto al tipo de procesos que han tenido o están teniendo lugar, así como en el nivel de impacto de cada uno de ellos, lo cual no resta importancia a lo certero de esta observación en la que, sin mucha dificultad, se puede advertir que estos cambios que —desde el análisis de una tendencia mundial sólo se vislumbraban— son ya parte de una realidad que se expresa dramáticamente en la Universidad Autónoma de Sinaloa, sin plena conciencia de una gran parte de sus actores acerca de cómo llegaron ni cual es su significado y repercusiones.

Todos estos cambios son concebidos en la obra en cuestión, como parte de un “drástico proceso de reestructuración” institucional que sorprende por sus alcances y por la similitud con que se viene realizando en diversos ámbitos, considerándose un asunto de la mayor importancia el hecho de que, no siendo un proceso definido en su naturaleza, orientaciones y dinámica por los actores universitarios, sino como resultado de una creciente influencia de fuerzas políticas y económicas internacionales y locales del mercado y el gobierno en la vida universitaria, está provocando situaciones consideradas graves en los ámbitos del financiamiento, la misión de la educación de este nivel y su grado de autonomía que son factores esenciales para la definición de sus respectivas agendas.

A nivel institucional, varios de estos cambios en el funcionamiento y estructuras de los establecimientos educativos se han venido introduciendo en situaciones coyunturales, sobre todo en los momentos en que se definen los montos de su financiamiento público, sujeto siempre a negociaciones en las que se solicita y concede. Esta estrategia ha permitido al Estado diluir y sortear las eventuales resistencias de los actores universitarios que, por lo demás, sólo se han podido percatar parcialmente de esta nueva agenda de reestructuración.

La nueva agenda existe y la orientación de sus ámbitos de reestructuración está determinada de diversas maneras por los cambios que se están produciendo en la economía mundial que, como ya se indicaba anteriormente, descansa en su fase actual en la ciencia, la

tecnología, el conocimiento y el procesamiento de la información que, como procesos sociales, nunca como ahora han tenido tan claramente definido su carácter de clase y son controlados por los países más ricos y desarrollados del mundo (G8, incluida Rusia), instituciones financieras internacionales, organizaciones supranacionales y corporaciones multinacionales, quienes a través de diversos mecanismos han venido transformando la naturaleza de los Estados nacionales, haciéndolos transitar paulatinamente de un modelo benefactor a otro neoliberal en el que la divisa cotidiana es la competencia económica internacional mediante recortes en los gastos sociales, la desregulación económica, la disminución de impuestos al capital, la privatización y la flexibilización laboral.

Todas estas acciones de política económica están presentes de diversas formas en la cotidianeidad de las instituciones públicas y privadas, pero particularmente en las primeras en las que el Estado ha condicionado de múltiples maneras la asignación de presupuestos y subsidios a la reordenación de sus estructuras, funciones, misiones y a la hoy ineludible rendición de cuentas, a partir de parámetros e indicadores encuadrados en un nuevo paradigma de corte heterónimo que —según el análisis de las tendencias— está siendo predominantemente el del sector terciario norteamericano.

Las universidades públicas, por el tipo de funciones y objetivos socioeconómicos que desarrollan, no podían permanecer al margen de este nuevo orden económico global y de manera inexorable han venido incorporando a su dinámica institucional estos nuevos procesos y orientaciones, convergiendo sin resistencias significativas —según Philip Altbach*— hacia un punto focal que es el Modelo Norteamericano, lo cual no implica que todos los sistemas se conviertan en uno sólo, sino que sean gobernados a través de procedimientos y patrones organizacionales similares.

Algunos de los rasgos más importantes de este nuevo paradigma son:

- a) recortes presupuestales y reducción de costos;
- b) acrecentamiento de las relaciones universidad—empresa;
- c) búsqueda—incremento de recursos propios;
- d) incremento o establecimiento de cuotas y colegiaturas;
- e) establecimiento de programas cortos;

* Citado por Schugurensky en la obra de referencia a propósito de la caracterización de lo que denomina “Modelo Heterónimo”

- f) ajustes en los programas y las matrículas;
- g) establecimiento de controles de ingreso a los programas académicos;
- h) implementación de currículos flexibles;
- i) implementación de modelos de enseñanza y aprendizaje centrados en el alumno;
- j) creación—integración a redes epistémicas;
- k) incorporación a sus actividades sustantivas del idioma inglés y las nuevas tecnologías de la comunicación;
- l) eliminación de la definitividad en el ejercicio docente;
- ll) privatización de algunos servicios educativos;
- m) evaluación periódica de las instituciones, los programas y los actores educativos, y
- n) rendición de cuentas, entre los más comunes y significativos.

La matriz de estos cambios no es desde luego un producto natural. El modelo predominante ha venido siendo confeccionado desde la lógica e intereses de los países y organismos antes señalados, quienes durante las dos últimas décadas han realizado diversos ejercicios de análisis del sector, de los que han derivado la mayor parte de sus elementos de estrategia para “apoyar” las actividades de un ámbito, otrora considerado inversión pública y hoy concebido como parte importante de un problema que urge resolver.

En esta vertiente de los organismos internacionales * interesados en los análisis y propuestas para la educación superior, se localizaron y analizaron una serie de materiales (Inter-American Development Bank: 1997; OCDE: 1997; Gibbons: 1998; UNESCO: 1998; De Allende, C. y otros: 1998; Didriksson: 1998, 2000; The international bank for reconstruction and development: 2000; Meinster, J.: 2000; ANUIES: 1999) en los que se realizan algunos análisis sobre su funcionamiento, así como los resultados de diversos ejercicios de diagnóstico sectorial y algunos análisis, realizados en diversas escalas (predominando los

* Por razones de simplificación, emplearemos en lo sucesivo esta denominación de “organismos internacionales” para referirnos a países (principalmente del G8 que hasta hace muy poco era el G7), instituciones financieras internacionales, organismos supranacionales, corporaciones multinacionales y los propiamente organismos internacionales, aún cuando nos queda perfectamente claro que los propósitos, objetivos, estructuras y modalidades de participación de cada uno de ellos son diferentes.

regionales) con propósitos centrados principalmente, en la confección de sus agendas**.

Por supuesto hay diferencias sustanciales entre las agrupaciones a las que aquí genéricamente se denomina *organismos internacionales*; no sólo entre la UNESCO y el Banco Mundial, por poner un ejemplo, sino también entre un Programa de cooperación y un préstamo, al igual que las que se expresan entre sus respectivas funciones, estructuras y propósitos y son estas diferencias las que se advierten en el fondo de los debates en el seno de la intelectualidad de nuestros países acerca del papel que hasta ahora han desempeñado este tipo de organismos. El mundo no está más en blanco y negro y las lecciones correspondientes aún están pendientes y deberán obtenerse sin pretender verdades universales.

Algo que es importante resaltar en relación a los estudios sobre la educación superior efectuados por estos organismos, es que la mayoría de ellos se efectuaron durante la última década del siglo pasado y esto pone de manifiesto el carácter emergente de la temática que se aborda.

En los resultados del análisis al que se hacía referencia anteriormente, se advierten diferencias y similitudes de diverso tipo y algo que se destaca es que —a pesar de que la problemática educativa es abordada desde diferentes enfoques por estos organismos— las políticas y las estrategias que se recomiendan son coincidentes en sus recomendaciones a la atención de aspectos considerados torales como la calidad, la pertinencia y la diversificación del financiamiento.

Otro elemento que también llama la atención en las agendas de estos organismos, asociaciones e instituciones que se analizaron, es la presencia en casi todos ellos de tres ámbitos de interés que son: 1) el de los recursos infraestructurales de la educación superior, particularmente los que tienen que ver con los profesores; 2) el de las formas de gobierno y gestión, en que ocupan un lugar destacado las actividades de planeación y los marcos normativos institucionales y 3) el relacionado con los programas académicos que se ofrecen.

Independientemente de lo interesante de este tipo de coincidencias, algo que resulta muy importante y necesario acerca de estos elementos de agenda de política es la identificación de los mecanismos a través de

** El análisis correspondiente dio lugar a una tabla que se presenta en el apéndice de este informe como anexo # 1 con una comparación de elementos de agenda no solo de organismos internacionales sino que incluye a organizaciones intermedias como la ANUIES y a la UAS

los cuales el Estado logra que estos ámbitos de política lleguen a formar parte de la cotidianeidad de las instituciones. Una respuesta inicial indicaría que esto ocurre precisamente a través de la triada que se ha mencionado anteriormente: primero, los organismos internacionales definen prioridades y lineamientos —por la vía de los financiamientos— y luego aquellos son acogidos por las instancias centrales de educación en los países y éstos a su vez los aterrizan hacia las IES mediante la acción que realizan organizaciones como la ANUIES, en la que participan directamente los responsables institucionales.

Algunas de estas reflexiones se abordan más ampliamente en los dos apartados restantes de este capítulo y por ahora, se considera importante señalar que, de manera complementaria a los análisis que se han realizado en relación al papel de los organismos financieros en el diseño e implementación de la nueva agenda para la educación superior, también se han efectuado de manera local algunos estudios más específicos, relacionados con los impactos que, sobre la educación en general y la terciaria en particular, tendrá una de las manifestaciones de esta nueva fase de desarrollo mundial que es la integración económica que se ha venido presentando en diversas regiones del mundo.

Hay algunos trabajos de este tipo (Marum: 1994) en los que se destaca que —no obstante que la educación, al igual que otros sectores, no quedó comprendida en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC), salvo en el rubro que tiene que ver con los denominados “servicios profesionales”, abordados en los capítulos 12 y 16 que cubren el comercio fronterizo de servicios y la entrada temporal de personal, respectivamente— las repercusiones hacia este ámbito serán muchas y dramáticas, debido a que la ampliación y profundización del intercambio de bienes y servicios son la sustancia de este tipo de tratados e implican de una y mil maneras a la educación.

De experiencias semejantes, como podría ser el caso de la Unión Europea, se han venido derivando programas multilaterales centrados en rubros como el aprendizaje de idiomas, movilidad académica y estudiantil e incluso ensayos de cooperación en aspectos específicos y este tipo de acciones se han intentado en el caso de los países firmantes del TLC, aunque los resultados han sido muy diferentes debido a que las asimetrías existentes entre los tres países, pero particularmente entre México y los otros dos, son muy grandes en muchos rubros, incluida aquí la educación.

A este respecto, hay que destacar que ya desde ese 1994 en que se firma el TLC, algunos analistas de la educación (Latapí: 1994), advertían la existencia de estas asimetrías y las dificultades que indudablemente representarían para que se diera un intercambio justo y equilibrado entre desiguales, lo cual no debería impedir el reconocimiento de la importancia de la educación en el nuevo escenario de la globalización y la competitividad comercial como fundamento de un modelo productivo basado en la inteligencia cultivada.

El conocimiento de las asimetrías tendría que ser un asunto fundamental en las fases de diseño e implementación de los procesos de política que se realizan desde cualquiera de las fuentes de política pública del sector educativo y de cualquier otro sector pero, en el caso que aquí se aborda, se aprecian por lo menos algunas inconsistencias en el desarrollo de este rubro en las fases mencionadas, produciendo algunas implicaciones que se abordan en el capítulo cuatro.

Pablo Latapí, cuya autoridad en la materia está fuera de toda duda, señala la inexistencia de estudios sobre la materia y, a partir de la base estadística disponible, realiza un estudio sobre las asimetrías educativas entre los tres países a partir de un somero análisis de la calidad de la docencia, la riqueza humana de la relación entre maestros y alumnos, la actualización de los planes de estudio, la pertinencia de los apoyos didácticos y los nexos de la educación técnica y superior con la planta productiva, concluyendo que las asimetrías entre México y los otros dos países, son profundas y de esto deriva dos grandes consideraciones:

1. La necesidad de profundizar en el significado de las asimetrías educativas, explorando más allá de lo que los indicadores cuantitativos expresan, evitando tomar las cifras prescindiendo del marco cultural y la historia ya que cada sistema escolar refleja tradiciones y rasgos de una sociedad, y
2. Las relacionadas con la necesidad de derivar de los indicadores que resultan de tales asimetrías, políticas deseables para el futuro desarrollo educativo de México.

Ambas consideraciones son muy importantes, sobre todo en casos como este del PROMEP ya que —si bien es comprensible que en

instancias educativas como la SEP exista la preocupación de que los académicos del nivel superior posean un perfil semejante al de sus socios comerciales e incluso que tal perfil pudiera ser (de acuerdo con las tendencias advertidas por Schugurensky) el de los académicos norteamericanos— lo que habría correspondido era una atención especial al reconocimiento de tales asimetrías procurando, primero su análisis, y luego la implementación de cursos de acción para su tratamiento.

La situación de los socios norteamericanos pueden ser —discusiones aparte— el modelo a seguir, pero la situación actual de los académicos mexicanos es diferente a la de ellos, al menos por razones de historia, cultura y disponibilidad de recursos y, aunque fuera la meta a lograr, esto requeriría del desarrollo de un amplio proceso multifactorial en cuyo diseño y realización los académicos mexicanos deben tener voz y voto.

En la valoración de algunos investigadores (Latapi : 1994), las asimetrías entre el subsistema de educación superior de México y los de los Estados Unidos y Canadá tienen que ver, entre otros muchos factores, con tradiciones pedagógicas y culturales, un menor presupuesto que repercute directamente en una menor posibilidad de contar con académicos de tiempo completo de alto nivel y fuertes limitaciones en materia de infraestructura y equipamiento que impactan inevitablemente los procesos y productos que este tipo de instituciones desarrollan, produciendo resultados finales, al menos diferentes.

En el análisis y tratamiento de las asimetrías, es necesario tener claro que cada sistema educativo nacional forma parte de una historia y de un contexto económico, social y cultural que le imprimen rasgos y prácticas que lo hacen particular, constituyéndose además en el punto de partida para el desarrollo de los procesos de adaptación de experiencias endógenas.

La atención de este tipo de necesidades, sin embargo, podrían enfrentar dificultades de diverso tipo, entre las que hay que destacar las que se desprenden de lo vertiginoso con que se dan los procesos de cambio en esta fase de globalización y las que se producen por las naturales presiones que suelen ejercer los organismos internacionales para orientar en determinados sentidos los procesos y acciones que eventualmente llegan a requerir de su financiación.

A pesar de tratarse de problemas relativamente recientes, ya se realizan algunos análisis (Kurnitzky, H. :1994; Dieterich, H. y Chomsky, N.

:1995; Schugurensky, D.:1998; Villaseñor, G. :2000) que por ahora se centran en el tratamiento de contradicciones entre lo global vs lo local; lo público en relación con lo privado; la autonomía vs la heteronomía, por citar sólo algunas de las más evidentes que han dado lugar incluso a nuevas interpretaciones (Bazúa: 1998) que centran su atención en las contradicciones que la globalización (el autor prefiere emplear el término “mundialización”) está trayendo consigo en ámbitos como los del mercado y los del Estado, que durante mucho tiempo estuvieron claramente definidos e incluso contrapuestos desde los campos que antes definían lo público y lo privado y que guardan una amplia relación con las políticas públicas que desde mediados de los noventa se diseñan e implementan para la educación superior de México.

El trabajo de Bazúa, independientemente de asumirse como esencialmente teórico es interesante debido a que la educación superior mexicana aparece como su referente principal, además de que sus análisis se enmarcan en la actual fase globalizadora de la economía asignándole a ésta una relación causal de los cambios que se están produciendo en el contexto externo de la toma de decisiones gubernamentales.

En forma novedosa acota un nuevo sentido de lo que habría que entender como “Estado” y como “mercado” en la era de la globalización y con ellas ensaya —en los marcos de una corriente norteamericana conocida como *Teoría de fallas de estado y de mercado*— la situación que al respecto se vive en el SES mexicano en relación a dos de sus aspectos centrales: la oferta de estos servicios y el aseguramiento de su calidad que guardan una relación muy estrecha tanto con aspectos esenciales de este tipo de instituciones, como con algunos de los ámbitos de política que de manera más o menos reciente se han puesto en operación en las IES del país.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

Para el desarrollo de este sub capítulo, se considera importante dividir su tratamiento en tres grandes rubros: Uno primero, al que se denomina “El estudio de las políticas públicas. Concepciones, procesos y modelos” en el que se aborda el análisis de una serie de aspectos básicos para la comprensión del quehacer de las políticas públicas que abarca desde las concepciones de lo que ha de entenderse por “política” y “público”, hasta

las concepciones y desarrollos de los procesos de hechura de políticas y su implementación en la versión de los pioneros de este quehacer.

El segundo rubro —bajo la denominación de “La hechura de las políticas en la educación superior de México”— aborda el análisis de algunos de los momentos más significativos de la forma y circunstancia en que lo educativo, y particularmente la educación superior se constituye en un elemento de la agenda de política pública del Estado mexicano.

Finalmente, el tercer rubro (“Los ejes básicos de la agenda de política para la educación superior mexicana”) se dedica al análisis de la evolución de la agenda del subsector educativo mexicano hasta llegar al momento en que se operan programas al estilo del PROMEP, para dar paso al tercer y último apartado del marco teórico en que se desarrolla una revisión del estado de conocimiento sobre los académicos.

2.2.1 EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CONCEPCIONES BÁSICAS, PROCESOS Y MODELOS

Como se ha señalado anteriormente, el estudio de las “políticas públicas” es un caso más o menos reciente y su origen como tales se puede situar en la década de los sesentas en las ciencias sociales norteamericanas, con el interés puesto en la relación imperfecta que de múltiples maneras se hacía evidente entre las grandes expectativas que despertaban los programas sociales que implementaba el Estado y los magros resultados que se obtenían.

Los campos privilegiados de análisis de esos primeros tiempos fueron los temas en que se expresan las políticas y las metodologías con que se diseñan y aplican, llegándose al caso en que autores como Donald S. Van Meter y Carl R. Van Horn * diseñan un Modelo Sistémico de Ejecución de las Políticas (ver figura 1) en el que se identifican relaciones entre distintas áreas de interés de los analistas y las consecuencias de la política que —en el caso de este informe— sirve para aportar una visión inicial de una serie de componentes presentes en un proceso de ejecución de política cuyo análisis se aborda en los

* Van Meter, D. Y Van Horn, C. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa. México. 2000 97-146pp

párrafos subsiguientes. Los componentes de este modelo son los siguientes:

- 1) Un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe los resultados de su trabajo
- 2) Las demandas y los recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas
- 3) Un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas, que incluye las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales,
- 4) Las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios de gobierno,
- 5) Los resultados de la política tal y como en realidad se ofrecen al público
- 6) La retroalimentación que la ejecución y los resultados de la política inducen en el ambiente y que se trasmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.

Gráficamente, el modelo de referencia se expresa de la siguiente forma:

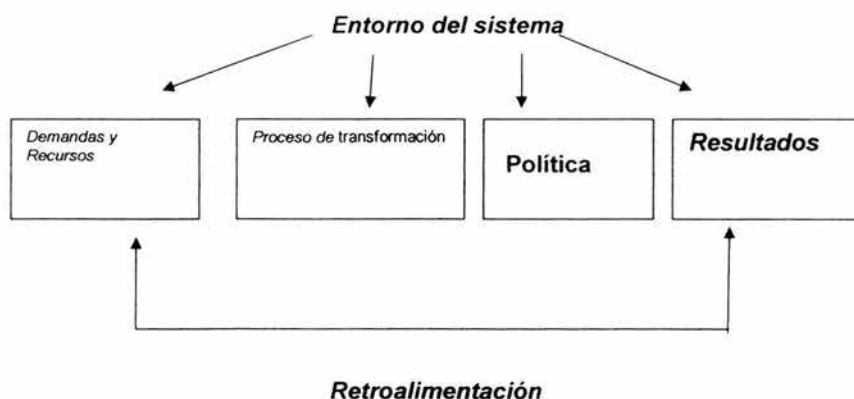


Figura 1 Sistema de ejecución de las políticas

El interés y ritmo en estudio de estos componentes es naturalmente irregular y, de conformidad con los resultados encontrados por especialistas en la materia como los ya citados, han sido tres los ámbitos que han despertado mayor interés, siendo estos en orden de importancia y aparición: 1) la naturaleza de los problemas económicos y sociales presentes en las políticas; 2) la manera como se forman las demandas de intervención del gobierno y los procesos de elaboración de las políticas y 3) el impacto o efecto de las políticas en la gente y en los problemas que se proponían resolver.

Pese a la escasez de estudios de este tipo, existe un marco teórico incipiente para las interpretaciones que acerca de este tipo de eventos se requieren y éste ha sido construido a partir de análisis sistémico de los trabajos producidos, mismos que se agrupan en tres grandes categorías:

1. *La teoría de la organización*, particularmente con trabajos sobre el control y cambio en las organizaciones.
2. *El impacto de las políticas públicas*, principalmente el de las decisiones judiciales y,
3. *Algunos estudios selectos sobre relaciones intergubernamentales.*

De estas tres categorías, los autores del ensayo reconocen la mayor contribución de la primera y —en ella— de trabajos que abordan temáticas como *el cambio*, (Kaufman, 1971) y *el control de las organizaciones* (Wilensky, 1976) ligado a tópicos como el liderazgo, la coordinación, la jerarquía, las relaciones humanas, la democracia, los incentivos y el acatamiento.

El punto de partida para la elaboración del marco teórico al que se hace referencia es la política misma, bajo la premisa de que el proceso de implementación variará de acuerdo con sus características, clasificando a éstas a partir de dos elementos distintivos: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno a las metas, por parte de los participantes en el proceso de implementación.

La bibliografía sobre estudios de caso de experiencias de diseño e implementación de políticas públicas y sus resultados es escasa y, ante esta situación, hay que destacar la invaluable utilidad que tuvo para la realización de este informe la tercera edición de una antología temática

editada por Luis F. Aguilar Villanueva, aparecida en México en marzo del 2000 * que incorpora una gran cantidad de estos estudios iniciales.

El material de referencia, constituido por cuatro tomos, contiene traducciones de autores norteamericanos pioneros en el campo de las políticas públicas, enmarcados en las ciencias sociales de ese país, lo cual por supuesto les confiere un determinado enfoque teórico cuyas orientaciones no se desconocen pero, aunque tampoco se asumen puntualmente con ingenuidad.

La concepción del enfoque de políticas públicas se sitúa en el marco de las ciencias sociales norteamericanas en donde la relación entre ciencia y política está influida fuertemente por las tesis de John Dewey, Max Weber y Karl Popper, a partir de la propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell cuyo proyecto se propone el conocimiento del proceso de la política, buscando la articulación sistemática entre ciencia interdisciplinaria y decisión democrática de gobierno con el propósito específico de procurar el análisis y diseño de políticas públicas que sean legalmente correctas, económicamente racionales y viables político administrativamente.

Independientemente de la perspectiva teórica desde la cual se asume el tratamiento de este campo disciplinar en la obra de referencia, los materiales que integran la obra en cuestión, constituyen el *abc* en los estudios de este campo y muchos de los ensayos ahí incluidos, son referencia obligada para quienes se acercan a este quehacer, ya sea con fines analíticos o instrumentales e incluso han hecho escuela en México en donde no pocos de los especialistas que se han venido formando en este campo en los últimos años, lo han hecho a partir de esos aportes.

Es el caso, por ejemplo, de un grupo de investigación que tiene como sede la Universidad Autónoma Metropolitana que ha venido desarrollando una amplia producción en la materia, aunque con un sello muy propio que ha resultado de sus diversos intentos por aplicarlas en diferentes ámbitos de la acción gubernamental del país.

Los diferentes contextos socioculturales de México y los Estados Unidos de Norteamérica, han obligado a diversos esfuerzos de adaptación de los que se han derivado modificaciones que, en no

* Se trata de la tercera edición de una antología editada por Luis F. Aguilar Villanueva que apareció por primera vez en 1992 bajo el sello de Miguel Angel Porrúa en la que, con cuatro tomos, se aborda el estudio de las políticas públicas, un campo relativamente reciente en México cubriendo aspectos fundamentales de este quehacer, desde sus fuentes y con traducciones de textos considerados clásicos de varios de sus pioneros.

pocos casos, terminan enriqueciendo las concepciones y modelos originales, sobre todo en situaciones específicas como las que se consignan en varios puntos de este informe, en que se las ha empleado para explicar fenómenos y procesos del campo de la educación superior.

Varios de los artículos expuestos en esta Antología poseen un alto valor explicativo, sobre todo en lo que concierne a las concepciones que se han empleado en este quehacer gubernamental y a las modalidades con que se diseñan e implementan las políticas públicas y son puntos de partida para entender los aspectos centrales de este trabajo, enfocados a describir el contexto en que se instrumentan políticas del tipo del PROMEP y valorar su impacto.

Ambos asuntos no ocurren por supuesto en un contexto a—histórico ni son desarrollados por actores neutrales y las valoraciones que se formulan al respecto de ellos, son dos de los principales aspectos con los que se marca distancia con el enfoque teórico de los materiales de esta antología.

El primero de los cuatro tomos (*El estudio de las Políticas Públicas*) aborda aspectos básicos de este quehacer relacionados con los orígenes de las políticas públicas, sus orientaciones, alcances y debilidades, aspectos todos que son básicos para la comprensión de esta categoría de análisis que en nuestra percepción, no acaba de comprenderse cabalmente por muchos de quienes tienen en sus manos la realización de estas actividades en los diversos ámbitos de la acción gubernamental.

El tomo 2, (*La hechura de las Políticas*) por su parte, desarrolla aspectos como la noción de política pública y los modelos de análisis y decisión. Presenta un estudio introductorio en el que Aguilar Villanueva realiza algunas reflexiones en torno a la necesidad de que el quehacer que desarrolla el Estado en materia de formulación de políticas públicas, tenga los debidos sustentos teóricos que le permitan alejarse de prácticas de corte instrumentalista.

El tomo 3 (*Problemas públicos y agenda de gobierno*) está enfocado al proceso que tiene lugar entre la hechura de políticas públicas y la conformación de la agenda, mientras que, el volumen 4 se relaciona con el proceso de implementación de las políticas públicas, es decir, con su puesta en práctica.

De la totalidad de ensayos que contiene esta antología resultaron particularmente importantes para este informe los relacionados con el

“Estudio introductorio” (Aguilar, L.: 2000 tomo 1), el “Estudio introductorio” (Aguilar, L.: Tomo 2), los “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” (Allison, G.: Tomo 2), el “Estudio introductorio” (Aguilar, L.: 2000, Tomo 4), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” (Van Meter D. y Van Horn, C.: 2000, Tomo 4) y “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales” (Elmore, R.: 2000, Tomo 4).

En el caso del primer “estudio introductorio”, Aguilar aborda el contexto en el que las políticas públicas se incorporan al quehacer gubernamental en México, situándolo en la década de los ochentas. En ese contexto, las demandas sociales de más democratización y redimensionamiento del Estado, crean las condiciones para una manera diferente de ejercicio de la función pública en materia de atención a las demandas sociales con mayor eficacia, estimando racionalmente costos, consecuencias y efectividad en circunstancias de escasez y de agudizamiento de la problemática social.

En estas nuevas circunstancias que plantea la crisis económica y política mundial de los 80's, lo importante del quehacer de un gobierno —dice Aguilar— es “...la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas se convierten en públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje” (Aguilar, L.: 2000, Tomo 1; 21–22)

Tal esfuerzo intelectual y práctico ha de entenderse como una constante en toda actividad de gobierno que actúa con arreglo a políticas públicas, entre ellas por supuesto las que se realizan en el ámbito de la educación superior, por más que —cuando se hacen las valoraciones específicas— esto no se corresponda con lo que se advierte en la realidad de casos como el del PROMEP.

Lo anterior tiene que ver con el estilo de gobernar en México que, ante el nuevo contexto mundial, no ha logrado transformarse lo suficiente para adecuarse a las nuevas demandas sociales de participación, a pesar de que queda clara la necesidad de ir superando la tendencia vigente durante varias décadas de uniformar problemas y homologar soluciones para pasar a otra en la que se reconoce la especificidad y circunstancia de problemas y soluciones, que ha resultado del reconocimiento de la diversidad y la consecuente incorporación de más opiniones y la participación de otros sectores diferentes a los del gobierno.

En este mismo ensayo del primer tomo de la antología, se señalan tres sentidos con los que se da una nueva connotación a lo público de las políticas que desarrolla el Estado en el contexto actual y que tienen que ver, primero, con entenderlo como lo relativo a los asuntos de interés general, depurando sistemáticamente las políticas “corporativas” y “pluralistas” que se realizaban todavía hasta hace muy poco, al amparo de los movimientos de masas con los avales correspondientes de las organizaciones cúpula sectoriales, varias de las cuales aún subsisten.

Un segundo sentido de lo público hace referencia al principio de libre acceso, transparencia y apertura de la acción gubernamental, con lo que las decisiones que se toman en las altas esferas del gobierno y sus dependencias, son ahora entendidas como resultado de diálogos, negociaciones y acuerdos que traen consigo vigilancia pública, rendimiento de cuentas, observancia de legalidad y arbitraje, que implican más participación de grupos e individuos.

El tercer sentido con que ha de entenderse lo público tiene que ver con recursos y recaudaciones públicas que se emplean en el ejercicio del gobierno y viene a significar el “descubrimiento” para grandes sectores sociales, del componente costos que obliga ahora a la estimación de costos y beneficios en la acción gubernamental con lo cual se habrá de buscar que las políticas a implementar maximicen beneficios y disminuyan los costos a los ciudadanos.

En el “Estudio introductorio” del segundo tomo, Aguilar introduce a uno de los quehaceres fundamentales de este campo que es *la hechura de las políticas* y para tal efecto ensaya primero un acercamiento a la noción de política señalando que en la literatura existente se pueden encontrar dos grandes tipos de definición: 1) las de tipo descriptivo y 2) las de tipo teórico, indicando que, en el primer tipo, el debate entre las distintas posiciones gira en torno a si la política es primordialmente una decisión gubernamental o si implica algo más, mientras que en el caso de las definiciones teóricas éstas varían en función de la teoría “politológica” de la que se parta.

En el primer caso, se indica la presencia de un conjunto de componentes comunes en varias de las definiciones más aceptadas:

- a) *Institucional*. La política es elaborada y decidida por autoridades formales legalmente constituidas en el marco de su competencia
- b) *Decisorio*. La política es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y / o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades
- c) *Conductual*. Implica la acción o inacción, pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo decisión singular
- d) *Causal*. Son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social

A partir del reconocimiento de estos componentes, Aguilar advierte que las políticas son en un doble sentido cursos de acción; primero porque son cursos de acción deliberada y luego porque son el curso de acción efectivamente seguidos, o sea que son lo que el gobierno dice y quiere hacer, pero también lo que realmente hace y logra, tanto por su propia acción, como por la interacción de actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.

Una definición de este tipo que resulta de los elementos señalados indicaría que la política es “... una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores... Por otra parte, el curso de acción que desata y que, efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por

los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal (Aguilar, L.: 2000, tomo 2; 25–26).

En el caso de las definiciones teóricas, Aguilar señala que en las concepciones sobre lo que ha de entenderse por “política”, los teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto que producen las que él denomina “teorías politológicas mayores” juegan un papel determinante y que de esto habría que desprender que la definición de política es deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica que se elija.

En este sentido, quedaría claro que el diseño e implementación de las políticas no se desarrolla en espacios jurídico administrativos tranquilos y neutros, sino en arenas políticas en las que convergen, luchan y negocian fuerzas políticas en función de intereses y ventajas y que finalmente las cuestiones que una política se propone abordar, así como la forma en que considera adecuado hacerlo con determinados objetivos, instrumentos, operadores, recursos y tiempos, terminan fortaleciendo o debilitando los intereses y expectativas de los diversos actores involucrados.

De todo lo anterior concluye la imposibilidad de que haya una política en general, ni una estructura de poder total que cubra a la sociedad en su conjunto y que por tal motivo es necesario clasificarlas en función de los impactos de costos y beneficios que los actores esperan de ella.

Para tal efecto, recurre a una clasificación “canónica” de las políticas elaborada por el politólogo norteamericano Theodore J. Lowi, que se puede apreciar en la tabla N° 1 que aparece en la siguiente página.

La información relativa a estos tipos de política y a las características que presentan sus estructuras, aporta elementos de mucha utilidad para caracterizar el estudio de caso que se aborda en este informe, pudiendo adelantar por ahora que las características que presenta el PROMEP encuadran más en la categoría de una política de tipo *Regulatoria*, asunto que es más ampliamente explicado en el siguiente apartado de este capítulo.

Tabla N° 1 Tipología de políticas

TIPO DE POLÍTICA	ESTRUCTURA
DISTRIBUTIVA	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es una arena relativamente pacífica con cuestiones no rivales atendibles con recursos públicos siempre divisibles. ○ Se producen acuerdos de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos ○ Liderazgos afirmados por capacidad de gestión para responder a demandas, aunque efímeros al satisfacerse las necesidades
REGULATORIA	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder con intereses exclusivos y contrapuestos que se mueven en torno a una misma cuestión ○ Los grupos se ven obligados a coaliciones y / o transacciones de recíproca transacción hace que la eventual solución se aleje pues no puede favorecer a todas las partes por igual; hay afectados y beneficiados. ○ El liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que defiendan los mismos intereses y que efectúen transacciones ventajosas para el grupo. También es efímero, aunque menos que el anterior
REDISTRIBUTIVA	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es la arena más tensa y conflictiva debido a que aborda cuestiones muy agudas como las relaciones de propiedad, poder y prestigio social. ○ Las transacciones son imposibles o con resultados poco significativos porque el desenlace de las cuestiones que aquí se abordan afectan irremediablemente a numerosos sectores de población. ○ Los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales

FUENTE: LOWI, Th. 1964: American Business and Public policy Case Studies and Political Theory, en World Politics, XVI, pp. 677 – 715

Otro elemento que se aborda en el tomo 2 de la antología editada por Luis Aguilar —indispensable para caracterizar el caso del PROMEP— es el relacionado con los modelos conceptuales que dan sustento teórico a las políticas públicas. La temática es desarrollada a partir de un ensayo de Graham T. Allison denominado “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles” * cuyo propósito principal consiste en explorar algunos de los supuestos fundamentales que emplean los analistas al estudiar problemas de la conducta gubernamental, a partir de tres proposiciones:

* Aguilar, L. **La hechura de las políticas**. Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. 119 - 174 pp

1. Que los analistas piensan los problemas a partir de modelos o marcos de referencia con los que se preguntan y responden en torno a cuestiones básicas en este quehacer como ¿Qué ocurrió? ¿Por qué ocurrió? y ¿Qué ocurrirá? que son básicas en las actividades de explicación y predicción que se desarrollan en relación a las políticas públicas.
2. Que, a pesar de las variantes en las explicaciones y predicciones que realizan los analistas acerca de las conductas del gobierno, la mayoría emplea el *Modelo de política Racional* con el que se entienden tales conductas como acciones más o menos deliberadas de los gobiernos.
3. Que hay dos modelos alternativos (El de *Política burocrática* y el del *Proceso organizacional*) que dan pie a una mejor explicación y predicción

Estos modelos son contruidos a partir del establecimiento de las siguientes cuatro categorías:

- *Unidades básicas* con que efectúan sus análisis de las políticas;
- Los *Marcos conceptuales*
- *Esquemas dominantes de inferencia* que emplean en sus análisis
- *Proposiciones generales* de sus modelos.

El primer modelo, que podría considerarse un modelo base que suele combinarse con elementos de alguno de los dos modelos "alternativos", es el de la *Política Racional* y, con los anteriores elementos, presenta las siguientes características:

Tabla N° 2 MODELO DE LA POLÍTICA RACIONAL

UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS	MARCO CONCEPTUAL	ESQUEMA DOMINANTE DE INFERENCIA	PROPOSICIONES GENERALES
La política como elección racional. Los sucesos son entendidos como acciones elegidas por la nación o gobierno para maximizar metas y objetivos estratégicos	<p>Actor nacional. El agente es la nación o el gobierno, un decisor unitario con un conjunto de metas explícitas</p> <p>El problema. La acción se escoge como respuesta a problemas estratégicos de la nación que le representan amenazas y oportunidades ante las que hay que actuar</p> <p>Selección estable. Las actividades que se emprenden, constituyen lo que la nación define como su solución</p> <p>La acción como elección racional incluye componentes como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Metas y objetivos. Con estimación de pros y contras 2. Opciones. Variados cursos de acción pertinentes 3. Consecuencias. Cálculo de costos y beneficios respecto de metas y objetivos estratégicos 4. Elección. En función de maximizar valores 	<p>Este paradigma conduce a un esquema de inferencia como base analítica y punto de partida explicativo. Si una nación o gobierno lleva a cabo una acción determinada, es porque debe haber tenido fines, para cuya realización, la acción escogida representa el medio óptimo.</p>	<p>Algunos principios básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ El supuesto básico de la conducta orientado a maximizar valores, genera las proposiciones principales de las explicaciones. ○ La probabilidad de que suceda una acción surge de combinar: 1) valores y objetivos básicos; 2) Los cursos de acción alternativos; 3) los cálculos de las diversas consecuencias que resultan de cada alternativa y, 4) la apreciación de cada consecuencia.

FUENTE: Graham T. Allison. "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos" en Antologías de política pública Tomo 2 pp 119– 174

El *Modelo de la política burocrática* se basa en la obra de Richard E. Neustandt a partir de su interés por la acción presidencial en materia de medidas de política que resultan de la negociación con diversos actores.

En este modelo los líderes encabezan organizaciones que negocian a través de canales regulados entre "jugadores" escalonados jerárquicamente en el gobierno, de donde resulta que haya muchos jugadores que se centran en determinados problemas y que actúan según sus concepciones de lo que son las metas nacionales, las organizacionales y las personales. Aquí, los elementos establecidos por Allison se conjugan para dar cuerpo a un modelo con las siguientes características:

Tabla N° 3 MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA

UNIDAD BÁSICA DE ANALISIS	MARCO CONCEPTUAL	ESQUEMA DOMINANTE DE INFERENCIA	PROPOSICIONES GENERALES
La política como resultado político. Las decisiones y acciones de los gobiernos son resultados políticos. Las movidas en este juego, deben explicarse en términos de negociación entre jugadores con poderes separados y desiguales sobre piezas particulares con objetivos diferentes.	<p>A. Jugadores en posiciones. El actor, un cierto número de jugadores cuyos grupos son los agentes de las decisiones y acciones de gobierno.</p> <p>B. Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas. Las preguntas ¿Cuál es la cuestión? Y ¿Qué hay que hacer? Cambian según la posición desde donde se las considera.</p> <p>C. Los intereses, las ganancias y el poder. Se juegan los juegos para determinar los resultados. La habilidad de cada jugador para jugar con éxito, depende de su capacidad de influir</p> <p>D. El problema y los problemas. No se encuentran "soluciones" a los problemas estratégicos con analistas distantes y concentrados en el problema, sino durante el desarrollo de los juegos</p> <p>E. La acción como política. Las decisiones y acciones del gobierno son la elección calculada de un poder compartido con participantes con juicio propio y diferenciado acerca de la importancia de ciertas elecciones.</p> <p>F. Corrientes de resultados. Las decisiones y acciones de gobierno surgen como collages de acciones individuales, por resultados de juegos mayores y menores; se fabrican pieza por pieza.</p>	Si una nación o gobierno ejecutó una acción, ésta es resultado de la negociación entre grupos e individuos dentro del gobierno y el resultado incluye logros de grupos comprometidos con la decisión y acción y consecuencias producidas por la negociación	<p>1. La acción y la interacción. Es excepcional que la suma de las conductas de los miembros del gobierno ante una cuestión sean el resultado de la intención de un grupo o individuo.</p> <p>2. Las diversas exigencias que presionan a cada jugador, moldean sus prioridades, percepciones y cuestiones</p>

FUENTE: Graham T. Allison. "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos" en *Antologías de política pública* Tomo 2 pp 119— 174

Finalmente se presenta en la siguiente hoja el "Modelo del Proceso Organizacional" y, no está de más adelantar que el PROMEP presenta rasgos que lo ubican mayormente en correspondencia con él. Por ahora hay que agregar a lo anterior que este último modelo está basado en el Modelo Conductista de la Empresa de Richard Cyert y James March y que en él, se concibe al gobierno como un conglomerado de organizaciones débilmente articuladas en donde el gobierno percibe los problemas a través de "sensores" de las organizaciones quienes proporcionan información que luego es procesada por éstas a través de determinados patrones de comportamiento.

TABLA N° 4 MODELO DEL PROCESO ORGANIZACIONAL

UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS	MARCO CONCEPTUAL	ESQUEMA DOMINANTE DE INFEREN.	PROPOSICIONES GENERALES
<p>La política como producto de una organización</p> <p>Los sucesos de política son producto de procesos organizacionales en 3 sentidos:</p> <p>1) son producto de organizaciones;</p> <p>2) sus rutinas organizativas de despliegue son las opciones disponibles para los dirigentes del gobierno y 3) Los productos organizacionales estructuran la situación y establecen límites de la decisión</p>	<p>A. Actores organizacionales. Una constelación de organizaciones enlazadas débilmente</p> <p>B. Problemas fragmentados y poder fraccionado. Los problemas de política, para su atención, se dividen y reparten en organizaciones que procesan información y ejecutan acciones; Esto produce atención especializada, pero a costa de mayor discrecionalidad en la definición de la agenda, prioridades y formas de atención</p> <p>C. Prioridades localistas, percepciones y cuestiones particulares. Tener responsabilidad sobre un ámbito limitado de problemas favorece el localismo organizacional junto con factores como : 1) información disponible para la organización, 2) reclutamiento de personal, 3) cargos de los individuos en la organización, 4) presión de los grupos pequeños y 5) la distribución de recompensas por parte de la organización</p> <p>D. La acción como producto organizacional. La característica más sobresaliente de la actividad de una organización es su carácter programado siguiendo rutinas preestablecidas, aunque en los resultados hay características distintivas en rubros como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Metas. Exigencias que definen una organización aceptable y que surgen de una mezcla de expectativas y demandas 2. Atención secuencial a las metas. Como respuesta al conflicto entre las exigencias operacionales 3. Procedimientos operativos estandarizados. Las organizaciones cumplen sus funciones superiores(atención de sus problemas, monitoreo de información y respuestas a problemas) al realizar tareas menores (presupuestos, reportes, desarrollar infraestructura) con procedimientos operativos estándares (POE) 4. Programas y repertorios. Para coordinar sus acciones, las organizaciones requieren la existencia de POE's ensayados para producir acciones específicas 5. La necesidad de evitar incertidumbre. Para evitar incertidumbre, las organizaciones regulan las reacciones de los actores estableciendo con ellos ambientes negociados. El "ambiente primario"(relación con otras organizaciones de gobierno) se estabiliza con acuerdos sobre repartición del presupuesto, delimitación de áreas de responsabilidad y aceptación de prácticas: El ambiente secundario (relación con el exterior) se estabilizan con establecimiento de contratos. 6. La búsqueda dirigida a problemas. Donde las situaciones no se pueden identificar como normales, la organización busca medidas alternativas, centrándose en descontentos atípicos que hay que evitar. 7. El aprendizaje y el cambio organizacional. Los comportamientos organizacionales persisten a lo largo del tiempo, aunque hay condiciones que hacen propicios los cambios : periodos de festín presupuestal; periodos prolongados de hambruna presupuestal y fallas drásticas en la actuación. <p>E. La coordinación y el control central. La acción requiere descentralizar responsabilidades y poder, aunque los problemas necesitan coordinación. La relación entre ambos aspectos depende de : 1) naturaleza del trabajo; 2) información disponible y tipo de medidas; 3) sistema de recompensas y castigos y procedimientos de asignación de recursos</p>	<p>Las características de la acción gubernamental son consecuencia de las rutinas establecidas y de las elecciones que hicieron con anterioridad los dirigentes del gobierno siguiendo la información que poseían y estimando los desempeños de las rutinas de los programas.</p> <p>OJO: En este párrafo, referencia a de dónde podrían provenir los antecedentes del PROMEP</p>	<p>A. La acción de la organización. La actividad de los POE y los programas no favorece adaptación flexible debido a: 1) Los POE son rutinas para situaciones estándar y no los casos específicos críticos; 2) Los programas rara vez se pueden diseñar a la medida de sus situaciones específicas; 3) Como los repertorios de POE están diseñados para situaciones estándar, las acciones que se implementan para casos específicos suelen ser inadecuadas.</p> <p>OJO: todos estos aspectos aplicables al caso Promep como programa estandarizado.</p> <p>B. Flexibilidad limitada y cambio incremental. Las líneas importantes de la acción organizacional son rectas y por esto, el comportamiento en un momento determinado, es apenas mínimamente diferente del comportamiento en t-1. La inversión de las organizaciones no se detiene cuando los costos "objetivos" sobrepasan los beneficios. Los intereses de las organizaciones en los proyectos, impulsan a proseguirlos más allá de donde comienzan las pérdidas.</p> <p>C. Factibilidad administrativa. La explicación, el análisis y la predicción, para ser adecuadas, deben incluir la factibilidad administrativa.</p>

En alguna forma, los elementos hasta aquí expuestos dan cuenta del origen y desarrollo del enfoque de políticas públicas; su tipología, así como de las concepciones que al respecto de éstas existen. Por su parte, la información relativa a los tres modelos expuestos permitiría caracterizar los aspectos más significativos de sus diseños y todo esto se complementa con algunos ensayos más, integrantes del volumen 4 de la antología dedicada a *la implementación de las políticas*.

De este cuarto volumen se seleccionaron tres ensayos: De Luis Aguilar Villanueva el "Estudio Introductorio"; "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", de Van Meter D. y Van Horn, C. y, de Richard F. Elmore, "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales"

En el primer ensayo, Aguilar parte del señalamiento de que la visión más común del proceso de la política concibe al gobierno como punto central de la hechura de las políticas y que después, "a manera de una orden obligatoria", la política es ejecutada por el aparato burocrático con el auxilio de una pirámide de funcionarios y expertos, dedicados, sometidos e imparciales.

Tal tipo de visión es atribuida por Aguilar a una falsa dicotomía entre política y administración según la cual los políticos deciden y los administradores ejecutan y de ella se desprende que los incumplimientos de la política sean imputados a defectos morales e intelectuales de los funcionarios y burócratas.

A pesar de lo inconsistente de estas apreciaciones que sobredimensionan y unilateralizan la importancia de alguna de las fases del proceso de política que en realidad se determinan mutuamente, algo de lo rescatable que aportan es el reconocimiento de que en el proceso de diseño e implementación de toda política hay dos actores fundamentales: los que deciden las políticas y los que las ejecutan; hay además aciertos y errores y la evidencia empírica al respecto indica que las políticas públicas fracasan debido a dos razones fundamentales: 1) por errores en el diseño y 2) por defectos de implementación.

En el propósito de ir generando evidencia empírica que aporte mayor validez científica a este tipo de postulados, la propuesta que ahí se plantea es en el sentido de considerar a toda política como una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que es susceptible de error, por lo cual es fundamental definir y explicar el problema a enfrentar, a partir de una sólida teoría causal debido a que la evidencia hasta ahora existente señala reiteradamente

que los problemas generalmente se presentan cuando se configura alguna de estas situaciones:

1. La política se implementa sin teoría
2. La política se sustenta en modelos inadecuados

En el material de referencia se indica que la implementación es un proceso complejo y conflictivo en el que se desatan muchas oportunidades, expectativas e intereses, cargas de trabajo, responsabilidades, operaciones y decisiones y que por tal motivo es urgente superar la grave situación de escasez de este tipo de estudios cuyos pioneros en los Estados Unidos de Norteamérica son Jeffrey L. Pressman, Aarón Wildavsky y E. Bardach, entre otros, interesados en el análisis de las “promesas incumplidas” y las “esperanzas frustradas” que estaban produciendo las primeras políticas de tipo social implementadas en ese país en los tiempos de la Gran Depresión y la Guerra Fría.

Los esfuerzos de análisis en la materia fueron favorecidos principalmente debido a disposiciones de ley en la materia que obligaban a que todas las políticas en curso que tuvieran financiamiento federal debían desarrollar actividades de investigación y evaluación, lo que además permitió la participación de académicos e intelectuales subvencionados por los propios programas.

A pesar de este componente de investigación–evaluación en las políticas, los resultados obtenidos consignaban en no pocos casos retrasos, incumplimientos, ineffectividad y desproporción entre los recursos invertidos y los resultados que, eventualmente fueron endosados a los métodos empleados en la evaluación y en algunos casos a defectos en el diseño de las políticas y a su implementación.

De estos primeros estudios resultó la conformación de un listado de los principales factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales y, entre los más frecuentes se encuentran los siguientes:

- Distorsiones burocráticas
- Resistencias locales
- Conflictos intergubernamentales
- Heterogeneidad de intereses
- Diversidad de situaciones
- Indiferencia de los beneficiarios

Por supuesto, algunos de estos factores se sitúan en el ámbito del diseño y otros en el de la implementación y precisamente a partir del reconocimiento de esta situación es que en los primeros estudios en la materia se puede advertir la existencia de dos grandes perspectivas, producto de la dicotomía antes señalada entre política y administración o si se quiere, entre quienes diseñan y deciden y quienes implementan.

Tales perspectivas son:

- La “*Política*”. Asume que el fracaso de las políticas puede tener muchas causas, pero que la más determinante es la sobreactuación del gobierno
- La *Administrativa o Burocrática*. Aquí, las causas determinantes son la desorganización de las agencias, la impropiedad y rutina de los procedimientos, la incompetencia técnica o la apatía de los agentes y los vicios morales que rodean el desenvolvimiento de funcionarios y burócratas.

Ambas posturas son sin lugar a dudas interesantes y hay que señalar que a pesar de que en su origen y contexto representaron posturas antagónicas, al momento de intentar su aplicación a una situación específica y concreta como la del caso que en este informe se aborda, deben adoptarse de manera relativa, pudiéndose recurrir incluso, a una combinación de ambas.

Actualmente queda claro que los procesos de política (incluidos desde luego los que tienen lugar en los SES) son complejos y que sus resultados dependen de un conjunto de factores que atañen tanto a quienes toman las decisiones y diseñan, como a quienes implementan y operan, pero que algo fundamental es que los primeros posean amplios conocimientos de la política local, lo cual incluye desde luego, contextos, actores, valores, etc evitando además la tendencia al planteamiento de objetivos inflados y desmesurados que suelen ser una tentación sobre todo en los casos en que no hay el conocimiento anterior y si, en cambio, lejanía de la ejecución material de los programas en que se concretan las políticas.

De los varios ensayos sobre la materia, Aguilar consigna como uno de los más importantes el denominado *Implementation*, realizado por

Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky * debido a que en él se encuentran los primeros conceptos y explicaciones cuyos teoremas siguen siendo vigentes para comprender aspectos centrales de esta cuestión como son: distinciones conceptuales, objeto de estudio, categoría e hipótesis acerca del proceso de implementación de las políticas.

El punto de partida para los autores de este ensayo está en buscar las causas del fracaso de las políticas fuera del ámbito del diseño cubriendo específicamente la fase de la implementación, con lo cual introducen un aporte importante al diferenciar —con objeto de análisis— estos dos grandes momentos.

En esta delimitación de ámbitos, Pressman y Wildavsky formulan algunas concepciones básicas en este campo como las relativas a lo que ha de entenderse por “implementación” y por “política”. En el primer caso, se señala que “... El significado primero del término “implementar” es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar...El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento. En este contexto es obvio que lo que se implementa es la política. Procede entonces, lógicamente, una clara distinción entre la política y el acto de implementarla...” (Aguilar, L.: 2000, tomo 4; 43— 44)

El otro concepto involucrado en la clarificación de lo que es la implementación resulta ser entonces el de “política” y aquí se indica que por este concepto se entiende “... una declaración de intenciones”, “una declaración general de metas y objetivos”...Por otro lado, también se entiende por “política” el “comportamiento actual”... Entre el extremo de un concepto de política como “declaración de intenciones” —anterior a toda acción— y el extremo del otro concepto de política como “declaración de resultados” —posterior a toda acción— hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables. Este espacio intermedio del actuar es precisamente el acto de implementación.” (Aguilar, L.: 2000, tomo 4; 44)

* Citado en Aguilar, L. En **La implementación de las políticas**. Miguel Angel Porrúa. México. 2000

En relación a ambos conceptos los autores abordan uno más que es el de *condiciones iniciales* que es empleada para referirse al momento en que la política deja de ser diseño y toca el mundo de lo real, desatando todo un proceso de "causación". Tales condiciones iniciales son en realidad dos hechos: 1) el consenso en torno del objetivo de la política y de los acontecimientos que se desea que ocurran y 2) el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producirlos.

Desde luego, tales condiciones iniciales no siempre ocurren o se presentan con determinados niveles de deficiencia y adecuación y entonces sobrevienen problemas de diseño o de implementación a las que hay que llamar por su nombre: oposición política, incompetencia técnica, indolencia burocrática, etc, de manera tal que pueda clarificarse su origen y posterior tratamiento. En sentido propio y estricto —señala Aguilar— se dice que "... existe un problema de implementación cuando, a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno de los objetivos y los medios (condiciones iniciales), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena...con el resultado final del incumplimiento o fracaso de la política". (Aguilar, L.: 2000, tomo 4; 48 – 49)

La identificación de las diferencias entre una fase y la otra y el reconocimiento de la posibilidad de que en ambas se presenten determinado tipo de problemas, e incluso se cuente con una tipificación de los más comunes es, a final de cuentas, un avance importante en el análisis de las políticas que facilita el tratamiento de casos específicos como el que aquí se emprende, pero algo aún más importante es el señalamiento de algunos de los factores causales más frecuentes en estos casos.

Al respecto —en la obra que se comenta— se señalan dos grandes factores causales:

1. *La multiplicidad de participantes y perspectivas*, producto de la inevitable participación en las políticas de diversos individuos y organizaciones que intervienen por las más diversas razones e intereses, con diversas actitudes y grados de compromiso que suelen terminar en conflictos, malos entendidos, confusiones y retrasos.

2. La multiplicidad de puntos de decisión y “claros” que se suelen dar en todo proceso de implementación en el que se presentan varios momentos de decisión que traen aparejados ciertos “claros” u omisiones.

Los diversos individuos y organizaciones que participan en la implementación de una política lo hacen en una determinada posición (a favor o en contra), con un cierto nivel de intensidad (alta o baja) y a partir de la disponibilidad (fuerte o débil) hacia los recursos del programa y de las combinaciones que aquí se presenten, dependerá un cierto nivel de consenso en torno a la prioridad de sus objetivos y, consecuentemente, del avance o retraso de éstos, lo cual impacta los niveles de éxito o fracaso de la política.

Pressman y Wildavsky, en relación a este tipo de problemas, plantean la necesidad de formular políticas sencillas, agregando la conveniencia de articular diseño e implementación de la política, procurando tener muy claro que varias de las decisiones que se toman en la fase de diseño, tendrán consecuencias en la de implementación.

Todas las apreciaciones que formulan estos autores se complementan de manera muy interesante por Eugene Bardach, autor de *The implementation game* * que, en opinión de Luis Aguilar, constituye el primer intento de traducir los resultados de las investigaciones en la materia, en un marco conceptual. Para Bardach, la implementación es una especie de “proceso de ensamblaje” cuyas “partes” son, entre otros, los recursos financieros, los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, los grupos de apoyo, las regulaciones gubernamentales, los beneficiarios de los programas, sus actitudes, etc, correspondiendo a la implementación el proceso de ensamblar los numerosos y diversos componentes que se encuentran en manos de diferentes partes, independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control.

A estas acciones de persuasión y negociación Bardach las concibe como un “sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa” y, de manera más precisa, indica que “con la metáfora maestra” de “juegos”... se entiende...una representación conceptual descriptiva, que

* Citado por Aguilar, L. En **La implementación de las políticas**. Miguel Angel Porrúa. México. 2000

procura enumerar y ordenar las características de los jugadores, lo que está en juego...los recursos necesarios para poder entrar al juego, las reglas del juego y las del juego limpio, la naturaleza de las comunicaciones permitidas entre los jugadores, el grado de incertidumbre respecto del resultado del juego, también los que no tienen interés de participar en el juego, los espectadores o los que exigen cambios en los parámetros del juego...” (Aguilar, L.: 2000, tomo 4; 62–63)

En el material al que se hace referencia, Bardach identifica los “juegos de implementación” y los efectos negativos que éstos generan en el desarrollo de la política y resulta sumamente interesante y sorprendente el valor explicativo que tienen para explicar varias de las situaciones vividas en procesos de implementación de políticas educativas como las que actualmente se están aplicando en el SES mexicano. Los juegos y efectos adversos que Bardach identifica y describir en su trabajo, son los siguientes:

Tabla N° 5 LOS JUEGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y SUS EFECTOS ADVERSOS THE IMPLEMENTATION GAME (BARDACH: 1977)

EFFECTOS ADVERSOS	JUEGOS DE IMPLEMENTACIÓN
1 DESVIO DE RECURSOS. Nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan, conectando negocios privados con asuntos públicos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dinero fácil. Se produce con la conexión entre negocios privados y asuntos públicos al permitir que proveedores privados hagan cálculo de ganancia fácil al proporcionar determinados bienes y servicios, provocando escalada de costos ○ Juego del presupuesto. Lo juegan dependencias y funcionarios de gobierno quienes más que obedecer a criterios de optimización siguen criterios de favorecer clientelas fieles para fortalecer sus grupos políticos. A esto se añaden las limitaciones de los cuadros superiores para vigilar gastos, desempeño y avances de cuadros inferiores. ○ Vida fácil. Esta última dificultad lleva a que los funcionarios de gobierno determinen la cantidad y calidad de sus prestaciones, negándose a incrementar sus cargas de trabajo sin recibir a cambio contraprestaciones en ingresos y status ○ Barril sin fondo. Aquí el desvío y dispersión de recursos lo provocan los líderes políticos populistas al despertar expectativas y demandas de exigir la ampliación de beneficios a sectores sociales no contemplados en la propuesta original

<p>2. DISTORSIÓN DE LOS OBJETIVOS. Los objetivos de la política cambian a lo largo del proceso de implementación sobre todo si son genéricos, imprecisos y sin consenso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Apilamiento. Consiste en ir sumando a una política nuevos objetivos y metas cada vez más ambiciosas que le dan mayor integración conceptual y consenso, aunque con el inconveniente, de por esa sobre carga, hacerla débil e inalcanzable ○ Al mejor postor. Aquí se busca que los objetivos de la política sean legal y programáticamente genéricos y ambiguos para sacar provecho de las omisiones, indefiniciones e incompatibilidades. Los pocos elementos claros y objetivos del programa (Presupuestos, recursos y plazas de trabajo) se convierten en un oportunidad de apropiación para los diversos actores ○ Mantener la paz en casa. Se presenta cuando las políticas pretenden resolver grandes problemas sociales, tratando de innovar estructuras y comportamientos. Aquí el juego es alentado por activistas
<p>3. RESISTENCIA AL ESFUERZO DE CONTROL DE LAS CONDUCTAS. Están relacionados con las resistencias a lograr control administrativo de las conductas provocando "dilemas de administración"</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Simulación. Se caracteriza por acciones de adhesión y contribución al programa con grandilocuentes manifestaciones públicas que en los hechos sólo se traducen en concesiones simbólicas, y de poco valor. Lo suelen jugar grupos privados influyentes que controlan recursos económicos y políticos y también familias políticas rivales. ○ Resistencia masiva. Consiste en evadir responsabilidades y reglamentación desfavorables y derrotar la capacidad de una dependencia para perseguir incumplimiento e imponer sanciones, organizando movilizaciones y paros ○ Entropía social. Se manifiesta en la incompetencia presente en todos los niveles de las organizaciones para coordinar actividades y en el alto grado de discrecionalidad de los niveles operativos. Sus principales efectos son: excesos, deficiencias y retrasos en la operación.
<p>4. DISIPACIÓN DE ENERGÍAS PERSONALES Y POLÍTICAS. Son juegos defensivos en prevención o en contra de movidas presuntas o reales de otros jugadores para evitar desventajas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ La tozudez. Es la interacción que se caracteriza por la disponibilidad y deseo de cooperar, pero con la condición de que los términos de participación sean previa y completamente satisfechos ○ Territorio. Es la defensa del propio ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación de una política. ○ No es nuestro problema. Dentro y fuera de las burocracias, hay un cultivado esmero por no meterse en tareas que impliquen sobre carga de trabajo, controversias y hostilidades que pongan al descubierto las incompetencias y debilidades mantenidas en secreto

FUENTE: Bardach, Eugene. The implementation Game en Antologías de política pública. Tomo 4

Por supuesto no se trata, en sentido estricto, de ningún juego, sino más bien de un conjunto de acciones, omisiones, conductas y actitudes que se desatan por parte de los individuos y organizaciones que

participan en el desarrollo de una política, ya sea en las fases de diseño o en la implementación —pero principalmente en ésta última— enmarcadas por los diversos intereses que normalmente están implícitos en los programas en que se suelen traducir las políticas públicas.

Pese a la importancia de este que podría considerarse un instrumento de análisis en la implementación de las políticas, hay que advertir que sus resultados no siempre aportan información con el suficiente valor explicativo para dar cuenta de los porqués del desarrollo de una política específica, lo cual no significa que los indicadores que genera deban desdeñarse ya que éstos constituyen una herramienta que puede proporcionar ciertas bases para derivar otro tipo de interpretaciones.

Ahora bien, con los elementos hasta aquí expuestos y sobre todo con las descripciones de la forma en que las políticas son desarrolladas, Bardach y algunos otros analistas en la materia, llegan a distinguir, en cuanto al proceso de implementación se refiere, dos grandes enfoques:

1. El “*Modelo jerárquico y sistémico*” sustentado en la premisa de que la fase verdaderamente problemática de una política es la toma de decisiones y que una vez realizada ésta de manera ilustrada por los gobernantes, lo que procede es su ejecución fiel con indicaciones técnicas y organizativas adecuadas. En este enfoque, los problemas de la implementación se deben a problemas de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores y —por tal motivo— lo que procede es la creación de un aparato de controles, reglamentos, hombres de confianza, sanciones e incentivos.
2. El *modelo de implementación “desde abajo” o alternativo*. Aquí, analistas como Williams W., R. Elmore, Berman, P. Y M. Mc Laughlin, rescatan y resaltan la importancia de la administración local (*institutional setting*) en la realización de los objetivos, señalando que, en una situación ideal, los encargados de la implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. Este es un enfoque de naturaleza teórico-práctica que reivindica la posición crucial de los “burócratas a nivel de calle” en el proceso de implementación y en él se distinguen dos grandes niveles de análisis y explicación: el de la *macro implementación* (Todo el

proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en operación) y el de la *micro implementación* (proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que sus organizaciones y agentes llevan a cabo mediante patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada).

En los casos específicos de análisis lo normal es que se encuentre presente de manera más o menos clara alguno de estos dos enfoques y —dependiendo de las caracterizaciones que se logren— se podrá estar en condiciones de contar con los suficientes elementos de explicación acerca de las modalidades con que se diseñó e implementó la política en cuestión.

Este asunto de los enfoques o modelos para el análisis de la implementación es abordado de manera mucho más amplia por Richard Elmore en un trabajo de 1978 denominado "Organizational Models of Social Program Implementation" * en el que, buscando respuestas a ¿Por qué y cómo es que las ideas se transforman en acción?, estudia un conjunto de casos en los que se repite un mismo patrón: Pretensiones desmedidas, ejecución deficiente y resultados insignificantes.

Su hipótesis central postula que las transformaciones que se producen al llevar una idea a la acción, son producto de las simplificaciones que les imprimen las organizaciones que las ejecutan.

El propósito de su trabajo consiste en encontrar la manera de cómo lograr que el conocimiento de las organizaciones resulte útil para el análisis de la implementación y para ello recurre al estudio de cuatro modelos en los que analiza cuatro grandes proposiciones:

- 1) El principio central del modelo;
- 2) La posición del modelo frente a la distribución del poder en las organizaciones;
- 3) Su punto de vista sobre la toma de decisiones en las organizaciones y
- 4) Cómo concibe el proceso de implementación.

De estas cuatro proposiciones pasa después a analizar las percepciones que se tienen respecto de la implementación en cada uno de los casos. Los resultados de ambos ejercicios se pueden apreciar en los dos siguientes cuadros:

* Citado en Aguilar, L. **La implementación de las políticas**. Miguel Angel Porrúa, México. 2000. 185-249 pp

TABLA Nº 6 MODELOS ORGANIZACIONALES PARA EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

MODELO	PRINCIPIO CENTRAL	POSICIÓN FRENTE A DISTRIBUCIÓN DEL PODER	TOMA DE DECISIONES EN ORGANIZACIÓN	PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN
Implementación como administración de sistemas	Las organizaciones deben funcionar como maximizadoras racionales de valores; eficacia en función de maximización cumplimiento de fines y objetivos	Las organizaciones deben estructurarse sobre principios de control jerárquico. La responsabilidad de la elaboración de las políticas y del desempeño del sistema reside en la cúspide de la administración	Para cada tarea en la organización, una asignación de responsabilidades	La implementación consiste, primero, en definir un conjunto de objetivos que reflejen la intención de la política; posteriormente en asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño congruentes; supervisar el desempeño del sistema y hacer ajustes para elevar el grado de desempeño de los fines
Implementación como proceso burocrático	Todo comportamiento en las organizaciones se explica por la relación entre la autonomía individual de los trabajadores en sus decisiones cotidianas y las rutinas de operación que les define la organización	El predominio de la autonomía y la rutina significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse entre pequeñas unidades	El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y modificar la rutina	La implementación consiste en identificar el lugar en donde se concentra la autonomía y establecer cual de los repertorios de rutina de la organización requiere modificaciones, diseñando rutinas alternativas
**Implementación como desarrollo organizacional	Las organizaciones deben funcionar para satisfacer necesidades sociales de los individuos como autonomía, control sobre su trabajo, participación en las decisiones que les afecta y compromiso con objetivos de la organización	Las organizaciones deben estructurarse para maximizar el control, la participación y el compromiso individuales en todos los niveles. La mejor estructura organizacional es la que minimiza control jerárquico y distribuye la responsabilidad en todos los niveles	Un proceso efectivo de toma de decisiones en las organizaciones depende de la creación de grupos eficaces de trabajo	El proceso de implementación es un proceso de creación de consenso y adaptación entre quienes elaboran las políticas y quienes las implementan. El problema central de la implementación reside en la capacidad del proceso de generar consenso en torno a metas, propiciar ejercicio de autonomía individual y fomentar compromiso con la política de parte de quienes la implementan.
Implementación como conflicto y negociación	Las organizaciones son arenas de conflicto en que individuos y organizaciones subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio de poder y la distribución de recursos.	La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable. Depende de la capacidad de individuos o unidades para movilizar recursos que manipulen el comportamiento de otros. Otros factores de distribución de poder son: posesión de conocimientos especializados, control de los recursos y capacidad de movilizar apoyo político externo	El proceso de toma de decisiones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales	La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y recursos de los participantes. El éxito de la implementación sólo puede definirse en relación con los objetivos de una de las partes implicadas en el proceso de negociación.

FUENTE : Richard F. Elmore, "Modelos organizacionales" en Antologías de política pública. Tomo 4 pp 185 - 249

TABLA N° 7 INFLUENCIA DE LAS PROPOSICIONES DE LOS MODELOS ORGANIZACIONALES EN LA PERCEPCIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

MODELO	PERCEPCIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN
Implementación como administración de sistemas	<ul style="list-style-type: none"> o Los fracasos en la implementación se explican por una "mala administración" o El control jerárquico es el elemento que asegura que las organizaciones se comporten como sistemas o La transformación de una política en acción es un proceso deliberado compuesto por tres etapas : 1)Planeación estratégica;2) control administrativo y 3) control operativo que asegura cumplimiento de objetivos con eficacia y eficiencia o Las funciones de la organización se distribuyen en orden descendente desde los niveles superiores hasta los inferiores o El principal atractivo de este modelo es que puede ser fácilmente transformado en un conjunto de prescripciones normativas o La implementación eficaz de este modelo requiere cuatro ingredientes principales : 1) objetivos claros que reflejen la intención de la política; 2)un plan administrativo que asigne tareas y normas de desempeño a individuos y unidades subordinadas; 3) Un instrumento objetivo que mida el desempeño y 4) un sistema de controles administrativos y de sanciones sociales capaz de hacer responsables a los subordinados de su propio desempeño o Las deficiencias en la implementación son resultado de errores en la planeación: El éxito o fracaso de la organización se explica por las discrepancias entre la formulación de la política y el comportamiento de los subordinados.
Implementación como proceso burocrático	<ul style="list-style-type: none"> o Hay una tendencia a buscar explicaciones de los fracasos de la implementación en las características de la burocracia o Los ciclos de presupuesto y planeación, procedimientos de autorización, obligación de rendir informes y sistemas de evaluación son técnicas empleadas en la administración jerárquica, para estructurar el comportamiento de los subordinados o Este modelo presupone que la característica predominante de las organizaciones es la resistencia al cambio o Es habitualmente imposible que los administradores de alto nivel supervisen o controlen todos los aspectos del desempeño del trabajo o Las principales virtudes de este modelo se encuentran en su capacidad descriptiva que hace posible descubrir un patrón muy frecuente de fracaso de la implementación según el cual los controles jerárquicos creados por la administración de más alto nivel con el fin de alterar el comportamiento de los subordinados, resultan simplemente incapaces de afectar las importantes transacciones del nivel operativo
**Implementación como desarrollo organizacional	<ul style="list-style-type: none"> o Una de las implicaciones de los fracasos en la implementación : que quienes implementan, rara vez son incluidos en las decisiones que determinan el contenido de los programas o En este modelo la implantación consiste en el uso hábil de los controles administrativos para que las unidades se responsabilicen de niveles de desempeño bien definidos o Los fracasos debidos a la ausencia de consenso y compromiso entre responsables de implementar o La importancia del modelo reside en su afirmación de que la capacidad de implementar se origina en la base y no en la cúspide de la org. o Los factores que afectan el comportamiento de los implementadores está fuera del dominio del control administrativo directo o La tarea más importante de la implementación no es elaborar técnicas de manipulación del comportamiento, sino en reforzar la capacidad de empresa de la más pequeña de las unidades o Este modelo centra su atención en los aspectos de la estructura interna de la organización que amplían o inhiben el compromiso de los implementadores : Elaboración de materiales; apoyo no manipulador de los administradores de alto nivel y confianza en incentivos que generen compromiso individual de los implementadores.
Implementación como conflicto y negociación	<ul style="list-style-type: none"> o La implementación se caracteriza por el conflicto permanente en torno a propósitos y resultados o La posición formal dentro de una organización constituye una fuente de poder al igual que otros factores como la posesión de conocimientos especializados, el control discrecional de recursos y los apoyos políticos externos o En este modelo los éxitos o fracasos son soluciones temporales negociadas y relativas a la posición de los actores en el proceso o En la implementación de programas federales como la educación, el poder se halla sumamente disperso y por ello las organizaciones educativas son considerados (Karl Weick) como sistemas débilmente articulados. o La carencia de estructura y exactitud; la ausencia de sucesos vinculados teleológicamente entre sí; la dispersión de recursos y responsabilidades y la ausencia relativa de reglamentos obligatorios son elementos que se añaden al tipo de sistema en el que la acción que interesa se s posibilita solamente a través de negociación entre actores

FUENTE : Richard F. Elmore. "Modelos organizacionales" en Antologías de política pública. Tomo 4 pp 185 - 249

Una de las conclusiones importantes a las que llega Richard Elmore en este trabajo es que estos modelos son a fin de cuentas construcciones abstractas o tipos ideales sobre algunos aspectos de las organizaciones relacionadas con la implementación cuya validez estaría dada a partir de los sustentos empíricos existentes, reconociendo que estos son aún muy reducidos, planteando una urgente necesidad de realizar estudios descriptivos en torno a la implementación de programas sociales y no está por demás reiterar que este trabajo se propone abonar en esta necesidad.

2.2.2 LA HECHURA DE POLÍTICAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO

Toda política pública, independientemente de la instancia de gobierno en que se sitúe su origen, de sus metas y objetivos, de sus actores y de las modalidades que asuman sus procesos de diseño e implementación, responde, en términos esenciales, a un mismo patrón estructural, orientaciones y proceso de desarrollo, pero sin duda alguna también posee ciertas especificidades derivadas de la naturaleza de las instituciones y organizaciones que en ella participan, de los límites y alcances de sus metas y objetivos, de las dinámicas de las instancias de gobierno que las desarrolla y, por su puesto, de los intereses, necesidades, valores y expectativas de los actores que le dan concreción.

Al análisis de estas especificidades de las políticas en el ámbito de la educación superior mexicana se dedica este apartado y para su desarrollo se procede a incorporar los aportes de un conjunto de analistas pertenecientes a una segunda generación de estudiosos de este campo (la primera estaría constituida, en gran medida por los pioneros en la materia reseñados en el apartado anterior) a quienes ha correspondido la gran responsabilidad de adaptar y desarrollar algunos de los teoremas, concepciones y modelos generados por la primera generación, en una amplia gama de campos, sobre todo de tipo social, económico y cultural.

Desde luego no todos son mexicanos, ni todos se han propuesto como objeto específico de estudio a la educación superior de este país, pero —ya sea de manera específica o colateral— sus reflexiones pueden ser extendidas al campo que en este informe se aborda y por tal motivo se ha decidido su inclusión en este apartado.

Hay que empezar señalando que, para analizar las características del quehacer de la hechura de políticas en la educación superior mexicana, es necesario emprender previamente una caracterización del subsistema que sirva a manera de marco contextual para la comprensión de los principales rasgos del diseño de políticas para el subsector.

A este respecto, conviene tener presente que uno de los objetivos del PROMEP es la consolidación de los cuerpos académicos, entendida ésta como un determinado nivel de organización de los académicos, articulados en torno a un fin específico.

Tal nivel de organización, estaría determinado por un conjunto de factores diversos como la naturaleza de las actividades que realizan los académicos, sus niveles de formación, su cultura organizacional y el tipo de institución en la que se desempeñan, así como el modelo educativo de la institución, por citar algunos de los evidentes y, por otro lado, hay que tener presente que todos ellos son parte de un Sistema Educativo Nacional en constante transformación, de conformidad con un conjunto de factores endógenos y exógenos.

Un material de la literatura sobre el tema de mucha utilidad para una comprensión general sobre lo que es la educación superior en el sentido de lo que esta investigación aborda, es *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica* (Clark, B.: 1991) en el que se realiza una descripción muy detallada de este tipo de instituciones —desde el enfoque de la teoría organizacional— aportando información de la forma en que se organiza y gobierna un Sistema de Educación Superior (SES).

Epistemológicamente, la visión que Clark plantea en esta obra, se sustenta en la creación previa de algunas categorías y se complementa con descripciones y análisis de la educación de países en los que, según este autor, se realiza la “mejor investigación” sobre la materia.

Más que el interés por aportar un concepto sobre la educación superior, Clark opta por la construcción de una caracterización del SES poniendo el énfasis en cómo se organiza y gobierna esta institución, describiendo dos de sus principales aspectos: 1) sus elementos básicos y 2) la demostración de cómo varían de un país a otro.

Entre la información que este trabajo aporta para la comprensión del PROMEP que aquí se realiza, se encuentran su apreciación sobre una cada vez más amplia gama de actores que participan en este sector educativo, así como la identificación de los elementos básicos de la organización del SES, los fundamentos del tipo de trabajo que en él se

realizan, las principales modalidades de organización que aquí se presentan y sus valoraciones en torno a las características del trabajo académico que en ellas se realiza.

En el primer aspecto, agrupa como actores educativos de este nivel a controladores, organizadores, trabajadores, funcionarios públicos, integrantes de patronatos, administradores, profesores y estudiantes de tiempo completo y parcial, lo cual trae como una consecuencia inevitable que su concepción sobre el SES sea laxa y distinta a las tradicionales que ponen el énfasis en los actores fundamentales (maestros y estudiantes) y las funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión de la cultura) que limitan la comprensión del actual funcionamiento de estas instituciones.

En relación a los elementos básicos de la organización del SES, se indica que éstos son tres: 1) la forma en que son concebidas y ordenadas sus actividades principales; 2) las creencias (normas y valores) de los actores educativos en sentido amplio y 3) la forma en que se ejerce la autoridad.

Se señala que el trabajo que se desarrolla en este tipo de establecimientos se fundamenta en el conocimiento, la ciencia y las profesiones y que un primer principio que a este respecto rige, es que las actividades y los trabajadores de un SES se integran en torno a muy diversos cuerpos de conocimiento.

Los SES, en esta versión, están compuestos por múltiples células débilmente articuladas en los niveles operativos, debido a los grados de autonomía y el desajuste en sus formas de trabajo que son producto a su vez de tres factores: 1) lo fragmentado de sus tareas; 2) la continua entrada y salida de sus participantes y 3) la ambigüedad de sus fines.

Las actividades académicas de un SES, se dividen y agrupan de dos maneras: Por un lado, en *establecimientos* (agrupaciones comprensivas que enlazan especialistas y no especialistas con profesores, estudiantes y administradores y por otro, en *disciplinas* (formas especializadas de organización por campo de conocimiento) con una extensión territorial que suele trascender al establecimiento.

Esta información resulta particularmente interesante y útil para comprender el propósito del PROMEP en ponderar ya no sólo la formación y profesionalización de los académicos como se hizo en otros programas que le antecedieron, sino llevar esta actividad hasta su organización aunque ya no en torno a su adscripción a un establecimiento educativo, sino a su incorporación —primero— a un

colectivo de naturaleza disciplinar denominado “cuerpo académico” y luego, a redes epistémicas nacionales e internacionales.

Siguiendo esta misma línea de análisis sobre la organización universitaria, Clark advierte respecto de que las características de los grupos básicos (escuelas, facultades, departamentos, cátedras u otros) integrantes de un SES, condicionan todos los aspectos importantes de su organización, y esto resulta interesante debido a que estaría significando que los cursos de acción que se diseñan e implementan en relación a estos grupos básicos podrían tener repercusiones sobre otros aspectos que es necesario prever y valorar.

De la investigación de campo realizada por Clark para el libro que aquí se reseña, se desprende información que le permite afirmar que los SES presentan un alto grado de fragmentación debido a que son una especie de conglomerados de individuos con una etiqueta general de “profesor”, ubicados en campos diversos, sin el cuerpo de valores, normas y actitudes que conforman las profesiones, lo cual tiene una relación muy cercana con el problema que aquí se aborda.

Con los anteriores y otros elementos, Burton Clark examina los establecimientos educativos, en tanto que unidades constitutivas de los SES, recurriendo a cuatro ejes analíticos (Secciones; niveles; sectores y jerarquías) con los que procede a ensayar caracterizaciones específicas de las que se deriva una tipología de clasificación de este tipo de instituciones.

Aquí es conveniente tener muy presente que los rasgos que Clark encuentra en los establecimientos educativos y, en última instancia en los SES, son producto, por un lado, de la actividad del Estado en su función de fuente de políticas públicas y, por el otro, de la conjugación de intereses de sus actores fundamentales, y que, aún tratándose de un mismo SES, pueden ser diferentes de una a otra de sus instituciones integrantes.

Los cursos de acción que emprende el Estado en forma de lo que aquí se ha definido como *política* se empezaron a expresar de manera mucho más coherente —de acuerdo a las valoraciones que se han realizado por los investigadores responsables del primer estado de conocimiento realizado por el COMIE (Loyo, A y Papua J. : 1996) — desde que el Estado se ha visto en la necesidad de darle mayores niveles de orden a su quehacer y, para el caso concreto de la educación superior en México, esto se registra con mayor intensidad en la década de los ochenta.

Según algunos investigadores (Aguilar: Tomo 1;2000) el estudio sistemático de las políticas públicas en México se puede situar en la década de los ochenta, mientras que —de conformidad con lo que se señala en el tomo 6 de la colección *La investigación educativa en los ochenta, perspectivas para los noventa* (COMIE:1996) — por ese mismo tiempo tienen lugar los primeros estudios sobre lo que el Comité Organizador del Segundo Congreso concebiría como “políticas educativas” para cubrir la década 1982-1992, no obstante que el quehacer de lo que hoy genéricamente se ha definido como política, tenga un origen anterior que, dependiendo del enfoque con que se le conciba, se puede ubicar incluso desde los primeros años de vida independiente de México.

El periodo de tiempo que define el COMIE para el desarrollo del estudio de esta categoría coincide con un viraje en la hechura e instrumentación de políticas públicas, que en el caso de México se empató con un cambio de régimen gubernamental y con los efectos de la nacionalización de la banca que tuvo lugar a finales del sexenio lopezportillista.

En materia específica de las políticas públicas, habría que señalar que, a partir de que México inicia su tránsito en las reglas que plantea el nuevo orden económico mundial, ha venido instrumentando un conjunto de ajustes en todas las esferas de la actividad pública y que, entre ellos hay que destacar el nuevo papel que hoy asume el Estado en materia educativa, buscando con esto que las orientaciones con que se pretende que funcione este sector, sean congruentes con las del nuevo rumbo del país.

Este nuevo perfil del Estado mexicano se ha venido configurando desde el inicio de la década de los ochenta en que el modelo de desarrollo socio—económico de tipo endógeno y basado en la sustitución de importaciones, entra en contradicción con las orientaciones de la economía mundial, dando lugar al inicio de un amplio proceso de redefinición del modelo de desarrollo a seguir por el país que cubrió prácticamente todos sus ámbitos y aspectos, incluido, desde luego, el de la educación superior que, durante muchos años no contaba con lineamientos normativos específicos.

Esa es la época en que se inicia el diseño e instrumentación de un conjunto de acciones para el SES, impulsadas principalmente desde la SEP y la ANUIES que fueron incidiendo en aspectos fundamentales de la educación superior que paulatinamente abarcaron, desde sus modelos

educativos, hasta los aspectos más puntuales relacionados con la naturaleza, orientación y desempeño de sus procesos sustantivos y adjetivos, los productos de su actividad y a los actores fundamentales de la educación.

La actividad generada en este ámbito del quehacer público en esta época es particularmente importante para el informe que aquí se presenta debido a que marca el momento en que el Estado es prolífico en la formulación de instrumentos de planeación de alto nivel como la Revolución Educativa, el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, la creación del Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior (SINAPES) y más adelante (1989) el Programa de Modernización Educativa que, en forma de políticas de Estado, fueron diseñados para hacer frente a la problemática que presentaba el sector de la educación superior del país.

Vale tener presente, sin embargo, que durante los años previos a esta época, las acciones que el Estado había venido desarrollando no sólo en el ámbito educativo sino en todo lo relativo al ejercicio público de la acción gubernamental, se sustentaba en un amplio consenso político ideológico y en grandes dosis de control autoritario, producto de la extensa y diversa red de organizaciones de todo signo que a lo largo de la época posrevolucionaria se habían venido creando.

Los cambios que en el país se dan en ese contexto de las transformaciones mundiales de los ochenta se aprecian de manera especial en dos grandes demandas que son la exigencia de mayores márgenes de democratización y el redimensionamiento del ejercicio de la acción gubernamental —ya mencionadas en el apartado anterior— ambas relacionadas directamente con la temática de este informe debido a que la proliferación de diversos planes, programas y proyectos que a partir de entonces se vienen diseñando y operando para la atención de problemas igualmente diversos, tendría que ver precisamente con una nueva manera de concebir y ejercer la función pública.

Son esos los tiempos de la reiteración, ahora más articulada de grandes movilizaciones sociales que se expresan desde la sociedad civil (en los sismos del 85), la creación del Frente Democrático Nacional (en 1988), el desarrollo y consolidación de movimientos sindicalistas opositores en sectores que incluían a la educación y la expresión, unos años antes, de experiencias educativas de corte popular en Puebla,

Zacatecas, Guerrero, Puebla y Sinaloa, por citar algunos de los eventos sociales más significativos de esa década.

A partir de esa nueva situación, el Estado ha venido definiendo en unos campos y redefiniendo en otros, los ámbitos y orientaciones de sus actividades en el marco de instrumentos de planeación más amplios como son sus planes nacionales y sectoriales de desarrollo y, entre estos instrumentos merece una importancia destacada para este informe el Programa de Modernización Educativa diseñado para el periodo 1989—1994 debido a que una parte importante de las políticas que aún ahora se aplican en materia de educación superior, se diseñaron y operaron desde ese sexenio con el propósito de que el sistema educativo mexicano en general se articulara a los dos ejes fundamentales de su estrategia global: la apertura de la economía mexicana al mercado mundial y la reforma del Estado que, aunque inconclusas ambas, persisten, como ejes de la estrategia estatal.

Aún cuando la necesidad de planear el quehacer gubernamental está normado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ver artículos 25 y 26) y que hay incluso señalamientos expresos en relación a los ámbitos que en nuestro caso se consideran estratégicos, no está de más llamar la atención respecto de que —en materia educativa— esta actividad no siempre ha estado presente y de que, en no pocos casos, sus concepciones y prácticas, han estado muy lejos de los requerimientos sociales, particularmente en el caso de la educación superior.

Por otro lado, hay que decir que no es suficiente con que la planeación se realice; es fundamental tener presentes las modalidades, fines y actores con que se desarrolla y, para el caso de la educación, las prácticas más significativas han tenido como signo distintivo el no tratarse de políticas de amplio consenso, sino ejercicios realizados con la participación de sólo algunos de los actores involucrados en la actividad educativa.

En el primer estado de conocimiento sobre la materia ya mencionado, se indica que entre los trabajos localizados en este campo, se distinguen claramente dos grupos: Uno en el que se abordan caracterizaciones del subsistema de educación superior y otro en el que se analizan las políticas como resultado de la acción del Estado.

En el segundo de estos grupos, como ya se indicaba en el primer capítulo de este informe, sobresalen los aportes de una serie de autores, entre quienes destacan Fernando Bazúa y Giovanna Valenti

(1997) quienes, como parte de sus análisis sobre el subsector de educación superior de México identifican en él seis ámbitos de problema que guardan un elevado grado de coincidencia con la base de problemas que el PROMEP se propone resolver y que se abordan en el capítulo cuatro de manera más amplia. Tales campos problemáticos son:

1. Insuficiente cantidad y deficiente calidad de los servicios educativos superiores.
2. Inflexibilidad decisional de carácter sistemático que manifiestan tanto las IES como las agencias gubernamentales y el sindicalismo universitario que se traduce en que ese proceso funcione con base en mecanismos verticales y clientelares, impactando negativamente el desempeño de las políticas en las instituciones, reforzando las resistencias al cambio.
3. Monodependencia financiera casi absoluta.
4. Insuficiencia crónica de recursos para investigación y desarrollo y débiles vínculos con el sector productivo.
5. Asintonías entre los desarrollos recientes de los campos disciplinarios y los perfiles curriculares.
6. Débil vida académica en las IES por falta del predominio del ethos académico.

Hay que señalar, por otro lado, que el principal propósito de toda política pública es incidir sobre un determinado campo de acción social, que se constituye así en el referente empírico sobre el que actúa y que para el caso que aquí se aborda, las políticas que el Estado diseña y opera tienen como referente general la diversa y compleja problemática de la educación superior y ésta a su vez es definida a través de instrumentos de diagnóstico que a diferentes escalas, diseñan y aplican los diversos actores educativos que, en años recientes, son concebidos en el sentido amplio ya expresado antes en la versión de Burton Clark.

Estos diagnósticos suelen diferir en función de un conjunto de factores como sus fuentes, concepciones, metodologías y universos sobre los que se aplican y, en el caso de la educación superior son una práctica más o menos frecuente en las últimas tres décadas y de ellos ha derivado la agenda de políticas que para este sector se aplican.

Entre la gran variedad de este tipo de trabajos que se han realizado de fines de la década de los ochenta a la actualidad, vale destacar los realizados por analistas de la educación superior mexicana como Muñoz Izquierdo (1983), Carlos Payán (1989), Fuentes Molinar (1989), Gil Antón (1991, 1994, 1998), Kent Serna (1995), Carlos Ornelas (1996) y

Villaseñor García (1997) entre otros, quienes a pesar de que casi por regla general ponderan algún aspecto específico, aportan información muy útil e interesante para reconstruir una imagen panorámica de este subsistema, sus principales características y ámbitos de problema.

Otro dato importante respecto de estos diagnósticos es que, a pesar de los distintos tiempos en que se han efectuado y lo diverso de los ámbitos en que han centrado su interés, no presentan diferencias sustanciales en cuanto a las principales características que presenta el SES mexicano y sobre todo en los ámbitos de sus principales problemas que, con más o menos detalles, coinciden con los seis ámbitos ya mencionados por Bazúa y Valenti.

En torno a la problemática de estos ámbitos, se expresan desde luego muchos otros aspectos o factores seguramente no menos importantes cuyo conjunto aporta con mucha mayor claridad la diversa y compleja situación del SES que por cierto coincide en sus aspectos sustanciales de la que presenta la UAS, de acuerdo a ejercicios realizados sobre el particular en esta institución (Castañeda:1999 y 2002).

De entre el conjunto de trabajos localizados en relación al tema que aquí se aborda, merecen especial atención dos de ellos: Uno, el Programa de Modernización Educativa (SEP: 1989) debido a que en él se expresa el viraje que el Estado mexicano imprimió a su quehacer en materia educativa y un informe elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE: 1997) a petición expresa del gobierno mexicano, debido a que éste está considerado como el documento génesis de las actuales políticas públicas para el subsector que aún están vigentes, particularmente las que sirvieron como base a la formulación del Programa de Mejoramiento del Profesorado.

Todos estos elementos de diagnóstico sobre el subsistema de educación superior que se han efectuado desde diversas fuentes, tanto internas como externas, han tenido como destino final, no sólo la formulación de análisis sobre su situación, su funcionamiento y sus perspectivas, sino también el diseño e implementación de acciones cuya lógica y coherencia es más deliberada y evidente de hace poco más de una década a la fecha en que han venido adquiriendo formas sofisticadas y complejas, sobre todo por su vinculación sobre otros ámbitos de la actividad del país, particularmente los relacionados con el nuevo enfoque de su modelo de desarrollo socioeconómico, procurado mayores niveles de funcionalidad.

Este proceso de transición que se ha venido operando en la relación entre el Estado y las IES ha sido también producto de diversos análisis, particularmente en lo que se refiere a tres grandes aspectos: el contexto y la naturaleza de la transición, los ámbitos en que este proceso ha puesto el énfasis y — en menor medida — los impactos que se están produciendo en el subsistema de educación superior. En los tres casos los análisis son incipientes, superficiales e incompletos y —para el caso mexicano— realizados sobre todo por dos grupos de investigadores nucleados por personal académico de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Uno de tales equipos está constituido por personal del Campus Xochimilco de esa Institución y parte importante de su producción está relacionada con el objeto de estudio de este trabajo, particularmente en lo que se refiere a los cambios efectuados en las políticas públicas para la educación superior y, a este respecto habría que tener muy presente que desde el Programa de Modernización Educativa del sexenio salinista, pero más específicamente, luego del examen de la OCDE, el subsector de la educación superior mexicana presenta un nuevo perfil en el que se viene apreciando de manera cada vez más clara el desplazamiento del anterior modelo al que analistas como José Joaquín Brunner catalogan como de “co—gobierno burocratizado”, hacia otro caracterizado por el predominio de controles de calidad y eficiencia que tienen sustento en la evaluación en el que, “...la pauta emergente del cambio de la educación superior gira en torno a la conformación y rediseño de las bases estructurales de los sistemas y el cambio en los mecanismos de coordinación y financiamiento de los mismos...” (Mungaray, A. y Valenti, G.: 1997; 9—10)

Vale señalar que este desplazamiento en el modelo de toma de decisiones del Estado en materia de educación superior es advertido como una constante que con algunas variantes se presenta en varios de los SES de América Latina y, en el caso mexicano, va siendo ampliamente analizado por especialistas de la educación como Kent (1995), Bazúa (1997), Varela (1994) y Mungaray y Nigrini (1997), entre otros, sobresaliendo una obra en que éstos dos últimos fungen como coordinadores.*

* Se trata del libro titulado **Políticas públicas y educación superior** que publicara la ANUIES en 1997 como parte de su Biblioteca de la Educación Superior con el propósito de contribuir al enriquecimiento del campo de las políticas públicas, considerado como relativamente nuevo en México.

El material de referencia es particularmente interesante debido a que, además de ampliar las perspectivas de análisis en relación a la calidad de la educación superior, incorporando el *"enfoque de las políticas públicas"*, aporta también balances de logros y obstáculos en este proceso de viraje, especialmente en el caso mexicano.

A partir del reconocimiento de la novedad de este enfoque en México, Mungaray y Nigrini definen para México dos grandes problemas en la materia: 1) encontrar rutas estables de crecimiento económico y 2) promover cambios cualitativos en la eficiencia de la organización y gestión de las unidades productivas y oficinas públicas estratégicas del país, entre las que ubican en un lugar destacado a las relacionadas con la educación de nivel superior.

Esta búsqueda de funcionalidad del subsistema de educación superior, con respecto al desarrollo nacional ha sido una constante prácticamente desde que la educación se institucionaliza, aunque, desde las últimas dos o tres décadas del siglo pasado, se ha convertido en un objetivo estratégico del subsistema de educación superior con el que se pretende alcanzar mayores niveles de eficiencia y competitividad en todas los ámbitos de la vida del país, especialmente los referidos a la economía.

Se señala en este material que en torno a este problema se han ensayado, tanto la realización de diagnósticos como la aplicación de políticas y que, en torno a ambas actividades, se distinguen dos vertientes de análisis: Una de tipo exógena, centrada en el contexto macroeconómico y otra endógena con una causalidad basada en el tipo de relaciones que se dan entre las IES, el gobierno y los sectores productivos.

En la vertiente exógena se plantea a manera de tesis central que los ajustes macroeconómicos de la segunda mitad de los 80's han repercutido de distintas maneras en las políticas que los Estados implementan en materia de educación superior, mientras que la vertiente endógena plantea como hipótesis central que "... los problemas que causan el malestar con que actualmente convive la educación superior de América Latina tienen su origen en la estructura de relaciones que se ha establecido entre los sistemas, la sociedad y los gobiernos..." (Mungaray y Nigrini: 1997; 9) agregando que, en los diagnósticos realizados en este sector educativo se destaca que éste pasa, desde hace tiempo, por una situación de crisis en sus finanzas, así como por una ausencia de regulación y de evaluación de sus funciones.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Un aspecto muy interesante de este segundo enfoque, es una propuesta que plantean sus autores en el sentido de la necesidad de "... refundación de un nuevo contrato social que, por un lado, sustituya el entramado de relaciones basado en el débil control administrativo del Estado por una nueva relación que podría caracterizarse como una relación de evaluación; y, por el otro, que sustituya la relación basada en el compromiso estatal de proporcionar aportes automáticos de recursos a instituciones, por una relación más diferenciada y compleja, para que las IES diversifiquen sus fuentes de financiamiento y el Estado maneje las suyas en función de objetivos y metas convenidas..." (Mungaray y Nigrini:1997; 9)

Lo interesante de esta propuesta es que sus aspectos centrales constituyen factores esenciales del viraje que se advierte en las políticas del Estado mexicano para el subsector de educación superior sólo que, en este caso, no hubo "refundación de contrato social" alguno sino que, aparentemente se ha optado por otras vías tal vez más efectivas y menos complicadas basadas en el empleo de organismos intermedios como la ANUIES que más adelante se abordará.

2.2.3 LOS EJES BÁSICOS DE LA AGENDA DE POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA

Como se indicaba en el apartado 2.2.1 de este capítulo, uno de los dos campos que más ha motivado la realización de análisis de las políticas —junto con el de sus metodologías— es el de los temas en que éstas se desarrollan. A este respecto cabe ahora agregar que el carácter público de la educación superior, así como la importancia estratégica de sus funciones en esta nueva fase de desarrollo socioeconómico mundial, la han hecho uno de sus campos privilegiados para el desarrollo de acciones de política pública y, en tal sentido, el propósito de este apartado es analizar el contexto, las modalidades, propósitos y orientaciones que han estado presentes en la definición de la agenda de las políticas públicas para la educación superior de México.

Aquí, un aspecto que resulta de suma utilidad para los propósitos expresados, es la ya comentada división que propone Rollin Kent para el estudio de las políticas públicas en dos grandes periodos. En este sentido, en cuanto a temáticas, modalidades y orientaciones de la

agenda del SES mexicano, habrá que tener presentes dos grandes etapas: Una que podría ir de 1950 —en que se constituye la ANUIES, una instancia importante en la definición de la agenda de políticas para este subsector— hasta 1988 y otra que va de ese año a la actualidad.

La definición del año 1988 no es arbitraria, sino que se corresponde con el inicio de un periodo sexenal de gobierno que marca, como ya se indicaba antes, la inauguración de un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico que habría de impactar la estructura general del país, incluida desde luego, la del sector educativo marcando un viraje en el desarrollo de las políticas sectoriales.

A propósito de la ANUIES, es necesario apuntar que en el entorno socio—político en que se desarrolla la educación superior mexicana son varias las organizaciones y dependencias que, al menos potencialmente, podrían ser consideradas como fuentes de políticas y que, entre ellas habría que señalar, a las diferentes instancias y dependencias del sector público relacionadas con esta actividad (SEP, las secretarías de educación de los estados, La SESIC, etc.), las IES del país, las organizaciones intermedias del tipo de la ANUIES, organizaciones de la sociedad civil como el Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. e incluso, de manera más reciente, agencias y organismos internacionales y multinacionales.

Todos estos ámbitos desarrollan entre otras funciones las de diseño e implementación de políticas educativas y, dependiendo de un conjunto de factores que suelen ir más allá del funcionamiento del subsector y sus intereses, han desarrollado este tipo de actividades de manera más o menos intensa, dependiendo del periodo en que se sitúe el análisis.

Durante la primera de las dos etapas señaladas por Kent, la actividad de definición de la agenda educativa estuvo casi predominantemente en manos del poder ejecutivo federal, en correspondencia con un modelo centralista de ejercicio del poder, a través de las organizaciones que a lo largo del periodo posrevolucionario se vinieron constituyendo para atender problemas específicos, como es el caso de la SEP—SESIK y las secretarías estatales.

Para marzo de 1950, esta tarea de diseño y operación de políticas se ejerce de manera compartida con el surgimiento y consolidación de organizaciones de tipo "intermedio" como la ANUIES que funcionaron a manera de puente entre los diversos intereses y necesidades de un conglomerado de IES que existían en el país y las instancias de gobierno responsables de la atención de sus problemas.

Más recientemente (sexenio 1976—1982 en adelante) la agenda educativa ha sido diseñada, en sus orientaciones más sustanciales, desde los Grupos de Trabajo SEP— ANUIES, como se puede advertir en el siguiente cuadro, elaborado con información obtenida por María Lorena Hernández Yáñez * a propósito de una investigación sobre políticas públicas en la educación superior.

TABLA N° 8 ORIENTACIONES DE LA AGENDA DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ANUIES

PERIODO	ORIENTACIONES DE LA AGENDA
1950 — 1955	<ul style="list-style-type: none"> ○ Definición, Estructuración y organización de un nuevo ciclo educativo: la educación media-superior ○ Atención de profesionalización del magisterio ○ Impulso y promoción de la investigación como vía para mejorar la actividad docente ○ Gestión de incremento al financiamiento
1958 — 1964	<ul style="list-style-type: none"> ○ Temas de planeación y financiamiento para las instituciones de educación superior de provincia
1964 — 1970	<ul style="list-style-type: none"> ○ Con el Plan de once años, impacto de la educación básica y media sobre el subsector. ○ Ante la masificación, demanda de un volumen creciente de recursos con la oposición del gobierno para quien la educación ya no podía seguir siendo gratuita ○ A fines del sexenio, retorno a problemas de naturaleza académico-administrativa como la organización del Programa Nacional de Formación de Profesores
1970 — 1976	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reforma integral de la educación superior con cambios en las estructuras académicas, administrativas, económicas y sociales de las IES ○ Ratificación del Programa Nacional de Formación de Profesores y Actualización Didáctica en cabeceras regionales
1976 — 1982	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ante situación de crisis, convocatoria para elaboración del Plan Nacional de Educación. ○ Creación de los Grupos SEP-ANUIES y elaboración del documento Planeación de la Educación Superior en México del que derivaría el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPES) que trabajaría en torno al Plan Nacional de Educación Superior (PNES)
1982 — 1988	<ul style="list-style-type: none"> ○ Políticas de austeridad y disciplina en las finanzas públicas ○ Programas de reajuste para lograr que la planeación de la educación universitaria se enmarcara dentro de los objetivos de la nación con índices efectivos para evaluar la calidad de la enseñanza ○ El Programa Nacional de Apoyo a la Educación Superior (PRONAES) 1981— 1988, con once puntos para elevar la calidad: mejorar la calidad del personal académico y la enseñanza, elevar la capacidad y calidad de la investigación científica y humanista y el desarrollo experimental; difusión y divulgación del conocimiento científico, tecnológico y humanístico; vinculación de la docencia e investigación con las necesidades sociales del país; mejoramiento del marco normativo de las instituciones; mejoramiento de los servicios administrativos; integración regional; integración con otros niveles educativos; orientación educativa para estudiantes de los niveles medio y superior y participación de la comunidad universitaria en la elaboración de planes y programas

FUENTE: Hernández, M. Actores y políticas para la educación superior 1950—1990

* Hernández Yáñez, María. **Actores y políticas para la educación superior, 1950—1990. Su implementación en la Universidad Autónoma de Guadalajara.** México. ANUIES, México, 1996.

De 1988 a la fecha se advierte una situación sustancialmente diferente, aunque totalmente congruente con la nueva estrategia socioeconómica implementada en el sexenio salinista, no obstante que esto no fue producto en sentido alguno de una ocurrencia, sino resultado de un enfrentamiento con la realidad del país y su sistema educativo que en el sexenio anterior, estaba tocando fondo como resultado de la crisis económica iniciada en 1982.

Miguel de la Madrid había puesto en operación una serie de medidas anticrisis a partir de 1983, produciendo sobre la educación cinco efectos relevantes "...la tasa media anual de crecimiento de la población escolar se redujo, pasando del 6.7 % entre 1976—1982 al 3.5 entre 1982—1988, el deterioro financiero de los recursos destinados a la educación superior, estimado en un 40 %, llevó a la suspensión de la ampliación de la planta física y el equipamiento, los salarios en el mercado académico se derrumbaron, pasando de entre 6 y 7 salarios mínimos vigentes en 1980 a entre 4 y 5 en 1989, una visible descomposición en las relaciones internas en las instituciones, generándose huelgas y movimientos estudiantiles; y por último, la capacidad de los certificados para dar acceso al empleo se debilitó" (Hernández, M.: 1996; 70).

Ya en la segunda fase o etapa de las políticas, la del viraje, la agenda se empieza a hacer más específica y coherente con la estrategia económica y a incorporar valoraciones de naturaleza económico—empresarial con una fuerte presencia de visiones y concepciones externas. El documento marco de la política educativa diseñado e implementado en el régimen salinista es, por supuesto, el Programa de Modernización Educativa y, en materia específica de educación superior, hay un conjunto de documentos en los que ésta se esboza con su nuevo perfil.

Entre estos documentos se encuentran en un lugar destacado el informe denominado "Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México" * y "Prioridades y compromisos para la educación superior en México 1991—1994", de la ANUIES. En el primero de ellos, de factura totalmente externa, aunque elaborado a solicitud expresa del gobierno mexicano, se abordan, entre otros temas, la autonomía universitaria (se recomienda limitarla ya que no debe ser total), la

* Se trata de un informe elaborado por Phillip Coombs, experto del Consejo Internacional de Desarrollo Educativo, dado a conocer en 1991

creación de un sistema de acreditación y evaluación independiente del gobierno, la reglamentación del ingreso, la excesiva diversificación de las IES y la situación de los académicos (condiciones salariales, formación y tipo de contratación).

En el caso del documento de la ANUIES, se proponen las siguientes diez líneas de trabajo para el fomento de la calidad de la educación del nivel superior:

PRIORIDADES Y COMPROMISOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MEXICO. 1991—1994

1. Actualización curricular y mejoramiento de la calidad de la formación de profesionales
2. Formación de profesores
3. Formación de investigadores
4. Revisión y readecuación de la oferta educativa
5. Definición de una unidad institucional en materia de investigación y posgrado
6. Actualización de la infraestructura académica
7. Reordenación de la administración y la normatividad
8. Sistema institucional de información
9. Diversificación de las fuentes de financiamiento
10. Impulso a la participación de los actores social y productivo en las áreas de educación superior

Para el siguiente sexenio se pone en operación el Programa de Desarrollo Educativo 1995—2000 en el que se profundiza la línea anterior a partir de los resultados de un examen que el gobierno mexicano solicita a la OCDE en materia de evaluación de sus políticas para el sector de educación superior, destacándose en esta nueva orientación del diseño y operación de las políticas, dos grandes orientaciones:

- A. La producción de procesos de evaluación gubernamental de las IES, condicionando la provisión de financiamiento a determinados parámetros generales de calidad y,
- B. Una opinión pública crítica del grado de eficacia y eficiencia con el que las universidades públicas utilizan los recursos

En ambas orientaciones se hace evidente la presencia de la evaluación con una importancia estratégica que se ha venido ampliando y diversificando y es necesario abundar un poco más en el análisis del contexto en que ocurre este cambio de rumbo o “viraje en el estilo de hacer políticas”.

Se trata específicamente de una época en que tiene lugar un cambio de régimen gubernamental —el de Carlos Salinas de Gortari— que inaugura una nueva estrategia macro económica que da como uno de sus principales resultados en materia educativa, la actual fisonomía del subsector respecto de la cual apenas se expresan algunos intentos por construir algunos marcos interpretativos.

En materia de educación superior, esta fase en el quehacer del desarrollo de políticas educativas no se puede comprender cabalmente al margen de esa reorientación de la estrategia educativa, de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, el ingreso de México a la OCDE y, desde luego, la solicitud que el gobierno salinista formula en 1994 a esta Organización para que efectúe un examen de las políticas que el Estado mexicano venía desarrollando en este sector educativo.

El examen se efectúa entre 1994 y 1996 y el informe correspondiente * se entrega en ese año, por supuesto ya no a Carlos Salinas de Gortari quien había concluido su gestión en 1994, sino a Ernesto Zedillo Ponce de León quien le había sucedido y que además había sido su Secretario de Educación Pública y estuvo al tanto de la solicitud y los resultados del informe.

La importancia de este último documento para la presente investigación es muy grande y, por ahora conviene tener presentes algunos datos relativos al subsector de educación superior expuestos en el examen realizado por la OCDE a las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano, debido a que los principales soportes en que descansa el PROMEP se encuentran precisamente en muchos de los siguientes datos:

* OCDE. Exámenes de las políticas nacionales de educación. México Educación superior. México. OCDE. 1997. 244 pp

RASGOS DEL SUBSECTOR DE EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANO ENCONTRADOS EN EL EXAMEN DE LA OCDE

- Sistema rígido en su compartimentación y comparación, así como en la estructura de los niveles del sistema y en los tipos de formación
- Relaciones débiles entre el sector educativo y los sectores sociales y productivos
- Baja calidad de la educación entendida como la resultante de tres factores: eficiencia terminal; destino de los egresados y lo que éstos aprendieron.
- Prácticas de evaluación y / o autoevaluación muy incipientes y sólo a partir de sus resultados
- No hay claridad sobre las políticas referidas al empleo del personal. En 1994 había 133 mil docentes de los cuales 30% eran de tiempo completo, 8 % de tiempo parcial y el resto eventuales contratados por hora clase. Respecto de su calidad, no hay información, salvo valoraciones de los alumnos que advierten fallas en su formación pedagógica, su asiduidad y su perfeccionamiento disciplinar
- Respecto a los investigadores se indica que hay 11 mil y 17 mil técnicos y otros auxiliares y que su número es modesto en relación a la cantidad de docentes, de lo que resulta una impactante separación entre enseñanza e investigación.
- La mayor parte de los recursos provienen del Estado y los recursos propios siguen siendo bajos (8 % en promedio)
- Más que una colaboración entre las IES se da la competencia; primero por los alumnos y luego por el acceso al financiamiento.
- Información sobre el sector muy limitada y con variaciones derivada de fuentes diversas
- Se advierte como muy necesaria la definición de una política clara y de largo plazo.

Como ya se indicó, el examen de referencia fue solicitado en 1994 y el informe correspondiente se entregó en 1996 incluyendo un conjunto de recomendaciones de las que habrían de resultar un conjunto de medidas de política que abarcan los siguientes siete ámbitos y orientaciones:

TABLA N° AMBITOS Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA EL SUBSECTOR DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995—2000

AMBITO	ORIENTACIONES
1. DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL	Fomentar una diversificación de los niveles de graduación y una mayor movilidad de los estudiantes
2. DIVERSIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS	Satisfacer la demanda de educación media superior y superior mediante una expansión de la capacitación vocacional y tecnológica
3. DESARROLLO DEL PERSONAL	Mejorar la calidad y la competencia del profesorado mediante nuevas contrataciones y capacitación en el servicio
4. EQUIDAD	Buscar oportunidades equitativas para la educación media superior y superior
5. IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA EDUCACIÓN	Mejorar la importancia económica y social de los programas en vista de que, por razones históricas, el sistema de educación superior carece de vínculos
6. FINANCIAMIENTO	Revisar los mecanismos para asignar fondos federales a las instituciones de educación superior y tener acceso a nuevas fuentes de financiamiento para las instituciones de educación superior, fortaleciendo los vínculos con la economía y la sociedad necesarios con la economía y con la sociedad en su conjunto
7. CALIDAD	Asegurar la calidad de los diplomas concedidos por medio de evaluaciones confiables y reducir el número de fracasos y abandono de los estudios

En relación a estos ámbitos y orientaciones hay que señalar que en un documento de la Secretaría de Educación Pública (SEP: 2000 b) denominado "Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: La educación superior en México" se reconoce explícitamente que éstas que son políticas del Plan de Desarrollo Educativo de la actual administración federal son plenamente coincidentes con las recomendaciones planteadas en el estudio realizado por la OCDE y, en relación directa con este proyecto, agregan que las políticas federales dan "la más alta prioridad", entre los siete ámbitos, a los relacionados con el desarrollo del personal y la calidad (tres y siete, respectivamente).

Vale destacar que ambas políticas están íntimamente relacionadas y que, en el caso de la segunda se conformó en 1997 una Agenda Mexicana para mejorar la Calidad de la Educación Superior, mientras que, en cuanto a la primera se puso en operación desde 1996, el

multicitado PROMEP cuya caracterización se ensaya en el tercer subcapítulo de este marco teórico.

Antes de pasar a este, se considera interesante aportar algunos datos adicionales sobre la conformación de la agenda educativa del subsector de educación superior, en el propósito de dejar más claramente expuesto su actual perfil puesto en la evaluación y en la calidad de sus instituciones integrantes, sus procesos, sus resultados y sus actores.

Entre los trabajos que se ubican en este intento, sobre todo por analizar la presencia de la evaluación en las nuevas políticas, se destacan dos: Uno de Gonzalo Varela (1994) y otro de Javier Mendoza (1997). En el primero de ellos, denominado *La política de evaluación en la educación superior*, Varela Petito ensaya una aproximación al concepto de evaluación, señalando que "la evaluación de la educación superior es un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante. Como resultado proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones." (Varela G.; 1994: 69)

Este trabajo de Varela Petito es además interesante debido a que aporta información útil para situar temporalmente la génesis y desarrollo de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas (1989), a partir de los diagnósticos que sobre la educación se realizaron en la época en cuestión.

Otro dato importante en el material de referencia es el referido a la convocatoria de la CONAEVA (Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior) a reforzar la política de evaluación avalada por la ANUIES en su reunión de Tampico en junio de 1990.

En el "Documento de Tampico" sobre la materia, se oficializa un modelo de evaluación institucional en que se contemplan tres ámbitos de evaluación: la autoevaluación, la evaluación de programas y proyectos académicos y la evaluación de la educación superior en conjunto.

El otro trabajo localizado se denomina *Evaluación, acreditación, certificación: instituciones y mecanismos de operación* y en él, Javier Mendoza hace un repaso muy puntual en la materia que abarca desde la delimitación muy precisa de este tipo de procesos, algunas aproximaciones a sus concepciones en el campo educativo, el contexto en que adquieren cartas de naturalización en México y los principales mecanismos a través de los que se incorpora a las actividades cotidianas de los SES.

En ese material se caracteriza a la década de los 90's como la "década de la evaluación", vinculándola con el aseguramiento de la calidad educativa que, a partir del sexenio salinista se constituye en eje orientador de las políticas institucionales y gubernamentales que viene acompañado del surgimiento de instancias, organismos y agencias especializadas en evaluación y acreditación educativas.

Las valoraciones acerca de esta actividad tienden a caracterizarla en extremos que van desde asignarle una importancia destacada en el reforzamiento de las transformaciones que en ese sexenio se emprendieron en materia educativa, hasta asignarle funciones de control burocrático.

Su surgimiento y operación como política estratégica debe ser analizado al lado de otros elementos como la competencia por los financiamientos, la rendición de cuentas al exterior, las acciones de vinculación, la deshomologación salarial y la reordenación y modernización de las funciones adjetivas.

En el caso específico de la educación superior, se propuso impulsar un proceso nacional de evaluación, conducido a nivel técnico por lo que vendría a ser la CONAEVA, cuyo funcionamiento partió de la definición de un conjunto de normas y directrices establecidas de manera conjunta con las IES, de las que se derivarían resultados que habrían de servir de base para la definición de prioridades de desarrollo educativo.

Esta Comisión, operó de conformidad con dos objetivos:

1. Impulsar un proceso nacional de evaluación del SES y,
2. Proponer a los organismos e instituciones las políticas y las acciones tendientes a superar las deficiencias

Independientemente de las polémicas en torno a estos ámbitos y orientaciones en las nuevas políticas educativas derivadas del examen de la OCDE, algo evidente es que ellas constituyen la base de otro modelo para la educación superior y que tal modelo se ha venido incorporando paulatinamente a las IES mexicanas, desde finales de los ochenta.

Los orígenes y las razones que están en el nuevo modelo son fundamentales para valorar su pertinencia y factibilidad y es conveniente explicitarlas y discutir las abiertamente a fin de obtener los más amplios consensos en su aplicación; sin embargo, no se aprecia voluntad política de hacerlo. Más bien se advierte la intención de incorporar los a como dé

lugar en las IES, aprovechando las coyunturas que cada año se presentan al Estado al momento de negociar los montos de los financiamientos ordinarios y la total libertad de definir los ámbitos y reglas de concurso de los financiamientos extraordinarios.

En esta vía que el Estado ha privilegiado para incorporar sus políticas en las IES, la ANUIES ha jugado un importantísimo papel y, en relación al perfil de funcionamiento de esta Asociación, se encontró un muy bien fundamentado trabajo titulado *Actores y políticas para la educación superior, 1950—1990. Su implementación en la Universidad de Guadalajara* (Hernández, M. 1996) en el que se documenta su proceso de constitución como “cuerpo intermedio” caracterizando las reglas y la naturaleza de los juegos que se derivan de la reconfiguración del campo de la educación superior, luego de constituida esta asociación, tomando como elemento de análisis sus agendas sectoriales ya bosquejada al inicio de este mismo apartado.

Su permanencia a lo largo de los años se atribuye en este estudio a la importancia y valor que le ha representado su funcionamiento al Estado al sustituir la incertidumbre y las relaciones de fuerza que antes de la ANUIES existían, por un entorno estable, a lo que habría que agregar que sus recomendaciones no tienen generalmente más que un carácter propositivo, sin contar con que los beneficios de su funcionamiento han sido para ambas partes.

Este libro arroja luz también acerca de tres asuntos relacionados directamente con este informe: 1) el contexto en el que se produce el viraje en el sentido de las políticas educativas; 2) La forma en que irrumpen los “subsídios extraordinarios” como elemento de presión hacia las IES para incorporar a sus agendas las nuevas políticas del Estado y 3) Los mecanismos a través de los cuales, la ANUIES se convierte en la correa de transmisión para estos propósitos.

En el primer caso, la referencia específica es el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982—1988), caracterizado como “El emplazamiento correctivo”, en cuyo primer año se inicia un largo y profundo proceso de crisis económica que obliga a implementar una estrategia anticrisis.

Congruente con esta apreciación, se implementa una estrategia hacia el sector, orientada a dos cuestiones básicas: 1) Elaboración de un diagnóstico crítico sobre la situación de la educación superior y 2) Instrumentación de una política centrada en la calidad y con sustento en la evaluación.

En este marco, se pone en operación el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) con un Plan de Once Puntos que deberían ser implementados en las IES para contribuir a la elevación de la calidad de la enseñanza.

La SEP dejó claro, en esta ocasión —de acuerdo con la investigación efectuada por Hernández Yáñez— que su cumplimiento tendría repercusiones en el financiamiento y, a partir de aquí, los financiamientos extraordinarios se constituyen en la zanahoria tras la cual habrán de correr todas las administraciones rectorales de las IES.

Con Salinas de Gortari, Phillip Coombs, un experto del Centro Internacional de Desarrollo Educativo (ICED, por sus siglas en inglés), da a conocer en 1991 el informe “Estrategia para Mejorar la Calidad de la Educación Superior en México”, ya mencionado, en el que sugiere al gobierno la necesidad de cambios en la estrategia que hasta entonces se había seguido en materia de asignación de financiamientos, condicionando la entrega de subsidios a las IES a la realización de transformaciones académicas con una práctica netamente inductiva.

En cuanto al papel de la ANUIES en este proceso, se indica que sobre la base de su caracterización como una “organización intermedia”, hay que tener claro que, en los estados modernos —de frente a la complejización del sector educativo y la diversificación de su problemática— se advierte una inclinación hacia la incorporación selectiva de grupos externos, en sus procesos de toma de decisiones.

La importancia que tiene para la implementación de políticas públicas el aseguramiento de los consensos y la definición de la agenda de políticas a desarrollar, ha propiciado condiciones favorables para la exigencia de parte de la ANUIES de participar más directamente en ámbitos de toma de decisiones.

Uno de los principales resultados: la conformación de los grupos “SEP—ANUIES” que significaron la institucionalización de la relación entre la burocracia política de la SEP y la burocracia académica de la ANUIES que allanó el camino para que funcionarios de la ANUIES accedieran a puestos en la esfera de toma de decisiones, dando lugar actualmente a una mezcla de intereses políticos, gremiales y burocráticos cuyos resultados para la educación superior aún están pendientes en cuanto a sus impactos y análisis.

Un caso que ilustra de manera muy amplia la situación anterior es el libro *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994—1999* (Rubio, J. y otros: 2000). Llama la atención

que entre sus autores esté Julio Rubio Oca ya que, esa rara mezcla de intereses políticos, gremiales y burocráticos que hicieron posible su paso de uno a otro bando, produjo la transformación de su visión en torno a la problemática que presenta el subsector.

En este libro se hace un recuento de los principales instrumentos de política educativa sectorial en que —de 1994 a 1999— ha participado la ANUIES. Se ubican las reformas de la educación superior mexicana en el contexto de los cambios que se han producido en México y el mundo, señalando que, gradualmente, se está transitando de un paradigma cerrado a otro abierto en el que, la participación en redes y la mejora de la calidad son el motor de un cambio en este subsector y aquí algo en lo que hay que poner mucha atención es en la coincidencia de estas dos cuestiones (la participación en redes y la calidad de la educación) son exactamente los mismos a los que la SEP les confiere en el Programa de Desarrollo Educativo 1995—2000 la “más alta prioridad”.

Según este material, los ámbitos del cambio de la ANUIES son los siguientes:

- Planeación y gestión institucional
- Formación de profesores y fortalecimiento de los cuerpos académicos
- La pertinencia de los planes y programas de estudio a través de acciones de actualización, ampliación, diversificación y fortalecimiento
- La matrícula
- La normatividad institucional
- La extensión de la cultura y los servicios
- La investigación
- Evaluación
- Infraestructura y equipamiento
- Financiamiento

La forma en que se aborda cada uno de estos rubros, más que un análisis, parece la correspondiente a un informe de gobierno en que se ponderan las cuentas alegres acerca de los logros en cada uno de ellos, no obstante que el análisis *in situ* da cuenta de que los resultados que ahí se exponen están sobre dimensionados y reflejan la visión que proporcionan las administraciones de las IES a las instancias centrales del sector a través de estadísticas.

A guisa de ejemplo, en el caso de *la planeación y gestión* se señala que el principal logro en ese campo durante el periodo, es la existencia en cada IES de un Programa Institucional de Desarrollo en el que se

expresan las principales políticas para el desarrollo académico que se promueven desde las instancias centrales de educación y se dice que esto da cuenta del impulso al desarrollo de una cultura de la planeación universitaria, fundamental para la puesta en operación de diversos programas como el PROMEP.

A este respecto habría que decir que, efectivamente los programas de desarrollo institucional existen, pero su diseño y proceso de elaboración están aún fuertemente atados a los criterios y orientaciones de las instancias centrales y debido a estas circunstancias, sus niveles de pertinencia con las situaciones de las IES, son bajos, al menos en el caso de la institución objeto de estudio en este informe.

En el caso de la formación y consolidación de los cuerpos académicos, Rubio Oca y sus coautores señalan que, desde 1993, el sector de los académicos ha ocupado un papel central en las políticas y que, una muestra de que esto es así, lo constituye la puesta en operación del SUPERA en 1994.

Señala que los académicos son un sector fundamental que tiene a su cargo las principales tareas en la universidad y que, “el éxito de las políticas y de los programas para la mejora y el aseguramiento de la calidad de los servicios educativos, depende en gran medida de la calidad del personal académico que les da sustento” (Rubio, J.; 2000: 14)

Acerca de esto, habría que estar totalmente de acuerdo, el problema es que todo parece indicar que tal convicción se queda en los planos declarativos, no obstante que hay que reconocer que, desde el surgimiento de la ANUIES, el asunto de la formación de los académicos ha sido una constante.

El tema, sin embargo, se aborda específicamente en el siguiente subcapítulo

2.3. LOS CUERPOS ACADÉMICOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO.

En este tercer y último subcapítulo del marco teórico, se aborda específicamente el caso de los cuerpos académicos como política pública y para tal efecto, se considera pertinente hacerlo a partir de tres

apartados en los que se cubren, respectivamente: 1) las características del programa en su versión oficial; 2) sus antecedentes más directos en forma de política y su tratamiento como campo de estudio hasta 1992 y, 3) el tratamiento que se le ha dado a este campo de investigación de 1993 al 2002.

2.3.1 LOS CUERPOS ACADÉMICOS EN LA AGENDA DE POLÍTICAS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Ya se ha señalado que el PROMEP constituye uno de los dos ejes básicos de política pública para el subsistema de educación superior mexicano y, en este sentido, el propósito de este apartado se circunscribe a consignar algunos datos adicionales a los ya expuestos en otros apartados, a fin de aportar una mejor apreciación sobre su perfil específico referido a los profesores del nivel superior.

El diseño de este Programa es el resultado de la acción conjunta de la SEP, el CONACyT y la ANUIES, e inicia sus operaciones en 1996 con el propósito central de mejorar sustancialmente la formación, dedicación y el desempeño de los cuerpos académicos de las IES, como un medio para elevar la calidad de la educación superior (SEP:1996).

El diseño de este Programa —que constituye la primera de cuatro etapas en que se dividió su proceso como política— contempla un conjunto de rubros que van, desde algunas concepciones básicas hasta sus instancias de seguimiento control y auditoría, mismas que se pueden apreciar en la siguiente tabla con información pública y oficial a la que únicamente se le agrega un dato inicial sobre el tipo de política de que se trata que es resultado de un análisis efectuado en el sub-capítulo 2.2.1

TABLA N° 10 PRINCIPALES RASGOS DEL PROMEP

RASGO		CARACTERÍSTICAS
TIPO DE PROGRAMA		Regulatoria
UNIVERSO DE ACCIÓN	DE	76 IES públicas estatales que incluyen a la UAM

RASGO	CARACTERÍSTICAS
ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ○ Planeación del Desarrollo de Cuerpos Académicos (PDCA) en todas las IES participantes con apoyo de la SEP y formalización de Convenios DES — PROMEP en los que se señalan a) metas de las DES al 2006 en cuanto a calidad y eficacia de sus programas, la política de cobertura, el desempeño de los docentes, la evaluación de las LGAC e infraestructura para el desarrollo de sus CA; b) las acciones inmediatas de las DES en los mismos rubros; c) las metas de los PDCA para el 2006 en materia de mejorar la calidad de sus programas, la atención de los alumnos, composición y formación de su profesorado; las LGAC y la infraestructura requerida y d) las acciones inmediatas de la DES en los mismos rubros anteriores.
APOYOS	<ul style="list-style-type: none"> ○ BECAS a PTC para la realización de estudios de posgrado convencionales y especiales ○ APOYO A PERSONAL CON PERFIL PROMEP (apoyos económicos a PTC que desarrolle funciones de docencia, investigación, tutelaje y gestión) ○ APOYOS A LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE CUERPOS ACADEMICOS ○ INGRESO DE NUEVOS PTC Y EX — BECARIOS (Plazas nuevas a PTC con grado de maestría y doctorado)
POBLACIÓN OBJETIVO (BENEFICIARIOS)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Profesores de Tiempo Completo en activo adscritos a una IES participante en el PROMEP que aún no sean doctores y que tengan al menos un año laborando en su plaza actual, desempeñando funciones de docencia, investigación, tutelaje y gestión
REQUISITOS Y RESTRICCIONES	<ul style="list-style-type: none"> ○ Para ser beneficiario de cualquiera de los apoyos del PROMEP, es requisito insoslayable ser PTC (debido a que es este el personal que requiere la habilitación) y que la IES participe en el PROMEP ○ Para el caso de las becas, aparte de los requisitos anteriores, es necesario que el programa elegido sea de alta calidad, misma que es definida entre la SEP, el CONACYT y el PROMEP ○ Para el caso de los apoyos a perfil PROMEP, además de lo primero, desempeñar equilibradamente las funciones de docencia, investigación, tutelaje y gestión. ○ Para el caso de los apoyos a la formación y desarrollo de los cuerpos académicos, someter a evaluación sus proyectos de fortalecimiento con C.A. de otras IES nacionales e internacionales. ○ Para el caso de nuevos ingresos de PTC y ex becarios, haber disfrutado de una beca PROMEP y haber obtenido el grado correspondiente en el plazo programado o con una prórroga y haber cumplido con todas sus obligaciones como PTC
MÉTODOS Y PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> ○ El control de los becarios se hace con el concurso de los Comités Institucionales de Becas, de conformidad con lo que establece el Reglamento de Becas ○ En el caso de los apoyos a perfil PROMEP, el registro de los PTC

		<p>se actualiza con información curricular y contractual suministrada por las IES.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los apoyos proporcionados a PTC para actividades de vinculación tendrán un seguimiento de las actividades que realicen en sus DES contempladas con la especialidad de cada proyecto de vinculación específico, mediante informes anuales escritos y reuniones con los beneficiarios PROMEP A los PTC incorporados se les llevará un seguimiento de sus actividades en la DES en relación con la especialidad contemplada de cada proyecto mediante informes anuales escritos y reuniones con los beneficiarios PROMEP
DERECHOS OBLIGACIONES	Y	<ul style="list-style-type: none"> En el caso de las becas, se asignan — habiendo cubierto los requisitos — en un plazo de 3 meses abarcando: beca total, pago de inscripción y colegiatura; apoyos varios al becario, obligándose éste a reunir y presentar comprobantes de apoyos, informando sobre ejercicio de los fondos; informar sobre su avance en el programa elegido y reintegrarse a su IES al término de sus estudios, reintegrando los apoyos asignados si causa baja del programa o no se reintegra a su IES. Los becarios están obligados a: dedicarse a sus estudios de tiempo completo; mantener avance satisfactorio; solicitar autorización del PROMEP para disfrutar de alguna otra beca; reintegrarse a su IES; reportar escala de calificaciones; preparar programa de estudios individualizado; informar sobre sus trabajos de tesis; informar sobre sus avances en el Programa; reintegrar apoyos cuando corresponda; si tiene 50 años o más firmar carta compromiso con la IES para trabajar al menos el mismo periodo de la beca En el caso de los apoyos de perfil PROMEP, los apoyos se asignan en tres meses responsabilizándose la IES de: adquirir los elementos a su nombre, conservando los comprobantes; comprobar su uso por parte de los beneficiarios; informar a la SESIC sobre el ejercicio de los fondos. Los PTC se obligan a: usar los apoyos para los rubros asignados e informar a la IES del impacto de los apoyos en sus actividades académicas Los apoyos asignados a formación y consolidación de C.A. son recursos etiquetados y la IES se compromete a: pagar los gastos correspondientes facturando a su nombre, conservando comprobantes; poner comprobantes a disposición de los beneficiarios; informar a la SESIC sobre ejercicio de los fondos. Los PTC, por su parte se obligan a participar en las actividades de vinculación del proyecto; hacer extensiva la información al resto de su DES y presentar los informes o reportes que le solicite el PROMEP Los nuevos PTC y ex — becarios se comprometen ante su IES a: buscar equilibrio deseable en sus funciones académicas; integrarse a un C.A. congruente con su formación e intereses; concursar en el Programa de estímulos una vez que concluya el apoyo PROMEP; solicitar ante este programa el reconocimiento al perfil deseable
ESTRUCTURA OPERACIÓN	DE	<p>La coordinación del PROMEP es de tipo institucional y su máxima instancia ejecutora es la Coordinación Académica del PROMEP quien será responsable de presentar informes de avance.</p>

	<p>Hay en la estructura central del Programa una Instancia normativa constituida por la SESIC — DGES, con el apoyo también de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEP.</p> <p>Para la parte operativa, la estructura se completa con una Instancia de Control y Vigilancia integrada, en cada IES por una contraloría interna que estará adscrita al programa, lo cual no impide que, cuando la SEP lo considere necesario, aplique mecanismos de seguimiento y contraloría</p>
MECANICA OPERACIÓN	<p>DE El sistema operativo del PROMEP contempla el desarrollo de tres funciones: Difusión; Promoción y Ejecución. La primera se desarrolla por la SESIC y la Coordinación Académica del PROMEP, mediante la publicación de convocatorias del Programa a los titulares de las IES. La Promoción, por su parte corre a cargo de la SESIC quien promoverá este Programa entre las autoridades de las IES y sus comunidades, mediante comunicaciones impresas, mesas de trabajo y reuniones que se difunden por cada IES.</p> <p>La ejecución se planeó para desarrollarse en tres fases: una primera de contraloría social, otra llamada de acta de entrega — recepción” y finalmente otra de “operación y mantenimiento”. En el primer caso, la pretensión es crear un mecanismo de contraloría social que impulsara la participación del profesorado, tanto en el desarrollo, como en la evaluación del Programa.</p> <p>La segunda fase contempló la necesidad de entender las acciones de la SEP y las IES realizadas en el marco del PROMEP como sujetas a leyes aplicables y sustentadas en Convenios de Cooperación Académica suscritos entre las partes en los que se establecen, como obligaciones de las IES ante el PROMEP: constituir un fideicomiso PROMEP en cada institución; designar un Comité Técnico de 3 personas de la institución para vigilar el cumplimiento de los fines del fideicomiso; autorizar la asignación de los recursos; autorizar la celebración de actos y contratos; instruir a la fiduciaria respecto a las políticas de inversión del patrimonio del PROMEP y cualquier otra derivada de la ley, previendo incluso las causas de extinción del fideicomiso.</p> <p>La fase de operación y mantenimiento tiene el propósito de ejecutar las acciones específicas del PROMEP cuyos convenios se complementan con la emisión de parte de la DGES de cartas de liberación de recursos. Además, la operación del Programa contempla una serie de lineamientos contenidos en tres instrumentos que son: El reglamento de becas PROMEP; los lineamientos para el uso de recursos financieros y los lineamientos señalados en las correspondientes convocatorias</p>
INFORMES PROGRAMATICOS Y PRESUPUESTARIOS	<p>Los PTC los harán ante la representación del PROMEP en las instituciones, mientras que éstas son responsables de informar a la DGES de la SESIC de acuerdo a los lineamientos y guías correspondientes.</p> <p>El PROMEP por su parte, a través de la SEP los presentará ante la Comisión de presupuesto y Cuenta Pública del Congreso, a la SHCP y a la SECODAM</p>
INDICADORES	<p>DE La evaluación del Programa será de dos tipos: interna (a cargo de la</p>

RESULTADOS	<p>Coordinación Académica del PROMEP) y externa (de parte de la SEP ante la Cámara de Diputados) a partir de una serie de indicadores de resultados.</p> <p>A) La operación de las becas se supervisará cada trimestre mediante: a) análisis del proceso de recepción de solicitudes inmediato anterior; b) los informes de avance de los becarios y c) auditorías por muestreo aleatorio de las IES.</p> <p>Los indicadores de impacto que se analizarán trimestralmente por IES son: 1) número de becas otorgadas para realizar estudios de posgrado y para redactar tesis y 2) Número de becas otorgadas para realizar estudios de posgrado en el país y en el extranjero.</p> <p>La evaluación de impacto se realizará anualmente en cada DES de cada IES con los indicadores siguientes: 1) porcentaje de PTC con grado deseable (maestría o doctorado); 2) porcentaje de PTC con grado preferente (doctorado); 3) Porcentaje de PTC que estudian posgrado y 4) Porcentaje de becarios que avanza según programa.</p> <p>B) Apoyos a perfil PROMEP. Se supervisarán mediante: a) revisión anual de comprobantes de gastos y b) la auditoría por muestreo aleatorio en las IES.</p> <p>Aquí la evaluación del impacto se realizará anualmente teniendo como indicador la fracción de PTC con perfil deseable que dispone de los elementos necesarios en la institución</p> <p>C) Formación y fortalecimiento de cuerpos académicos. Trimestral y anualmente se supervisará la operación mediante informes de cada profesor participante a partir del siguiente índice: Índice de vinculación de cuerpos académicos que será igual al número de acciones de colaboración entre los C.A. derivados de eventos de vinculación</p> <p>D) Apoyo a la incorporación de nuevos PTC y ex becarios. Se supervisan mediante: a) la revisión anual de comprobantes de los gastos efectuados y b) la auditoría por muestreo aleatorio en las IES para comprobar la utilización de los apoyos.</p> <p>La evaluación del impacto se realizará anualmente mediante dos indicadores: 1) porcentaje de profesores ex becarios que hayan obtenido su grado y dispongan de los elementos necesarios en la IES y 2) Porcentaje de nuevos PTC que disponen de los elementos necesarios en la IES</p>
INSTANCIAS SEGUIMIENTO, CONTROL Y AUDITORIA	<p>DE El seguimiento, control y auditoría son atribuciones de las instancias de contraloría de cada IES, pudiendo también realizarse externamente por la SEP.</p> <p>Y El objetivo de estas funciones es asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos asignados al Programa.</p> <p>Como resultado de estos ejercicios se contará con el respectivo informe o dictamen que contendrá observaciones y sugerencias a ser atendidas por las IES</p>

Los rubros que se cubren en el diseño de este programa guardan relación directa -de conformidad con la teoría del enfoque de política- con las concepciones que sus diseñadores tienen en relación con la problemática a enfrentar, así como con el ya mencionado carácter de "máxima prioridad" con que la SEP aborda el rubro de los académicos, lo cual queda claramente expuesto en la presentación oficial que se hace del PROMEP (SEP — ANUIES — CONACyT: 1996) en cuya primera parte se aborda la situación de la educación superior centrada en el aspecto de sus académicos.

El análisis se efectúa en tres apartados: 1) la situación actual; 2) la situación deseable y 3) las características del PROMEP como medio estratégico para transitar de la situación actual a la deseable.

En el documento de referencia, no se entra de lleno al tema de los profesores, sino se opta por hacer un análisis del contexto en que se ubica la actividad de éstos, abordando un conjunto de factores que impactan de manera importante su perfil y los principales problemas de su desempeño. El análisis se sitúa a nivel del subsistema y al respecto de él se hace referencia a su "gran complejidad", destacando como sus aspectos más notables su magnitud, heterogeneidad y su uniformidad. La situación que guardaba cada uno de estos aspectos al año 1995, se puede apreciar en la siguiente tabla:

TABLA N° 11 ASPECTOS RELEVANTES DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

MAGNITUD	HETEROGENEIDAD	UNIFORMIDAD
En 94—95, 156,500 docentes, 1 061 instituciones; 1, 426 100 alumnos. 152 universidades e institutos tecnológicos públicos; 99, 500 docentes y 967, 100 alumnos. Su crecimiento de 1961 — 70 y de 1971 — 80, 189 y 279% respectivamente. De 1981 a 1990, 46% y de 1991 al 2000, 39%. Las IES particulares pasaron de 50 en 1960 a 712 en 1995	Particularmente en cuanto a: Tamaño de las instituciones (de 41 universidades, 8 con menos de 5000 estudiantes y 4 con más de 40 mil; cobertura geográfica, por áreas de conocimiento (45.3% en ciencias sociales y administración, mientras en ciencias naturales y exactas, sólo 1.8%) y nivel de estudios (95 % de la matrícula en licenciaturas y 4.6 % en posgrado); los índices de atención a los alumnos y de eficiencia terminal (media nacional del 50 %, aunque hay IES con 80% y otras con 30%) y las características de los docentes (variedad en las normas que rigen la carrera académica)	Casi todos los programas se orientan a la formación especializada de profesionales. La planeación y los esfuerzos por mejorar la calidad de la enseñanza, basados mayormente en criterios que no reconocen la diversidad de objetivos de las IES. La mayoría de IES sin seguimiento de egresados No existen concepciones claras del trabajo académico Desarticulación muy generalizada de las funciones sustantivas

Fuente: SEP. Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior

Acerca de estos aspectos se aporta información interesante aunque no del todo desconocida ya que, en algunos trabajos previos, (Gil, M: 1992, 1993, 1994; Kent, R.: 1995; Latapí, P.: 1994; Ornelas, C.: 1996) se habían aportado valoraciones semejantes. Algo que sí resulta inédito es la mirada crítica de los datos que se aportan y la visión de conjunto que se expone, así como el tipo de tratamiento que se le da, al presentarla como fundamento de un curso de acción en el que se pretende un tratamiento integral a un conjunto de factores que frecuentemente no se cubren totalmente debido a que su atención involucra a más de una determinada instancia gubernamental.

De esta breve caracterización de la situación del Sistema de Educación Superior mexicano, se da paso en el mismo documento a un análisis más fino relacionado con la situación actual y deseable del profesorado que se puede apreciar en la tabla N° 12 que aparece en la siguiente página.

La situación caracterizada como "actual" en el documento de referencia, es la que el PROMEP se propone enfrentar para modificarla en un sentido "deseable", desarrollando acciones dirigidas en dos grandes direcciones: i) los profesores y ii) el entorno institucional en que se desarrollan las que serían sus organizaciones académicas por antonomasia: los Cuerpos Académicos.

En el caso de los primeros, es decir de los académicos, el interés del PROMEP se centra en la transformación del actual perfil de los docentes del nivel superior hacia algo que, desde 1996 se conoce como "Perfil PROMEP" caracterizado por un conjunto de *atributos deseables*: Formación académica completa (idealmente doctorado), con experiencia apropiada a su nombramiento; adecuadamente proporcionado en relación a las tareas que realiza y su tipo de nombramiento; la dedicación equilibrada de su tiempo (debe desarrollar, docencia, investigación, gestión y planeación académicas); cubriendo cursos adecuados a su formación y organizado internamente en cuerpos académicos, vinculados con el exterior.

TABLA N° 12 SITUACION ACTUAL Y DESEABLE DE LOS ACADEMICOS EN EL PROMEP

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ACADEMICOS	SITUACIÓN DESEABLE
<p>Los académicos, uno de los actores principales del PEA. Como consecuencia de la heterogeneidad del SES, los académicos son también un conjunto amplio y heterogéneo cuyas variables más importantes son: a) la atención y dedicación a las labores académicas; b) su formación académica y c) su experiencia.</p> <p>En relación a la primera variable, los indicadores son: i) el cociente alumno / profesor (A/P); ii) la proporción de profesores de tiempo completo (PTC) respecto al total y iii) la distribución del tiempo de los profesores de tiempo completo entre sus varias actividades.</p> <p>Para el ciclo escolar 1994—1995 los datos totales correspondientes, sin considerar las normales ni las escuelas particulares eran los siguientes: 994, 300 alumnos; 105, 900 profesores; De estos, 58, 500 profesores de asignatura; 8,500 profesores de medio tiempo; 38, 900 PTC; 9.4 alumnos por profesor y 25.6 alumnos por maestro de tiempo completo.</p> <p>El promedio nacional de alumnos por maestro no es muy distinto del existente en países más desarrollados (entre 10 y 25), aunque en éstos cerca del 90 % son PTC; mientras que en México, es de apenas un 30%.</p> <p>La distribución del tiempo de los profesores entre sus actividades no se conoce, aunque se sabe que la mayor parte de su tiempo se dedica a la atención a sus grupos y a gestión académica y que la investigación y aplicación de conocimiento reciben poca atención. Se sabe también que la asesoría y tutoría son casi exclusivas de los posgrados y que, en las escuelas con organización departamental, la situación parece ser más equilibrada.</p> <p>Aproximadamente el 5.4 % del profesorado de las IES mexicanas tenía doctorado en el ciclo 94—95; mientras que 19.1 tenía maestría. La situación es mejor con los PTC: 9.6 % tienen doctorado y 25.9 % tienen maestría.</p> <p>La mayoría de profesores de licenciatura no profundiza los conocimientos más allá del nivel que imparten y la mayoría de los PTC no fueron habilitados para la investigación y la aplicación de conocimiento.</p> <p>60% de los profesores de universidades estatales con antigüedad menor a 12 años; su edad promedio rebasa los 40 años y 56 % tiene más de esa edad. sólo 60% tuvo experiencia en docencia previa y 7% en investigación.</p> <p>Se advierte una tendencia al autoreclutamiento (86%) y una escasa movilidad de los maestros entre las IES.</p> <p>Principales causas de esto: el crecimiento de las IES y sus matrículas en los últimos 35 años; los bajos salarios y la falta de perspectiva de la carrera académica.</p>	<p>Se señalan como atributos que afectan la calidad de la educación superior cuyas deficiencias es deseable superar en el profesorado:</p> <p>1. Profesor con formación completa. Que los habilite para el conjunto de funciones académicas que le competen, procurando que sean un nivel superior al que impartan para profundizar el conocimiento, siendo ideal el doctorado.</p> <p>2. Profesor con experiencia apropiada. Adecuada a las funciones que desarrollarán. Los PTC requieren experiencia en generación y aplicación de conocimiento y los profesores de asignatura, experiencia profesional relevante para que los estudiantes de carreras orientadas a la práctica se informen de los mejores métodos y prácticas utilizados en su ejercicio profesional.</p> <p>3. Proporción equilibrada de profesores de tiempo completo y de asignatura. Debe haber una proporción equilibrada entre PTC y PA que permita atender las diversas tareas académicas para evitar desatención de tareas docentes y de gestión académica, poca atención individualizada a estudiantes y escasa actividad de generación y aplicación de conocimiento.</p> <p>4. Distribución equilibrada del tiempo de los profesores entre las tareas académicas. El tiempo de los PTC debe equilibrarse entre la atención a las labores docentes, la gestión y la planeación académica y a la generación y aplicación del conocimiento.</p> <p>Para que el Programa cumpla con sus propósitos es importante que las IES, además de contar con cuerpos académicos con los atributos deseables, provea un marco en el que puedan desarrollar cabalmente sus funciones. Tal marco debe atender básicamente a garantizar:</p> <p>1) infraestructura suficiente para el desarrollo de las funciones; 2) normas internas apropiadas para el desarrollo de la carrera académica; 3) estímulos y condiciones de trabajo que hagan atractiva la carrera académica; 4) organización y gestión académica eficaces en las IES y 5) planeación del desarrollo de las IES a mediano plazo que tome en cuenta sus diversos objetivos y propósitos.</p>

Fuente: SEP. Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior. 1997

Respecto a la otra dirección de las acciones del PROMEP que es el entorno institucional, las acciones de este Programa abarcan cinco grandes factores que, desde la percepción de sus diseñadores, resultan fundamentales para que los profesores desarrollen sus funciones en la forma deseada. Tales factores son:

1. Infraestructura suficiente
2. Normas internas apropiadas para la carrera académica
3. Estímulos y condiciones de trabajo que estimulen la carrera académica
4. Organización y gestión académicas eficaces
5. Planeación del desarrollo de las IES a mediano plazo

La importancia que se confiere en este Programa al profesorado y su entorno institucional más próximo (las DES), es más que evidente, sobre todo al conferirle un papel central, considerándolo el elemento humano permanente para el desarrollo de una amplia gama de funciones entre las que se señalan la atención a los alumnos, la orientación académica, el desarrollo—implantación de programas, el cuidado de los métodos de enseñanza y la incorporación a sus actividades de los conocimientos más relevantes en sus respectivos campos.

De estas apreciaciones resulta la intención del Programa de “concentrarse en mejorar la capacidad de los profesores para brindar un buen servicio a los estudiantes... *[agregando que]* Las acciones de mejoramiento deben enfocarse así a que el profesorado adquiera la capacidad y desarrolle las habilidades necesarias para su labor y a que cuente con el apoyo suficiente para que el proceso de enseñanza aprendizaje se lleve al cabo con plenitud”. *

En la lógica con que opera este Programa y para favorecer el tránsito de la situación actual a la deseable, el PROMEP se estructura, de conformidad con los siguientes principios:

1. Se inscribe en el Programa de Desarrollo Educativo 1995 — 2000
2. Significa un amplio esfuerzo entre la SEP y las IES
3. Está abierto a todas las IES
4. Tiene como objeto central los cuerpos académicos de las IES
5. Está sustentado en la planeación a mediano plazo y diferenciado por los programas de estudio de las IES
6. Articula coherentemente los instrumentos e instancias de apoyo ya existentes para alcanzar los objetivos deseados

* SEP. Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior. P. 7

El universo de acción en que el Programa opera está constituido por un conjunto de IES que abarca:

1. Universidades públicas
2. Institutos tecnológicos
3. Universidades tecnológicas
4. Centros de posgrado y,
5. de manera indicativa, las IES particulares

En relación a este conjunto de aspectos del Programa se considera conveniente reiterar que uno de los principales motivos para la realización de este trabajo fue que, aún cuando el objeto central del PROMEP son los académicos, un amplio sector de éstos (por lo menos en la UAS en los tiempos de sus dos primeras etapas), no poseía información suficiente en relación a ellos, ni sobre los orígenes, rasgos y sustentos de varias de las nociones básicas que para estudiarlos y atender su problemática se han generado, no obstante que en algunos de los documentos oficiales que públicamente se difundieron en torno a las características, fundamentación y objetivos de ese Programa, se hace referencia explícita a su desarrollo, tipificación y vinculación con el mundo del trabajo.

En otro tenor, se considera necesario llamar la atención a que los datos que se reportan sobre la situación actual de los académicos en el diagnóstico anteriormente expuesto, independientemente de que pudieran parecer incompletos en algunos de los rubros que cubre, se ajustan en gran medida a los rasgos esenciales que presenta este sector y —de manera interesante— se aprecian en varias de sus características, algunas semejanzas con la situación que guardaba en los 80's la educación de pregrado (*undergraduate education*) de los Estados Unidos de Norteamérica, según la información que se consigna en el prefacio de la obra *Una propuesta para la educación del futuro* (Boyer, E.: 1997) en la que se presenta un análisis y propuesta sobre el trabajo académico de la Fundación Carnegie para el Mejoramiento de la Enseñanza, centrada en el objetivo de que el sistema de recompensas norteamericano procure un incremento en la calidad de los servicios educativos, poniendo en el centro de los criterios a estimular, el tiempo que los docentes dedican a sus diversas actividades de atención a los alumnos, proponiendo para esto cuatro rubros : descubrimiento, integración, aplicación y enseñanza.

El documento de Boyer se publica por primer vez en inglés en 1990,

es decir seis años antes que el PROMEP y, aún cuando en la documentación oficial de este Programa no se encontró ninguna referencia explícita al respecto, se puede consignar esta propuesta como uno de sus antecedentes que incluso aporta algunas coincidencias más estrechas todavía, sobre todo si se toma en cuenta que, en el capítulo III de la obra en cuestión —que se denomina “El cuerpo docente: Un mosaico de talentos” — se expone una propuesta cuya esencia es muy semejante a la que se aprecia en la *situación deseable* que describe la SESIC en su Programa de Mejoramiento del Profesorado en 1996.

Coincidencias aparte (que por cierto resultarían útiles para fundamentar la apreciación de Schugurensky respecto de que por lo menos algunas de las actuales políticas de los SES se orientan predominantemente hacia el modelo de la educación superior de los Estados Unidos), algo que es interesante destacar es que los ámbitos que aborda el diagnóstico de la SESIC y las valoraciones que en torno a ellos se expresan, mantienen altos niveles de pertinencia con los rubros que antes se han expuesto como partes de la agenda educativa del SES mexicano aunque, en el caso que se analiza, los ámbitos que se abordan aportan información más específica que, para mediados de la década de los noventa ya existía con adecuados niveles de confiabilidad, como resultado de la realización de los estudios estadísticos, que para la elaboración de anuarios, censos y diagnósticos, acerca de los académicos, se producen desde la década de los ochenta (Landesmann, M. García Salord y Gil.M :1996).

La acción concertada que en torno al PROMEP desarrollan la SEP, la ANUIES y el CONACYT, así como su relación con las metas y objetivos de este Programa (SEP:1996) permite apreciar de parte de sus diseñadores una visión integral de los ámbitos de problema que había que enfrentar, con lo cual sus niveles de pertinencia se pueden calificar como altos, aunque hay que advertir que este tipo de apreciaciones son válidas en lo general para el SES, aunque no necesariamente para todas sus instituciones integrantes que, en sus respectivos contextos histórico sociales suelen diferir de uno a otro caso, lo cual no significa que las estrategias, metas y objetivos de una política no sean válidos, sino que se deben adecuar a las circunstancias específicas.

En su diseño, el PROMEP fue concebido como un “programa de mediano plazo” (ANUIES:1999 b) cuya ejecución comprendería cuatro etapas:

- I. Elaboración del Programa
- II. Planeación del desarrollo académico de las instituciones
- III. Conducción de este desarrollo y,
- IV. Consolidación del mismo

En la versión oficial, la primera etapa fue realizada —según el libro *El PROMEP y sus dos primeras etapas de funcionamiento*— (ANUIES:1999 a) durante 1996 con la participación de las Subsecretarías de Educación e Investigación Tecnológicas y de Educación Superior e Investigación Científica, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la ANUIES.

Respecto de la segunda etapa se indica en el mismo documento que comenzó en enero de 1997 teniendo como principales tareas la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos, el otorgamiento de los primeros apoyos y el desarrollo de los instrumentos necesarios para la operación del PROMEP. A fines de 1998 aproximadamente el 80 % de las DES había concluido sus actividades en la materia; para 1999, ya se tenían firmados con las DES que participan en el Programa un total de 468 planes DCA (de desarrollo de cuerpos académicos) que representan el 98 % de un total estimado de 478, mismos que “fueron sometidos a una estricta revisión técnica y de congruencia con el Programa de Desarrollo Educativo 1995—2000 y otras políticas de E S establecidas por la SEP” para luego firmarse los convenios de colaboración SEP—IES correspondientes.

Un dato interesante y a la vez polémico de la etapa de planeación es que ésta se efectuó no a nivel institucional sino de DES y esto por sí mismo habría sido un notable avance en relación a ejercicios semejantes inducidos desde la SEP, aunque las modalidades predominantes de su proceso de elaboración (al menos en DES de la institución que se tomó como objeto de estudio), centrado principalmente en equipos directivos sin conocimiento ni oficio sobre la importancia y trascendencia del Programa, pondrían en entredicho consideraciones respecto de su importancia “fundamental” para el PROMEP que hizo descansar sobre ella, la eficacia de varias de sus acciones más importantes.

Los planes y proyectos de DCA, el principal producto generado en esta etapa, es considerado en los informes oficiales (ANUIES 1999) una “sólida base informativa y prospectiva para el desarrollo de la E S pública en el próximo decenio... contienen un diagnóstico detallado de la situación actual de las DES y definen los principales objetivos en cuanto

a los programas educativos de E S y a las líneas de generación y aplicación del conocimiento en cada DES. También contemplan las estimaciones de necesidades de formación de profesores, de contratación de nuevos profesores, de equipamiento, etc.”

Una panorámica del avance de las tres principales acciones en la segunda etapa (en el informe de la ANUIES de 1999) se puede apreciar en la siguiente tabla:

TABLA Nº 13 AVANCE DE LAS PRINCIPALES ACCIONES DEL PROMEP EN SU SEGUNDA ETAPA

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE LOS CUERPOS ACADÉMICOS	APOYO A LOS CUERPOS ACADÉMICOS	OTRAS ACCIONES NECESARIAS
<p>* Estos planes y proyectos han servido de base para que la SESIC determine la pertinencia de apoyos a los profesores que solicitan beca y a los que cuentan con el perfil requerido.</p> <p>* A abril de 1999 468 planes elaborados lo cual representa el 98 % del total previsto.</p> <p>* A abril de 1999 se revisaron, aprobaron y firmaron 456 proyectos DCA que representan el 97 % de los 468 elaborados y presentados</p>	<p>Los apoyos correspondientes en 4 rubros:</p> <p>a) Apoyo individual a PTC que cumplen con perfil PROMEP para adquisición de instrumentos de trabajo (2818 profesores de 44 IES)</p> <p>b) Apoyo a CA de las DES para adquisición de equipamiento y acervos para atención de tareas docentes y / o de investigación (216 CA de 34 IES)</p> <p>* c) Becas para estudios de posgrado en el país y el extranjero (1532 profesores de 35 IES)</p> <p>d) Apoyo de talleres y encuentros de vinculación de CA nacionales con similares extranjeros para difundir oferta de programas doctorales (195 profesores de 23 IES)</p> <p>* luego de mediados de 1998 los apoyos por este concepto se canalizan a través de FOMES</p>	<p>a) Talleres y seminarios nacionales e internacionales para apoyo a labores de planeación de las IES; para propiciar el cambio estructural y para discusión de temas comprendidos en los proyectos de DCA.</p> <p>b) Posgrados especiales de residencia reducida</p>

Fuente: **ANUIES El PROMEP etapa de planeación: enero de 1997—abril de 1999**

Respecto de las dos etapas restantes, en 1999 aún no había registro de avances, salvo una vaga referencia en relación a la tercera (Conducción del desarrollo académico) en el sentido de que habría iniciado a principios de ese año, centrada en dos acciones principales: la utilización del PROMEP para conducir el desarrollo integral de las universidades y monitorear el cumplimiento de compromisos.

En el informe que aquí se consigna, sin embargo, la información sobre estas dos últimas etapas del PROMEP sí se registra a nivel de estadísticas, pero su presentación y análisis se aborda hasta el capítulo cuatro debido a que forman parte de los resultados del Programa y se considera que su exposición requiere de algunas interpretaciones que se ensayan en el marco, tanto de los elementos expuestos anteriormente

en este mismo capítulo, como de otros relacionados con el campo de estudio de los académicos que se expone en los dos siguientes apartados de este subcapítulo.

2.3.2 ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LOS CUERPOS ACADÉMICOS DEL PROMEP. SU TRATAMIENTO COMO OBJETO DE ESTUDIO HASTA 1992

El origen de la noción *cuerpo académico* —en el sentido que se le asigna en el diseño del PROMEP— se encuentra en el término *cuerpo docente* utilizado por Ernest Boyer en la década de los ochenta, para referirse a los diversos tipos o modalidades para el desarrollo del trabajo académico norteamericano.

La noción aparece en el contexto de la formulación de una propuesta para elevar la calidad de la educación de pregrado en los Estados Unidos teniendo como elemento central el tiempo de dedicación de los profesores a los alumnos y su reconocimiento mediante el sistema de recompensas.

A pesar de que la primera edición en español de esa propuesta aparece hasta 1997, la obra de referencia aparece en inglés desde 1990 y —como una herramienta de análisis para explicar y enfrentar la problemática de los académicos del SES mexicano— se empieza a utilizar en la comunidad académica mexicana interesada en este campo de estudio, prácticamente desde inicio de los noventa.

El contexto en que esto ocurre coincide con una época de grandes transformaciones mundiales a las que nuestro país no es ajeno, sobre todo porque, por ese mismo tiempo, se venía implementando una estrategia de cambio en todos los ámbitos que incluyeron a la educación, concebida como uno de sus soportes estructurales, por la importancia estratégica que tienen, (sobre todo en la educación superior) los procesos de producción y difusión de conocimiento que en ella se realizan.

En las IES públicas de México tiene lugar un proceso de cambio tendiente a trocar el modelo autónomo por otro heterónomo al que ya se ha hecho alusión en el subcapítulo 2.1. Año con año este nuevo modelo se viene consolidando en las coyunturas de revisión de los subsidios entre las IES y el Estado que se han utilizado para negociar la incorporación paulatina de un paquete de políticas que en el estudio elaborado por Schugurensky se ha expuesto, (ver páginas 36-37) lo cual

ha impedido que un importante sector de los actores de estas instituciones se percaten de la magnitud y orientación de los cambios.

Estos, es decir los cambios, son imprescindibles con diversos niveles de urgencia según se desprende de los múltiples ejercicios de diagnóstico que a todos los niveles se han realizado, particularmente desde inicio de los noventa desde prácticamente todos los ámbitos de la educación, resultando interesante su abordaje con propósitos de determinar su pertinencia, relevancia y efectividad, aunque la dificultad de abordarlos en su conjunto determina en gran medida la necesidad del análisis de algunas de sus manifestaciones como es el caso de este informe en que se abordan únicamente algunos de ellos relacionados con uno de los actores centrales de la educación que son los académicos.

En el caso específico de la noción de “cuerpo académico” hay que señalar que es integrada al discurso oficial a partir de la presentación del PROMEP a fines de 1996 y que, de ahí en adelante, su empleo se ha generalizado en la comunidad académica en no pocas veces sin comprender su significado, aún cuando su construcción no se da en los ámbitos oficiales ni en 1996, sino desde algunos años antes —1993 para ser más precisos— cuando un “Grupo de Trabajo sobre la Universidad” de la Universidad Autónoma Metropolitana reflexionaba en torno al futuro de la Universidad pública.*

El grupo de trabajo en cuestión, al reflexionar sobre los problemas generales de la educación superior de México observa que, “el más relevante de los efectos adversos [*de la educación superior del país*] es la fragilidad —y en varios casos, ausencia— de los cuerpos académicos”. (UAM: 1993; 11) reconociendo que antes de las fases expansivas del SES se habían generado algunos espacios para su desarrollo en el marco de una vida universitaria articulada en torno a profesiones liberales y sus protocolos de reproducción.

Los integrantes de este equipo de investigación aportan en el

* El 15 de noviembre de 1993 un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana presenta al Dr. Gustavo A. Chapela Castañares, a la sazón Rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana, un documento de trabajo denominado **La universidad y su futuro. Una propuesta de rumbo** en el que se consignaban sus reflexiones en torno a la pertinencia, relevancia y perspectivas de la universidad pública mexicana. El equipo de investigación estaba constituido por 11 investigadores de esa casa de estudios entre quienes se encontraban Manuel Gil Antón, uno de los principales especialistas en este campo y Fernando del Río Haza quien sería el primer Coordinador Académico del PROMEP.

documento de referencia * el mayor de los esfuerzos conocidos por clarificar las características de esta categoría de análisis; sus alcances y connotaciones en el ámbito de la educación superior mexicana.

En el documento que se comenta no hay referencia alguna a su posible relación con la propuesta de, The Carnegie Foundation for the Advancement of teaching ya mencionada, pero las reflexiones que en él y en otro complementario * se expresan, son congruentes con un planteamiento formulado por Manuel Gil Antón en una nota introductoria a la versión en español de la propuesta de Boyer en la que, al respecto de ésta dice que " Si los modelos de desarrollo universitarios de los Estados Unidos han tenido un gran impacto en nuestros países, en ocasiones incluso por intentos de trasplantes que descuidan los contextos generales de las distintas sociedades, resulta muy conveniente abrimos también al impacto de la crítica norteamericana a sus propios procesos de desarrollo de la educación superior..." (Boyer:1997;8)

Este pronunciamiento de Gil Antón, a pesar de expresarse en 1997, es decir, después de la autoría de los documentos de la UAM mencionados, aporta datos que permiten conjeturar un explícito reconocimiento de la conveniencia y posibilidad de adoptar ideas y propuestas generadas en otros contextos para explicar problemas semejantes, en este caso de los académicos mexicanos.

En este tenor, habría que distinguir dos connotaciones en el empleo del concepto "cuerpo académico": una, de naturaleza epistemológica, con significado y valor dentro de una estrategia que busca registrar la génesis y evolución del trabajo académico y de sus actores y otra de tipo operativo, la que emplea el PROMEP, como una propuesta de tipo ideal para los académicos del SES mexicano.

Ya sea a partir de 1996 con la operación del PROMEP, o de 1993—1994 con la elaboración de los documentos de la UAM mencionados, las políticas de educación pública orientadas al fortalecimiento y/o consolidación de los cuerpos académicos —como campos de estudio— son un caso relativamente reciente y, como tales, se podría decir que su tratamiento tiene en México apenas poco más de una década.

No obstante esto, hay que reconocer que, principalmente desde la

* Manuel Gil Antón, uno de los integrantes del "Grupo de Trabajo sobre la Universidad" proporcionó al autor de este informe copia mimeografiada del documento de referencia y de otro denominado "En torno a los cuerpos académicos"

* Nos referimos aquí al otro documento a que se hacía referencia en la cita anterior denominado "En torno a los cuerpos académicos" elaborado por el mismo Grupo de trabajo de la UAM

ANUIES, se han venido desarrollando desde 1972, acciones tendientes a atender la situación de la formación y actualización de los profesores del SES, aunque —en esos inicios— no entendidos todavía como cuerpos colegiados y diferenciados.

En 1972 la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) puso en operación el Programa Nacional de Formación de Profesores, con el que se pretendió atender algunos aspectos prioritarios de este actor educativo que, de manera masiva había irrumpido en la escena universitaria, en su gran mayoría sin la formación y experiencia para desempeñarse profesionalmente en este campo.

Para 1978 ese Programa da paso a lo que sería el Programa Nacional de Formación y Actualización de Profesores, también desde la ANUIES, con una idea ya más precisa acerca del tipo de necesidades a atender en este actor educativo, diferenciando los aspectos de formación pedagógica, de los relacionados con la actualización de los contenidos disciplinares propios de los campos cubiertos en las ofertas educativas de las instituciones de este nivel.

Desde 1972 hasta el momento actual, las acciones dirigidas a la formación y/ o consolidación de los académicos han estado presentes con diversos énfasis y con altibajos, pero es importante destacar, para los propósitos de este escrito, el aún vigente Programa Nacional de Superación del Personal Académico, mejor conocido como SUPERA, principalmente por el hecho de que en él se resumen un conjunto de valoraciones en torno a la importancia estratégica que los dirigentes de las instituciones de este nivel, advierten en la formación y consolidación de lo que hoy se conoce como un “cuerpo académico”, principalmente en relación a la atención de la diversa y compleja problemática del subsistema.

El diseño e implementación del PROMEP como política pública hacia este actor educativo de ninguna manera significa que antes de él no haya habido políticas hacia el sector, ya que su puesta en operación representó más bien la adecuación de la que ya existía a los lineamientos y orientaciones del nuevo modelo.

Al momento de la presentación oficial del PROMEP ante la Asamblea General de la ANUIES, esta Asociación ya venía operando el SUPERA, concebido desde 1991, y aprobado y puesto en operación el 2 de febrero de 1994, (ANUIES:1994) luego de su presentación en la XX Reunión de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación

Superior (CONPES).

A partir de 1996, los dos programas coexisten (pese a que el SUPERA había sido programado para operar durante seis años para concluir en el año 2000), aunque sus respectivos universos de atención son distintos.

Una de las diferencias más significativas entre las versiones originales de ambos programas * es su caracterización de los académicos que, en el caso del SUPERA se siguen entendiendo a la manera tradicional de personal integrante de las plantillas de personal con que las IES atienden el desempeño de sus funciones sustantivas, mientras que, en el caso del PROMEP son entendidos como miembros de “cuerpos académicos” que —a pesar de que en la literatura oficial correspondiente no son caracterizados ni conceptualizados más allá de nociones de tipo operativo— sí son objeto de una política más integral que contempla un conjunto de factores que son consustanciales al desempeño de su quehacer.

En tabla N° 14 que aparece en la siguiente hoja, se proporciona una visión de conjunto de las principales características del SUPERA en el que se aprecian las concepciones y características de la política hacia el sector que se implementarían de 1994 al 2000 mismas que posteriormente se modificaron y profundizaron como resultado del diagnóstico y las recomendaciones realizadas por la OCDE al respecto de las políticas públicas que se venían aplicando en el subsector.

En ese mismo contexto, hay que tener presente que las concepciones en torno a la problemática del SES se hacían cada vez más integrales y específicas, gracias a que un poco antes, quienes hoy constituyen el Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. daban continuidad a los esfuerzos iniciales realizados en 1982 por el Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa (PNIIE) del CONACyT para estudiar lo educativo, organizando en 1993, el Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa que arrojó como uno de sus principales resultados, una invaluable radiografía de esta actividad en la que se podía advertir una situación poco menos que desoladora y crítica de muchos aspectos del sistema educativo nacional, a pesar de que los datos indicaban que el nivel menos descuidado era, en materia de análisis de sus problemas, el de la educación superior.

* Luego de la entrada en operación del PROMEP las autoridades centrales de la SEP deciden la continuación de las actividades del SUPERA, pero ahora con características semejantes a las del PROMEP y para un universo constituido por los institutos tecnológicos regionales y las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional

TABLA N° 14 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SUPERACIÓN DEL PERSONAL ACADEMICO

Antecedentes	Caracterización	Objetivos	Políticas y estrategias	Lineamientos	Beneficios
<p>El mejoramiento de la planta académica, una preocupación constante.</p> <p>En 1993, sólo un 27 % del total de la planta académica, poseía nivel superior a la licenciatura (8 % especialización; 16 % maestría y 3 % doctorado)</p> <p>En 1972, el Programa Nacional de Formación de Profesores.</p> <p>En 1978, el Programa Nacional de Formación y Actualización de Profesores.</p> <p>En 1986, en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), el proyecto nacional, Formación de Personal Académico.</p> <p>En noviembre de 1991 aprobación en la ANUIES de la propuesta "Lineamientos Generales del Programa Nacional de Formación del Personal Académico".</p> <p>En "Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México (1991- 1994) la formación de profesores, una de las tareas de más alta prioridad.</p> <p>En 1993, aprobación del Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA)</p> <p>En febrero de 1994, autorización de la puesta en marcha del SUPERA</p>	<p>El SUPERA, un Programa propuesto y diseñado por las propias IES, operado, dirigido e instrumentado según lineamientos de la ANUIES.</p> <p>La premisa básica del Programa : La formación y actualización del personal académico, es uno de los ejes centrales para elevar la calidad académica.</p> <p>El mecanismo fundamental del Programa: La concertación y la colaboración interinstitucional.</p> <p>Participan todas las IES afiliadas.</p> <p>El SUPERA es un programa complementario a los ya existentes al interior de las IES.</p> <p>El programa se caracteriza por la amplitud de sus ámbitos; abarca : Funciones sustantivas y de apoyo; las diversas áreas del conocimiento; las modalidades convencionales y no convencionales de formación de personal académico y las redes de investigación.</p> <p>El programa apoya tanto al docente o investigador como a la estructura de la que forme parte</p>	<p>Objetivos fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar significativamente en seis años, la proporción de académicos de carrera, con especialidades, maestrías y doctorados en las instituciones afiliadas y actualizar al personal académico en sus respectivos campos disciplinares y en metodología educativa. 2. Propiciar que los programas institucionales, estatales o regionales de formación de personal académico de corto y mediano plazo, a los que sirva de apoyo el SUPERA se centren en el desarrollo cualitativo de las IES y del SES. 3. Coadyuvar a reorientar, consolidar y crear programas convencionales y no convencionales de formación de académicos con una estrategia que equilibre su desarrollo de acuerdo con las necesidades de las IES, las entidades, región y país. <p>Objetivos colaterales :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir la disparidad interinstitucional propiciando desconcentración y consolidación de posgrados y redes de investigación hacia áreas geográficas actualmente desprotegidas. 2. Fomentar la innovación en la práctica docente, en las relaciones docencia- investigación y en modalidades de certificación y de complementación interinstitucional de recursos. 3. Ampliar la cooperación interinstitucional 	<p>Las modalidades de apoyo serán para las IES afiliadas a ANUIES y para su personal de carrera.</p> <p>Para su desarrollo se toman como referencia las estrategias de los documentos de planeación del SES y los referentes específicos serán los planes de desarrollo institucional y sus programas y proyectos de formación de personal académico.</p> <p>Se impulsará en cada región de la ANUIES, un programa regional de formación y actualización que recoja los intereses y recursos de las IES involucradas.</p> <p>La equidad y la búsqueda de un desarrollo armónico entre las IES, serán principios orientadores del Programa.</p> <p>Se atenderán preferentemente las necesidades de IES cuyas plantas académicas tengan mayores proporciones de personal sin estudios de posgrado.</p> <p>Se apoyará la planeación, desarrollo y consolidación de programas interinstitucionales de formación de personal académico de carácter estratégico.</p> <p>Se aprovechará la potencialidad de las redes interinstitucionales de investigadores para sustentar programas de posgrado regionales recurriendo a sistemas de tutorías y profesores visitantes</p> <p>Para favorecer la desconcentración de los servicios de calidad se apoyarán programas que arraiguen al personal de alto nivel en sus IES.</p> <p>Se apoyará preferente a grupos más que a individuos.</p> <p>Se apoyarán acciones que faciliten la movilidad de personal con reconocimiento para apoyar posgrados y titulaciones.</p> <p>Se apoyarán programas institucionales dirigidos a personal de IES que tengan experiencia y antigüedad y que no puedan desplazarse.</p> <p>Se becará a personal aceptado en programas de calidad</p>	<p>Generales:</p> <p>La coordinación, seguimiento y evaluación del SUPERA, responsabilidad del Secretariado Conjunto de CONPES.</p> <p>Durante 1994-1995 las IES elaborarán SUPERA INSTITUCIONAL a corto, mediano y largo plazo, congruente con su Plan de Desarrollo. El Consejo Regional de ANUIES presentará al Consejo Nacional, un SUPERA Regional y creará un Grupo Técnico de Apoyo.</p> <p>Se solicitará evaluación de pares académicos para asesorar y orientar el SUPERA en los diversos ámbitos.</p> <p>Específicos para las IES :</p> <p>Presentar sus proyectos atendiendo a :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechar los recursos humanos y materiales de cada IES. 2. Procurar que los estudios de posgrado y la obtención del grado se realicen en instituciones externas. 3. Procurar que los académicos participantes respondan a necesidades e intereses de las IES. 4. El personal participante que se forme fuera de su IES recibirá remuneración total y será descargado hasta concluir. <p>Las IES que ofrezcan posgrados contemplarán su conclusión y el grado</p>	<p>Becas completas para posgrados fuera de la localidad, pudiendo ser para cursar programas o completarlo.</p> <p>Suplencias en las tareas docentes de acuerdo a normas institucionales y hasta por 15 hrs.</p> <p>Apoyo a programas de posgrado (para diseñar programas y/o para apoyos económicos a maestros visitantes)</p> <p>Apoyos excepcionales para financiar ampliación de la capacidad de atención a la demanda de programas de posgrado.</p> <p>Apoyos diversos para obtención de material didáctico y bibliográfico; para requisitos de admisión a posgrados ; para programas disciplinarios de actualización y complementarios para elevar la calidad acad.</p>

FUENTE : ANUIES. CONFLUENCIA. 1994

A partir de las actividades del COMIE se amplía y profundiza un proceso de reconstrucción de una serie de campos temáticos de la educación que incluye a sus sujetos fundamentales y, entre éstos al académico cuyo campo de estudio se viene delineando desde el análisis de un conjunto de trabajos producidos durante la década 1982—1992 por investigadores mexicanos cuyos resultados son presentados en el Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa en 1993.

La primera versión de los resultados de esta actividad del COMIE da lugar a la edición de 30 *Cuadernos de Estados de Conocimiento* que constituyen la también primera versión de la colección denominada *La Investigación Educativa en los Ochenta, Perspectiva para los noventa* que aparece en agosto de 1993, correspondiendo el N° 3 de esa colección al campo de los académicos.

Entre 1995 y 1997 se publica una segunda edición de la colección mencionada, sólo que ahora en una versión revisada y comentada en los trabajos del Segundo Congreso de 1993 y agrupando los 30 temas anteriores en nueve volúmenes quedando ubicado el campo de los académicos en el primero de ellos.

El propósito central de esta producción editorial, fue aportar una visión panorámica del estado en que se encontraba la investigación educativa mexicana, cubriendo en todos los campos un periodo de diez años (1982—1992) en el que se rastrearon todas las fuentes posibles de información relacionadas con esta actividad para su posterior sistematización y análisis por parte de equipos de investigadores educativos especialistas en los diversos temas y campos identificados hasta entonces como partes de la educación.

Uno de tales equipos cubrió el campo temático de lo que se denominó como "*Sujetos de la educación y formación docente*" (Landesmann M. García Salord y Gil, M.: 1996) en el que se abordó un apartado destinado a "*Los académicos en México: Un mapa inicial del área de conocimiento*" que cubre los antecedentes fundamentales de este campo.

En este documento se explica la emergencia del académico como un nuevo objeto de conocimiento con interés para un conjunto de disciplinas sociales que favorecieron el enriquecimiento de su caracterización, pudiéndose consecuentemente llegar a la definición de una ruptura teórica e histórica con la figura del docente que en el periodo anterior había predominado.

En ese estado de conocimiento se analizan una serie de trabajos

clasificados en un conjunto de variables como su enfoque disciplinario, la delimitación temática de los trabajos, la delimitación de la población que se cubre, sus conceptualizaciones del sujeto, la metodología empleada en el estudio, la idea central que abordan y los que se consideran sus aportes y de todas estas variables de clasificación resulta la conformación de un “mapa inicial” con sus contornos, cubriendo cinco grandes campos temáticos : 1) los académicos y sus relaciones político – laborales; 2) el personal académico; 3) la evaluación del trabajo académico; 4) el académico y, 5) la mujer en la academia.

Un aporte destacable de este estado de conocimiento es su conceptualización de este actor señalando que “...esta denominación designa genéricamente a un actor multifacético y heterogéneo (docente, profesor, maestro, investigador, técnico, científico, intelectual) cuyo punto en común es su pertenencia a las instituciones educativas y su inscripción en las funciones de producción y transmisión de conocimiento y de la cultura” (Landesmann M. García Salord y Gil, M.:1996; 158).

La explicitación del tipo de funciones que desarrolla este actor educativo bastarían para ubicarlo en el subsistema de educación superior, pero no está de más si se precisa que la denominación que se aporta en ese material se aplica desde luego al personal docente que labora en establecimientos de ese nivel.

Del análisis de la producción de la década 82-92 analizada por el equipo de investigadores del COMIE responsables del campo que aquí cubre, de destaca también la aparición de algunas referencias al asunto de los *cuerpos académicos* en el apartado de las conclusiones que se exponen bajo el título de “Del docente al académico: Una transición no trivial”. Ahí se efectúa un recuento de la producción analizada y se señalan algunas de sus principales características, destacándose entre ellas la apreciación en torno a que la aparición del académico como campo de investigación es el resultado de una toma de conciencia acerca de quienes somos que se origina en los albores de la organización de los profesionales de la educación superior en torno a sindicatos.

Se reconoce que no hay una conceptualización homogénea en relación al académico y que se trata más bien de un concepto polisémico sin pretensiones de sustituir a figuras anteriores como la de docente, científico o intelectual y se hace un llamado a los investigadores de este campo “... para ayudar a la delimitación conceptual de la noción de académico ...” (Ducoing, P. y Landesmann, M.; 1996: 204) abordando el

estudio de una serie de conceptos entre los que se destaca el que aquí se aborda: "cuerpo académico", siendo esta una de sus primeras referencias.

En ese mismo estado de conocimiento se reflexiona en relación a una obra colectiva denominada *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos* (Gil, Manuel y otros :1994) que, al cierre de la versión sobre el estado de conocimiento de los académicos que se presenta en el Cuaderno #3 de la Colección del COMIE, se encontraba en proceso, en la que se hacen públicas una serie de reflexiones muy importantes para el tema que aquí se aborda debido a que constituyen un elemento clave para comprender mejor el proceso de maduración que, en el ámbito de los académicos, venía teniendo el concepto en cuestión.

En la obra colectiva que aquí se menciona, se plantea una tipología inicial de los académicos a partir de sus niveles de profesionalización y, consecuentemente de los índices de centralidad de su quehacer en las actividades académicas y de ella desprenden la existencia de dos tipos de académicos : los del "cuerpo académico profesionalizado" y "los del cuerpo académico con dedicación marginal"(Gil,M. y otros 1994:164)

Entre estas reflexiones y las que ya se han comentado en relación a los documentos del Grupo de Trabajo sobre la Universidad de la UAM hay una evidente relación que permitiría —apreciándolas en su conjunto— tener una mayor claridad en torno a la naturaleza y alcances explicativos de la noción *cuerpo académico*, sobre todo en relación a la noción de "profesión académica".

En la lógica con que esta noción se venía construyendo no se alude a un cuerpo académico sino, por lo menos a dos : el de los "profesionalizados" y " el de los "marginales" que presentan como rasgo común el desempeño del mismo rol ocupacional, resultando esto más congruente con la realidad educativa del país en la que la diversidad de instituciones existentes, hace poco menos que imposible hablar de cuerpos académicos aludiendo a solo una parte de estos sujetos, siendo más propio el empleo de la expresión de lo que Boyer entiende como "mosaico de talentos" susceptibles todos ellos de alcanzar determinados niveles de organización y calificación que, en sentido estricto, son a los que alude la noción de cuerpo académico.

Después de la realización del Segundo Congreso en 1993 y particularmente de 1996 a la fecha, las referencias a los académicos, como uno de los sujetos básicos de los procesos de enseñanza y

aprendizaje en las instituciones de educación superior se han hecho más comunes y abundantes y algo que es pertinente señalar en relación a este tipo de actividades de definición y análisis de campos epistemológicos, es que éstas definiciones constituyen todo un proceso en el que es conveniente y necesario ir realizando cortes para la realización de recuentos, valoración de los avances y la identificación de agendas hacia las cuales emprender acciones futuras, lo cual viene al caso debido a que, si bien la segunda versión de los *Estados de Conocimiento* se publica por razones editoriales hasta 1996, el corte formal que efectúa abarca hasta 1992, lo cual significa que varios de los materiales que aquí se han comentado no se incorporaron a las valoraciones que sobre la producción de esa década que ahí se presentan.

Las razones de esto pueden ser varias y además justificables pero aquí se considera que, el caso específico de los dos documentos de la UAM mencionados anteriormente merecen un análisis más amplio que complementa lo ya señalado debido a que se trata de materiales que explícitamente abordan una de las dos categorías que están en la base de esta investigación y su análisis es muy importante para la comprensión de la transición anunciada de los docentes a los académicos y de éstos a los “cuerpos académicos”.

Como ya se señalaba, en el primero de estos documentos —el titulado *La universidad y su futuro. Una propuesta de rumbo*— aparece como núcleo central de análisis la reflexión respecto de las características que habría de tener en el actual contexto de cambio la universidad pública mexicana. Se asume que tal institución continuará funcionando aunque, al reflexionar respecto de con qué características, metodológicamente se plantean cuatro niveles de observación que van de los problemas generales de la educación superior, a los que presenta la UAM, pasando por los de la educación superior mexicana y los de la educación superior pública de éste país, construyendo un tipo ideal para el que se precisan rasgos, características y la construcción típica del concepto de universidad a partir de un ser institucional con 8 características que después se contrastan con los cuatro niveles de observación.

Se observa en el primer nivel, que las sociedades que articulan de manera más eficaz el conocimiento con su desarrollo, son las que invierten más en el desarrollo de conocimiento básico, resistiendo al utilitarismo, con la existencia de cuerpos académicos consolidados como

actores fundamentales de la vida universitaria.

En relación a esta apreciación se señala que, en la escala nacional se observan más bien estructuras desintegradas, mientras que, la existencia de espacios institucionales que valoren centralmente el conocimiento y las estructuras académicas son más bien casos excepcionales, debido principalmente a que la lógica que imperó como dinamizador del crecimiento y definición del SES, fue la confluencia de la demanda social por certificados y la respuesta oficial de organizar un sistema institucional para la certificación. Esta lógica produjo efectos adversos y el más relevante de ellos es la fragilidad o ausencia de cuerpos académicos.

A estas alturas, se señala en el documento en cuestión, el SES no cuenta con el sistema de regulación académica que se genera a través de los cuerpos académicos con base en su poder estructurador de las relaciones en torno al conocimiento y, por otro lado, la expansión desarticuló la docencia de la investigación y el costo de esto fue la consolidación relativa de ciertos cuerpos académicos, aunque sin integración con la enseñanza básica en las universidades.

Frente a esta situación el Grupo de Trabajo sobre la Universidad de la UAM asume una posición: aportar ideas para incidir en la direccionalidad de la universidad pública, particularmente la UAM, procurando que el rumbo de las políticas públicas hacia las universidades, sea el de una profunda reforma. Para este Grupo, las universidades deben centrarse en el conocimiento, ofreciendo a los estudiantes ambientes de socialización en la vida académica a través de la integración de la docencia y la investigación, con respeto a la crítica y la autonomía certificando ante la sociedad el conocimiento como valor crucial.

Esto "no será posible sin entender que el reto fundamental de una estrategia de reforma es la construcción en algunos casos, y el fortalecimiento en otros, de los cuerpos académicos" (UAM, 1993: 14) estableciendo además mecanismos de transición que superen los plazos de las administraciones gubernamentales e institucionales.

El otro documento denominado *En torno a los cuerpos académicos* de mayo de 1994, es mucho más específico y sus resultados se presentan explícitamente como inacabados y sujetos a debate. Su punto de partida es la reiteración del primer documento en el sentido de que "el norte orientador de la reforma académica que precisan las universidades mexicanas, consiste en la generación de ambientes institucionales propicios para el surgimiento o desarrollo de cuerpos académicos."

(UAM, 1994: 2)

Respecto de tales cuerpos académicos se indica que "...cuentan con una estructura orgánica de relación centrada en el conocimiento, de tal suerte que orientan su acción con el fin de preservar los rasgos invariantes de la vida universitaria: cultivan el conocimiento [...] sin más restricción que la de los acuerdos intersubjetivos adoptados como tradiciones o escuelas de pensamiento; conciben al conocimiento y su desarrollo como bien público y perciben en la integración de la enseñanza, la investigación y la difusión la mejor estrategia para su reproducción y ampliación; su propio mecanismo de reproducción les conduce a generar ambientes de socialización en la cultura académica en los que tiene fuerte presencia el valor de la crítica racional como impulso a la superación de las fronteras en el tratamiento de sus objetos de conocimiento..." (UAM, 1994: 2) Se agrega más adelante en un propósito de mayor claridad y comprensión que "se trata de conjuntos de sujetos vinculados por un lazo social común, lazo que guarda relación con la producción y transmisión de un cierto saber (inscrito en algún campo científico y humanístico, relativo a un objeto de estudio [...] El referente disciplinario es diverso..." (UAM, 1994: 2)

Este tipo nociones están directamente relacionadas con la del *Académico* ya que es éste el sujeto que está en el núcleo de los cuerpos académicos y más adelante, en relación a éstos y sus integrantes, se precisa que, a los cuerpos académicos "... se les puede concebir como grupos de interés académico, como colegios invisibles en tanto que sus relaciones no tienen la visibilidad propia de las relaciones contractuales y también, auxiliados por la antropología, podrían ser conceptualizados como bandas, clanes o tribus con formas variables de estructuración de las relaciones de poder; de este modo, las universidades pueden ser vistas como confederaciones de tribus académicas o bandas de especialistas que pactan reglas de convivencia en un mismo territorio" (UAM, 1994: 4)

Pese a sus naturales diferencias, producto del entorno institucional y las disciplinas en que pudieran estar adscritos, los investigadores de la UAM encuentran en los cuerpos académicos los siguientes rasgos comunes:

1. Están conformados por varios elementos que en común cuentan con la afiliación disciplinaria, aun cuando puedan tener diversas adscripciones institucionales.
2. Cuentan con sistemas de organización de la autoridad en el campo específico

que no necesariamente coinciden con las de sus establecimientos. Se observan estructuras jerárquicas con cierto grado de validez y legitimidad asignado y reconocido por los miembros. Se reconocen liderazgos y éstos operan en el sistema de autoridad.

3. Es reconocible en ellas, estrategias de reproducción que permiten apreciar mecanismos de autorregulación que suelen incluir estrategias variables de reclutamiento, iniciación, incorporación, y trayectorias típicas.
4. Cuentan con modalidades relativamente comunes de comunicación, aunque a su vez es posible distinguir aspectos de diversidad en sus modalidades de intercambio de información, lenguajes especializados y modalidades preferentes de comunicación y distribución del prestigio.

Se indica finalmente en este documento que la tensión propuesta para los académicos implica mantener la atención a lo que une y a lo que distingue para de ahí derivar la estrategia institucional que corresponda, teniendo presentes tres elementos de referencia en la acción de los académicos:

- a) Los rasgos comunes del ethos general de la vocación al desarrollo del conocimiento y su coordinación con;
- b) Los rasgos comunes de la modalidad institucional para el desarrollo de sus académicos en lo particular, en relación con
- c) Los rasgos específicos que derivan de la variedad de afiliaciones disciplinarias

Como se puede apreciar en las reflexiones centrales de los documentos expuestos hasta aquí, sus planteamientos esenciales son los mismos que se expresan en los propósitos y objetivos del PROMEP que se han señalado en el apartado anterior de este subcapítulo, lo cual no es extraño debido a que algunos de los autores de ambos, es decir de los documentos de la UAM y del PROMEP, fueron los mismos*.

Es importante llamar la atención respecto de que estas reflexiones de los investigadores de la UAM —aún cuando tienen como referente de análisis el tema de “la pertinencia, relevancia y perspectiva de la universidad y en particular de la universidad pública mexicana”— se formulan en varios de sus aspectos teniendo como preocupación central la situación específica de la UAM, de tal manera que las conclusiones a las cuales se llega, con todo y que no se consideran “finales”, si pudieran

* El Grupo de trabajo sobre la Universidad estaba constituido por los profesores Azuela Bernal Ernesto; Del Río Haza, Fernando; Gil Antón Manuel; López Rangel Rafael; Meda Vidal Manuel, Mir Araujo Adolfo, Mora Carrasco Fernando, Porter Galetar, Luis, Rosado M. Daffny, Torres Mejía David y Varela Velásquez Roberto

reflejar en cierta medida los intereses y necesidades de esa institución cuyo modelo educativo departamental es diferente al vigente en la mayoría de instituciones que participan en el PROMEP.

Su aplicación mecánica a contextos institucionales diferentes a los de su origen y la ampliación o modificación de su naturaleza y alcance pueden dar lugar a contrasentidos y —en el mejor de los casos— a resultados inerciales que difícilmente modificarán la problemática que les ha dado origen.

En las comunidades académicas lo anterior es perfectamente sabido y, en gran medida los esfuerzos que cotidianamente se realizan, tienen como fin último construir y desarrollar nociones que den cuenta de la naturaleza y cambios que van presentado los fenómenos y procesos que son propios de los variados campos de conocimiento. El problema, sin embargo es que esto no siempre es sabido ni adoptado en las esferas en que se confecciona la agenda de políticas de un país y no es raro que algunos de los avances que se generan en el seno de las comunidades académicas se adopten como base de políticas de Estado.

2.3.3 LA PRODUCCIÓN SOBRE LOS CUERPOS ACADÉMICOS EN MÉXICO. UN NUEVO CORTE DE 1993 AL 2002

Con la puesta en operación del PROMEP en 1996, la producción de estudios sobre los académicos se ha hecho más abundante y diversa, no sólo en cantidad, sino también en perspectivas de análisis, siendo el propósito de este apartado presentar una visión panorámica de un nuevo recorte que cubre de 1993 al año 2002 tomando como base el nuevo estado de conocimiento elaborado por el equipo de investigadores del COMIE responsable de este campo, con el título de *Sujetos, actores y procesos de formación* (García Salord, Landesmann M. y Grediaga, R:2003).

Antes de abordar el análisis de este documento, creemos conveniente señalar que los materiales que se han tomado como base para la elaboración de los estados de conocimiento en el COMIE han sido por regla general reportes de investigación (concluidas y, en algunos casos en proceso) lo cual obedece a criterios de rigurosidad científica que este

consejo aplica también en sus procesos de selección de las ponencias que se presentan en sus congresos nacionales.

Lo anterior viene al caso debido a que durante la década 1993 – 2002 no sólo se generaron los registros que sirven de base para el estado de conocimiento mencionado sino también una cantidad impresionante de materiales confeccionados por los diversos sectores y niveles de gobierno de la educación superior (SEP, SESIC, IES, DES) —sobre todo los Proyectos de Desarrollo de los Cuerpos Académicos y los Convenios firmados entre las DES y el PROMEP entre otros muchos— que independientemente de su naturaleza oficial y de la inducción que estuvo presente con diversos niveles en su elaboración, reflejan una parte de la realidad de este campo que es necesario incorporar en sus balances.

Respecto de las correspondientes producciones de estas dos fuentes, se pueden advertir algunos rasgos que vale la pena señalar: La producción generada desde la SEP–SEIC–IES–DES, es muy abundante (tan sólo en cuanto a planes y proyectos de desarrollo de los cuerpos académicos por DES, hay aproximadamente 500), aunque es necesario hacer notar que una gran cantidad de estos materiales —producidos a manera de planes, proyectos, convenios e informes— presentan en su forma y contenido grandes coincidencias debido a que su elaboración fue inducida centralmente a partir de formatos estandarizados.

Independientemente de los contextos institucionales y de la muy particular situación de cada una de las DES autoras de estos materiales, se da como un hecho la existencia en ellas de cuerpos académicos cultivadores de “líneas de generación y aplicación de conocimiento” sin el mínimo esfuerzo explicativo acerca de su origen y desarrollo ni de las circunstancias que habrían permitido el surgimiento de esas modalidades de organización de sus académicos en las DES, ni de cómo es que los cuerpos académicos habían adquirido determinados niveles de consolidación, mientras que otros grupos de docentes quedaban al margen de estas modalidades de organización.

Sin más ni más se hace referencia a su existencia, como si siempre hubiesen existido, incorporando a su actividad cotidiana concepciones y prácticas estandarizadas que muy pocos se preocuparon por conocer y analizar en cuanto a sus orígenes y aplicabilidad a la compleja y diversa situación que presentan ya no sólo las IES entre sí, sino incluso las DES

que integran una institución. Ya habría tiempo, momento e instancias para la comprensión y el análisis.

Y si –aunque con una lógica y propósitos diferentes– estos otros intereses se han venido abordando y es ese el caso de esfuerzos como el del segundo estado de conocimiento sobre los académicos en el que se señala que uno de los acontecimientos más importantes ocurridos a lo largo de este nuevo recorte es el establecimiento de un campo de conocimiento mucho más definido en relación al estado de emergencia que presentaba en la década anterior.

Mientras que en el primer estado de conocimiento los principios de construcción del campo de los académicos fueron los temas y enfoques disciplinarios, en este otro se recurre a “hilos temáticos” debido a que los registros analizados se caracterizan mayormente por el tratamiento de problemas.

En esta reconstrucción el núcleo central son los académicos y sus actividades, abordados en dos planos : el individual (en cuanto a sus condiciones de formación) y el institucional, ambos articulados en torno a cinco aspectos principales :

1. Las condiciones sociales de producción y reproducción que regulan política y económicamente el campo
2. Las distintas formas de agregación de los académicos en el desarrollo de sus actividades
3. Las normativas que regulan la carrera académica
4. Las identidades que resultan de la trayectoria académica concreta al articularse con el ethos, tradiciones y culturas académicas y,
5. los espacios y grupos sociales de referencia y participación

Otro elemento de distinción en este nuevo recorte, es la aparición de producción referida a lo que ahí se denomina “nuevas unidades de análisis” entre las que se destacan los *cuerpos académicos* y los *grupos disciplinarios*, relativas a nuevas dimensiones y espacios de intervención de los académicos que se constituyen de manera abundante, sobretudo luego de la puesta en operación del PROMEP.

La conformación de este tipo de unidades de análisis y sus procesos de constitución, desarrollo, funciones, resultados e impactos han venido

impulsando de manera significativa el desarrollo y la delimitación del campo, favoreciendo además la incorporación de otras dimensiones como el poder, la política, la práctica docente, las disciplinas, las profesiones, la productividad, etc. que nosotros agregaríamos que son todas consustanciales al funcionamiento del PROMEP y sus acciones.

En los registros sobre la producción de los noventa, el equipo de investigadores del COMIE identifica una serie de “nudos problemáticos” en los que se centra el interés de los investigadores mexicanos siendo más frecuentes los que abordan los procesos y condiciones de emergencia, la constitución, reproducción, consolidación, desestructuración o desaparición de cuerpos académicos, la mayoría de ellos en términos de la profesionalización, institucionalización, cambio institucional, modernización, construcción de identidades, socialización, reproducción y reconversión social, que, a manera de impactos, se están produciendo en los académicos implicados y sus instituciones.

De estos nudos problemáticos y las modalidades con que se han estado abordando, los investigadores del COMIE responsables de este campo, han encontrado en él cinco dimensiones de tratamiento de los académicos :

1. La *dimensión laboral*, centrada en las condiciones salariales de los académicos y su relación contractual con la institución
2. La *dimensión disciplinar* relacionada con su condición de profesionales vinculados a la institución como portadores de una formación disciplinar
3. La *dimensión social* relacionada con su condición de pertenencia a un segmento del mercado profesional ocupando posiciones diversas
4. *Dimensión política* derivada de su condición de actores que ocupan posiciones diferenciadas en un campo y vinculadas a determinadas relaciones de fuerza y,
5. La *dimensión simbólico imaginaria* que, junto con la política, atraviesa y articula a las otras en la medida en que constituye un espacio de elaboración de los referentes identitarios

Otro elemento de diferencia en este estado de conocimiento en relación al de la década anterior, tiene que ver con la perspectiva de

análisis de los procesos y fenómenos que se analizan ya que, mientras en la década de los ochenta predominaron los estudios de naturaleza macrosocial, abstracta y general, los estudios de este otro recorte presentan una tendencia al estudio de la diversidad, la complejidad y la temporalidad, propia de los estudios microsociales.

Los avances y desarrollos en las dimensiones señaladas se reportan con avance desigual planteándose como escenario deseable una etapa de capitalización del conjunto de resultados de los dos recortes hasta ahora efectuados (el de 1982-1992 y el de 1993-2002).

Los resultados del análisis de los registros de la década se presentan en tres ejes analíticos en los que se abordan :

- Los procesos de emergencia y constitución
- Los procesos de constitución simbólico imaginaria de los académicos y,
- Las condiciones de trabajo y de reproducción vigentes.

Los rubros cubiertos en estos ejes analíticos permiten ya, ensayar respuestas al menos iniciales a diversos problemas presentes en el campo de los académicos mexicanos y, en este informe se dedica la parte final de este apartado al análisis de algunas de las principales reflexiones generadas en dos de ellos (el de los procesos de emergencia y constitución y el de las condiciones de trabajo y reproducción) debido a que son éstos los que guardan una relación más cercana con la temática que se aborda en este informe.

Vale aclarar que los resultados del tercer eje analítico, por abocarse centralmente al tema de las políticas públicas, no se analizan en el estado de conocimiento sobre los académicos, sino en otro de los campos de conocimiento del COMIE, aunque en este de los sujetos, actores y procesos de formación, si se cubren al menos las líneas centrales de sus hallazgos.

En el primer caso, es decir, en relación a los procesos de emergencia y constitución de los cuerpos académicos y los grupos disciplinares, se reporta un avance importante en su descripción y en el de la diversidad de sus actividades y espacios, identificándose además la emergencia de nuevas perspectivas para explicar los procesos que conforman y

reproducen diversos cuerpos académicos y comunidades disciplinares y sus consecuencias sobre las trayectorias académicas.

El equipo de investigadores del COMIE responsables de este campo señala que su principal interés en este eje temático estuvo enfocado a capitalizar los aportes de los reportes de investigación en torno a una interrogante central ¿Quiénes son los académicos? y que los trabajos analizados ofrecen respuestas mediadas por intereses, enfoques teóricos y estrategias metodológicas, sobre todo en aspectos específicos como :

- Cuántos son, dónde trabajan y cuales son los perfiles de los académicos?
- Cual es el origen y la composición social de los académicos mexicanos?
- Cuales son las funciones asignadas y realizadas por los académicos?
- Qué es la cultura académica?
- Cómo es que emergen, se conforman y reproducen los cuerpos académicos y las comunidades disciplinares?
- Cómo es que se llega a ser un académico?
- Qué es la carrera académica? y,
- Qué es la profesión académica?

En torno a estas interrogantes hay diversos grados de avance y, por ejemplo, en relación a la primera de ellas, se informa de la construcción de bases de datos, las descripciones analíticas de la composición del personal académico y la producción de anuarios y agendas estadísticas, tanto de las IES como de otros organismos y dependencias educativas.

De estas respuestas es interesante el señalamiento de que las primeras bases de datos se inician en los primeros años de los noventa teniendo como antecedente inmediato las nociones de mercado y de profesión académica, exponiendo como uno de los avances en este punto la propuesta de la noción de *cuerpo académico* que aparece en la obra colectiva *Los rasgos de la diversidad. Un estudio de caso sobre los académicos mexicanos* (Gil Antón y otros :1994), importante porque es contemporánea de los dos materiales del grupo de investigación de la UAM al que nos referimos en el apartado anterior de este subcapítulo, pero ahora —en marzo de 1994— con una pretensión explicativa específica y concreta que en los dos primeros documentos, aún no presentaba.

Entre las respuestas a esta primera interrogante, la relacionada con la producción de anuarios y agendas estadísticas, reconoce que esta producción se ha desarrollado de manera importante como consecuencia

de las actividades de planeación que las IES vienen realizando, pero se informa lacónicamente que “En esta oportunidad no realizamos el registro de lo producido...” (García Salord, Landesmann, M. y Grediaga R. 2003: 134-135) argumentando la persistencia de la dispersión de la información que, sin embargo, ya no es un argumento tan válido debido a que, por lo menos del año 2000 a la fecha tal información se encuentra concentrada en las IES y el acceso a ella ya no es tan complicado.

Otras respuestas –ahora en relación a las funciones asignadas y realizadas por los académicos- representan interés para este informe debido a su relación con la diversificación de las funciones que el PROMEP propone, al menos para los académicos integrantes de los cuerpos académicos y los que pretenden el reconocimiento del denominado en este Programa como “Perfil PROMEP”.

En este rubro se informa de una profundización y diversificación del tratamiento de las funciones del académico, distinguiéndose dos líneas: Una que atiende a la objetivación de las tensiones entre docencia e investigación en los marcos de los nuevos mecanismos de evaluación del trabajo académico, y otra que se desarrolla a partir de la incorporación de nuevas herramientas analíticas y metodológicas que aportan complejidad al estudio de las funciones. Aquí las respuestas tienen que ver con algunas de estas funciones, particularmente las académicas, las sociales y las de difusión cultural y extensión académica, sobresaliendo las primeras.

En ese caso el avance más significativo reportado tiene que ver con la identificación del “trabajo académico” como elemento constitutivo del campo de conocimiento. Se informa también de que los estudios realizados en relación a este tema están identificando otras actividades que los académicos desarrollan (no se dice, pero la mayor parte de ellas le son asignadas como requisito para su participación en los programas de estímulos y entre ellos desde luego el PROMEP) como la gestión, búsqueda de financiamientos, el ejercicio de la representación, la vinculación y otras.

En relevo de esta ausencia de relación de las nuevas funciones asignadas a los académicos con los requisitos de los programas de estímulos, más adelante se señala que “... de una u otra manera el conjunto de resultados registrados en esta sección, permiten advertir que los propósitos de las políticas actuales referidas a generalizar el perfil del docente – investigador, no dependerían sólo de un cambio en la práctica de los actores, sino también en el patrón de articulación entre la

investigación y la docencia, vigente hoy en día en la mayoría de las instituciones de educación superior.” (García Salord, Landesmann, M. y Grediaga, R. 2003: 140-141)

Más adelante, en la pregunta relacionada con cómo emergen, conforman y reproducen los cuerpos académicos y las comunidades disciplinares, se plantean dos tipos de respuestas en los registros analizados en relación a su estudio. Los dos tipos de respuesta aluden uno, al conocimiento de los procesos de emergencia y constitución de diferentes grupos disciplinares y el otro, a la identificación de las etapas y las lógicas particulares.

En otra de las interrogantes, la que alude a qué es la carrera académica se señalan avances en tres sentidos : i) el enriquecimiento del acervo de reconstrucciones históricas sobre la génesis de la carrera académica en México; ii) ciertas precisiones conceptuales entre carrera y trayectoria académica y iii) la localización de situaciones clave que permiten puntualizar algunos problemas inherentes al desarrollo de la carrera académica. El segundo de estos sentidos resulta importante para el tema que se aborda en este informe debido a que en él se contempla —entre otros asuntos— el del tratamiento investigativo de la normativa como sistema clasificatorio de posiciones académicas que tiene que ver con los impactos que el “perfil PROMEP” está generando en las carreras académicas del personal docente de la UAS para quienes el cumplimiento formal de los requisitos para su reconocimiento está desplazando la atención en sus trayectorias.

En ese primer eje analítico del estado de conocimiento de los académicos en la década 1993 – 2002, un asunto que representa una singular importancia para la temática de este informe es el relacionado con las respuestas que se expresan a ¿Qué es la profesión académica?. A pesar de que se indica que no se encontró ningún trabajo que avance las aportaciones generadas en la década anterior, se da cuenta de una serie de trabajos identificados como “ruidos” en cuyo conjunto se encuentran afirmaciones, reflexiones, preguntas, inferencias, evidencias e incluso conceptos que forman parte del discurso que se ha generado en el campo, pero que existe inarticulado.

Estos “ruidos” son presentados en forma de cuatro registros, sin indicar el criterio empleado para su clasificación aunque en la descripción que hace de cada uno de ellos se logra entrever un intento por establecer las características, alcances y valor explicativo de las

aproximaciones que se han desarrollado en los registros sobre la materia para clarificar este concepto.

En el primero de ellos se consigna que, la que se considera la definición "más establecida" sobre la profesión académica, coincide con la de Rocío Grediaga quien señala que ésta " [...] constituye una asociación de individuos que se ubican en organizaciones que cumplen con la función de producir, transmitir y certificar la adquisición del conocimiento; tienen la capacidad de autorregular los procedimientos de incorporación a la profesión y a otras profesiones, evaluar los productos y servicios que generan y cuentan con un ethos particular, que como diría Metzger implica una acendrada defensa de los principios de libertad académica y autonomía para las organizaciones universitarias (Grediaga, 1999:167)

Esta definición y otros elementos explicativos complementarios en relación al grado de escolaridad y el tiempo de contratación de un amplio sector de los académicos mexicanos, la llevan a reflexionar en que su proceso de profesionalización no ha concluido, y de ahí concluye que el desempeño del rol ocupacional, como un tipo especial de profesión, requiere de la institucionalización de los procedimientos de la carrera, rendir cuentas y exigirlos, así como garantizar el control académico de estos procesos.

De estos argumentos se desprende una tesis muy importante para el tema que se aborda en este informe, según la cual la profesión académica no alude al grupo particular de los profesores de tiempo completo o al del "personal de carrera" (caracterizado por los autores del estudio *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos* como el "cuerpo académico profesionalizado" para distinguirlo del "cuerpo académico con dedicación marginal") "[...]sino al desempeño de un rol ocupacional cuyo grado de profesionalización depende del grado de institucionalización alcanzado en cada uno de sus elementos constitutivos : las disciplinas, el ethos, la carrera, la capacidad de autorregulación y evaluación, la rendición de cuentas, etcétera"

El segundo registro alude a una fundamentación de la definición del trabajo académico como profesión a partir de herramientas conceptuales de la sociología, indicando que en este caso el tratamiento no gira en torno a la definición de profesión académica, sino a los procesos de

* Grediaga Kuri, Rocío (1988) "Cambios en el sistema de recompensas y reconocimiento en la profesión académica en México", en *Revista de la Educación Superior*, México: ANUIES. Citado en Ducoing, P. Op. cit. p.162

profesionalización identificados como modernización, institucionalización y especialización.

En el tercer registro (basado principalmente en aportaciones de Manuel Gil Antón y Rocío Grediaga) hay una cercanía mucho más directa con el tema que se aborda en este informe refiriéndose explícitamente a la precisión que Rocío Grediaga hace en el primer registro en relación a las características de los sujetos a los que se alude en la definición de profesión académica.

Se señala ahí que “En los últimos años de la década, encontramos que en el terreno discursivo, la noción de cuerpo académico está desplazando al concepto de profesión académica y que esta noción ha sido incorporada, paulatinamente, en el discurso del ámbito de la administración de las cuestiones universitarias, aunque con los recortes y resignificaciones que cada grupo de administradores ha juzgado conveniente a sus intereses. La noción propuesta en el campo de la investigación es una categoría analítica, con la que se pretende orientarla acerca de los rasgos particulares de los académicos mexicanos... ; en esa condición difiere de la definición propuesta en el campo de la política y la administración, porque esta última refiere a un perfil deseado para el conjunto del grupo ocupacional, y vigente sólo en segmentos particulares.” (García Salord, Landesmann M. y Grediaga R. 2003:164)

Antes de pasar al tercer eje de análisis del segundo estado de conocimiento sobre los académicos en que se aborda el tema de las políticas públicas y las nuevas formas de organización y regulación del trabajo académico, consideramos conveniente reiterar que la intención de desarrollar un apartado de este informe relacionado con el origen del concepto *cuerpos académicos* se encuadra precisamente en la necesidad de clarificar cual es el sentido original de esta noción, a efecto de distinguirla de las connotaciones que le son asignadas al trasladarla al campo de las políticas implementándola como el PROMEP, tratando de clarificar el momento y circunstancias en que esto ocurre, para después valorar las implicaciones de este hecho.

Como ya se indicaba, el análisis de las políticas públicas y las formas de organización y regulación del trabajo académico, a pesar de estar enfocadas centralmente en el académico y sus actividades, finalmente no se realizan en este estado de conocimiento sino en otro de los campos que cubren los investigadores del COMIE que aún no se publica. Hay en ese campo un estado de conocimiento denominado

precisamente *Políticas educativas* (Zorrilla, M y Villa, L, coordinadoras: 2003), pero los registros que ahí se analizan tienen que ver con este tipo de actividades del sector gubernamental mexicano, pero en los niveles de la educación básica y el bachillerato que no son los que se cubren en este informe de investigación.

No obstante esto, hay que aclarar que los dos primeros subcapítulos de este marco teórico están enfocados precisamente al tema de las políticas públicas, cubriendo de manera específica las que se han generado en el nivel de la educación superior.

En el segundo estado de conocimiento sobre los académicos que se ha venido comentando, el tratamiento que se da a este tema se ocupa en señalar una serie de hallazgos detectados a lo largo de la década en estudio y a cubrir el análisis de una serie de materiales en los que se cubren los enfoques, estrategias teórico-metodológicas y ampliación de la mirada sobre el tema de la evaluación.

En relación a los hallazgos se informa que en la mayoría de los trabajos de investigación que se generan en los últimos años se advierte que el origen de su interés se sitúa en el análisis del cambio en la relación entre el Estado y el SES mexicano, pasando del Estado benefactor al Estado evaluador a partir, generalmente de las reflexiones de Brunner a las que ya se ha hecho referencia en otros puntos de este marco teórico.

Otro hallazgo tiene que ver con el papel de la evaluación en la asignación de financiamientos a las IES, sobre todo en rubros como las actividades de formación de los académicos y los programas de estímulos, que regularmente se atienden con fondos de recursos adicionales o "financiamientos extraordinarios" que también se han cubierto en este informe en relación a que este es uno de los criterios con los que el Estado ha venido presionando a las IES para la incorporación de las políticas que constituyen la nueva agenda para el SES.

Un tercer elemento que se señala en esta serie tiene que ver con las explicaciones a las intenciones que se encuentran en el fondo de la aparición de los programas de estímulos en los que se detectan dos grandes posiciones: una según la cual estos programas son expresión de una imposición externa, generalmente asociada a los organismos financieros internacionales y otra que sostiene que más bien son uno de los resultados de la gestión de una "[...] élite científica familiarizada con

altos estándares de evaluación de su comunidad internacional...” (García Salord, Landesmann, M. y Grediaga, R. 2003 : 210).

Otro hallazgo en este campo tiene que ver con la detección de algunos esfuerzos de análisis, sobre todo de investigadores como Ibarra Colado (2000 c) en relación con un desplazamiento de las tendencias a la planeación y homologación de las condiciones de trabajo de los años setenta, hacia un enfrentamiento de la crisis de los ochenta vía la evaluación y la rendición de cuentas.

Un quinto hallazgo detectado tiene que ver con la apreciación de que, a pesar de la omnipresencia de la evaluación y la rendición de cuentas presentes en distintas formas en la operación de las nuevas políticas, subsiste la lógica de negociación o intercambio político entre las IES y el gobierno, vigente particularmente en la década de los setenta, sobre todo porque la evidencia empírica detectada a través de estudios de caso estaría indicando que, en situaciones específicas en las que se detectan posibles situaciones de inestabilidad política, se actúa con determinados márgenes de discrecionalidad.

Un hallazgo más tiene que ver con deficiencias y contrasentidos en la orientación de las políticas hacia el subsector como podría ser el caso de la implementación del PROMEP y su articulación con el FOMES que, en opinión de investigadores como De Vries (2000), más que representar un avance en la profundización y consolidación del cambio estructural que se podría haber impulsado con las orientaciones del Estado evaluador, retoma los esquemas más tradicionales del Estado planificador.

A manera de recapitulación en torno a estos hallazgos se señala un avance considerable en el campo que ha favorecido no sólo la posibilidad de describir la situación en que aparecen los programas en que se traducen las nuevas políticas, sino que además hay también un avance en cuanto al conocimiento de los mecanismos que se están empleando para su implementación encontrándose como un dato interesante que merece mayores explicaciones el que programas del tipo del PROMEP hayan sido contruidos con la participación de actores internos del SES, de donde se desprendería que son susceptibles de modificación y / o ajuste.

Finalmente, en relación a las tendencias que se advierten en los hallazgos de este tema de las políticas públicas, cabe llamar la atención acerca de que sus fronteras, en relación al campo de los académicos, están muy próximas y de muchas maneras relacionadas y que, desde el

primer capítulo de este informe se señalaba que, en el caso concreto del PROMEP, habría necesidad de un abordaje conjunto debido a que en tal programa se sintetizan las categorías de “los académicos” y las “políticas educativas” que están en la base de esta investigación.

El énfasis de esta investigación está puesto en el análisis del impacto que el PROMEP está produciendo sobre el desarrollo académico de la Universidad Autónoma de Sinaloa y, de manera específica se localizaron en el periodo 1993 — 2002 algunas investigaciones (Grediaga, R.: 1997; De Vries, W. 1999; Gil, M.: 2000; Ibarra, E.:2000 b) en las que se abordan los efectos de este tipo de programas en las IES en que se implementan, cubriendo un amplio espectro que va desde los cambios institucionales, los producidos sobre la vida académica y los que se perciben sobre los ingresos y salarios del personal académico.

En el primer caso los cambios han estado determinados por el establecimiento de reglas explícitas en las IES para el otorgamiento de los recursos extraordinarios con que operan programas como FOMES y PROMEP, y tienen que ver con la adopción de un conjunto de valores como la competencia, calidad, eficiencia, eficacia, etc., así como de mecanismos meritocráticos para el otorgamiento de los estímulos.

En algunos otros trabajos(Grediaga, R.: 1997; Gil, M.:2000; Ibarra, E. 2000), se han documentado otro tipo de cambios en la vida académica de las instituciones en que se vienen instrumentando con este tipo de programas y en ellos se alude a una creciente participación de los académicos en estos programa, no obstante los fuertes cuestionamientos (Villaseñor G.: 2000; Aboites H.: 2000) que desde sus orígenes se les formularon desde algunos ámbitos de la comunidad académica.

Pese a los considerables avances reportados en este campo, creemos conveniente tener claro que aún se trata de campos en construcción y que resulta imperativo atender los varios llamados que los investigadores del campo hacen a la comunidad académica a ampliar el universo de estudios de caso que haga posible el análisis de fenómenos de disgregación y desestructuración que se empiezan a percibir sobre todo en las IES públicas en que estos programas vienen operando y es justamente en atención a este llamado que se presentan los resultados obtenidos con esta investigación en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Capítulo 3

METODOLOGÍA

El propósito de este apartado está enfocado a la exposición de la estrategia metodológica con que se emprendió el cumplimiento de los objetivos propuestos. En tal estrategia se pueden distinguir tres aspectos centrales que se enuncian en el siguiente párrafo y, en torno a ellos es que se presenta la siguiente información:

1. Objeto de estudio y universo de investigación
2. Estrategia de intervención sobre el objeto de estudio
3. El esquema de investigación

Aún cuando en el desarrollo de los siguientes apartados se abordan más ampliamente un conjunto de características, tanto del objeto de estudio como del universo de investigación, se considera conveniente adelantar algunos datos relacionados con decisiones de tipo metodológico que se tomaron al respecto y, en este sentido, lo primero que hay que precisar es que el problema de investigación que se abordó en este trabajo tiene que ver con un Programa cuya cobertura es nacional y abarca un universo de acción constituido por 45 universidades estatales que incluyen a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en las que se implementa con las mismas modalidades y teniendo las mismas metas y objetivos, distinguiéndose solamente cada caso, en cuanto a la estrategia diseñada para operar sus diversas actividades.

Por otro lado, el interés puesto en esta investigación en el impacto que este Programa está produciendo en el desarrollo académico institucional, determinó desde un inicio el abandono de la posibilidad de abordarlo macrosocialmente en su escala nacional y, en su lugar, se optó por realizar un estudio de caso, el de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), que por cierto puede resultar paradigmático debido a

que esta Institución, por su número de DES que participan en el PROMEP (36), ocupa el segundo lugar nacional.

Aún así, las 36 DES de la UAS constituían un universo de investigación bastante amplio, tomando en cuenta que los principales indicadores que había que abordar en la investigación, incluían los proyectos de desarrollo de cuerpos académicos (DCA) y las versiones que de ellos tenían los principales actores educativos implicados en su implementación. En tal sentido, se decidió no hacer un estudio censal sino muestral y que la muestra debía de ser de campo heterogéneo, toda vez que —en relación precisamente a los “Cuerpos Académicos”— las DES de la UAS participantes en el Programa, no son iguales; algunas cuentan con ellos y otras no y eso dio la pauta para la constitución de dos grupos de DES: Las que tienen C.A y las que no los poseen que se podrían cubrir en ambos casos, con una muestra del 50%.

3.1. OBJETO DE ESTUDIO Y UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN

Como ya se ha indicado, el **objeto de estudio** en este proyecto son dos categorías sociales, relativamente novedosas en tanto que objetos de estudio, que son “*los cuerpos académicos*” y “*las políticas educativas*”.

Ambas categorías se analizan en cuanto a su proceso de construcción como tales, primero por separado, dando cuenta de sus orígenes y posterior desarrollo y, en un segundo momento, de manera articulada como se presentan en la realidad educativa del nivel superior, como el Programa de Mejoramiento del Profesorado, que, además de ser la política pública oficial que se desarrolla en todas las IES públicas del país, tiene como objeto central de sus actividades a los C.A.

Este objeto de estudio fue abordado en un **universo de investigación** integrado por 17 dependencias de educación superior (DES) de la Universidad Autónoma de Sinaloa que se constituyen así en el referente empírico de esta investigación, y representan un 47.2 % del total (36) de sus DES que participan actualmente en el PROMEP, organizadas en dos grandes grupos cuya diferencia fundamental es la existencia o no, en cada uno de ellos, de C.A., razón por la cual esta diferencia adquiere en esta investigación la función de *Variable*.

Las DES seleccionadas presentan características singulares como su adscripción a alguna de las cuatro Unidades Académicas en que está organizada la UAS, su nivel de desarrollo académico, su pertenencia a determinadas áreas de conocimiento, los perfiles de sus principales

actores educativos, etc. que las hacen diferentes una de otras, aunque poseen también rasgos comunes como impartir programas académicos a nivel superior y cumplir con una serie de requisitos que el PROMEP estableció para concebirlas como DES y, consecuentemente, estar en condiciones de formular sus Proyectos DCA.

En cada una de las 17 DES seleccionadas, al igual que ocurre con el resto de las 36, hay un Proyecto DCA, coordinado por un responsable que debe dar seguimiento a los compromisos contraídos con el PROMEP, así como a las actividades de planeación que desarrollan un número variable de profesores de tiempo completo (PTC) agrupados en un número también variable de Cuerpos Académicos cuyo propósito central es trabajar colegiadamente en torno a un determinado número de Líneas de Generación y Aplicación de Conocimiento (LGAC) y a los compromisos mencionados, cuyo cumplimiento es apoyado desde un subprograma del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) de la UAS, denominado Programa de Reordenamiento de la Oferta Educativa (PIRDOE), creado en otra administración para fines distintos a los que actualmente realiza en el marco de las actividades del PROMEP.

Las cifras correspondientes a cada uno de los rubros del Programa hasta aquí mencionadas, se han venido modificando por diversos motivos, e incluso de una fuente a otra pero, en números redondos se podría decir que los primeros datos públicos del PROMEP en la UAS señalaron la existencia de 36 DES; aproximadamente 300 CA desarrollando cada uno de ellos una LGAC, lo cual daría una cantidad de 300 LGAC que estarían involucrando para el año 2006 a un total aproximado de 1500 PTC (Tabla N° 15).

Una de las principales razones de la modificación en la base de datos del PROMEP en la UAS, fue la precisión que este Programa formuló a la UAS y a las demás IES participantes en sus actividades acerca de lo que habría de entenderse como "Cuerpo Académico", la forma en que éstos se constituyen y sus consecuentes niveles de desarrollo. Las cifras y clasificación de las DES, a partir de entonces se modificaron sustancialmente y, específicamente, en lo que respecta a cuerpos académicos y sus niveles de desarrollo, la información en 1999, se consigna en la tabla N° 16

TABLA N°15 BASE DE DATOS DEL PROMEP EN LA UAS 1997 (Número de LGAC-CA y PTC por DES, organizadas por área de conocimiento)

ÁREA DE CONOCIMIENTO	Unidad Académica Zona Norte				Unidad Académica Centro- Norte				Unidad Académica Centro				Unidad Académica Zona Sur				Totales
	D E S *	L G A C **	P T C ***	Escuelas	D E S	L G A C	P T C	Escuelas	D E S	L G A C	P T C	Escuelas	D E S	L G A C	P T C	Escuelas	
Ingeniería y Tecnolo-gías	1	6	59	Esc. de Ingeniería	-	-	-	-	3	9 5 3 17	80 49 14 143	Esc. de Ingeniería Esc. de Arquitect. Esc. de Informática	2	11 7 18	56 20 76	Esc. Ingeniería Esc. Informática	6 DES 41 LGAC 278 PTC
Ciencias Naturales y Exactas	-	-	-	--	-	-	-	-	3	14 13 4 31	29 115 12 156	Esc. C. Físico-mat Esc. C. Quím-Biol. Esc. Biología	1	4	49	Esc. C. del mar	4 DES 35 LGAC 205 PTC
Ciencias de la Salud	-	-	-	--	-	-	-	-	5	22 6 3 5 5 41	59 12 51 66 44 232	Coord. Univ. Hosp. Esc. Sup. Ed. Física Esc. Odontología Esc. de Medicina Esc. Med. Vet y Zoo	1	6	23	Esc. de Enfermería	6 DES 47 LGAC 255 PTC
Ciencias Agrop.	1	9	52	Esc. Sup. Ag. V. Fte.	-	-	-	--	1	8	118	Esc. Sup. de Ag.	-	-	-	--	2 DES 17 LGAC 170 PTC
Ciencias sociales y Administrativas	2	5 3 8	23 16 39	Derecho y C. Pol. Esc. T. Soc.	2	9 12 21	19 30 49	Admón. Ag. y D. Rur Esc. C. Soc. y Advas.	6	12 -- 14 10 -- 8 44	32 -- 56 22 -- 158 268	Esc. Derecho Esc. T. Social Esc. Psicología Esc. Economía I. I. E. S. Esc. Cont. Y Adm.	4	8 10 4 10 32	28 20 10 48 106	Esc. Derecho Esc. T. Soc. Esc. Turismo Esc. C. Sociales	14 DES 105 LGAC 462 PTC
Educación y humanidades	-	-	-	--	-	-	-	--	3	16 10 5 31	19 20 18 57	CISE Esc. de Filosofía Esc. de Historia	-	-	-	--	3 DES 31 LGAC 57 PTC
Totales	4 D E S	23 L G A C	150 P T C		2 D E S	21 L G A C	49 P T C		2 D E S	172 L G A C	974 P T C		8 D E S	60 L G A C	254 P T C		35 DES 276C.A. LGAC 1427 PTC

* DES. Dependencia de Educación Superior

** LGAC Líneas de Generación y Aplicación de Conocimiento

*** PTC Profesor de Tiempo Completo

TABLA N° 16 Nivel de desarrollo de los cuerpos académicos de la UAS (1999) por DES y Area de Conocimiento

AREA DE CONOC.	DES	Unidad Norte				Unidad C.-Norte				Unidad Centro				Unidad Sur			
		CA C	CA E.C	CA E.F.		CA C	CA E.C	CA E.F.		CA C	CA E.C	CA E.F.		CA C	CA E.C	CA E.F.	T O T A L
Ingeniería y Tecnologías	1. Escuela de Ingeniería	0	0	0		0	0	0		0	3	0		0	0	0	3
	2. Escuela de Arquitectura	0	0	0		0	0	0		0	2	0		0	0	0	2
	3. Escuela de Informática	0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	1	1
Ciencias Naturales y Exactas	4. Esc. de Ciencias Quím-biol.	0	0	0		0	0	0		0	2	1		0	0	0	3
	5. Esc. de Ciencias Fis.-Mat	0	0	0		0	0	0		0	1	1		0	0	0	2
	6. Escuela de Biología	0	0	0		0	0	0		0	0	1		0	0	0	1
	7. Esc. de Ciencias de la Tierra	0	0	0		0	0	0		0	0	1		0	0	0	1
	8. Escuela de Ciencias del Mar	0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	2	2
Ciencias de la Salud	9. coord. Univ. del Hospital Civil	0	0	0		0	0	0		1	0	1		0	0	0	2
	10. Esc. de Med. Veterinaria y Zoo.	0	0	0		0	0	0		0	2	2		0	0	0	4
	11. Escuela de Odontología	0	0	0		0	0	0		0	1	1		0	0	0	2
	12. Escuela de Medicina	0	0	0		0	0	0		0	0	2		0	0	0	2
Ciencias Agropecuarias	13. Escuela Sup. de Agricultura	0	0	0		0	0	0		1	1	2		0	0	0	4
Ciencias Sociales y Administrativas	14. Esc. de admón. Ag. y Des Rural	0	0	0		0	1	2		0	0	0		0	0	0	3
	15. Escuela de Ciencias Sociales	0	0	0		0	0	0		0	0	0		1	1	0	2
	16. Escuela de Contab. y admón.	0	0	0		0	0	0		0	3	0		0	0	0	3
	17. Escuela de Economía	0	0	0		0	0	0		0	2	2		0	0	0	4
	18. Escuela de Derecho	0	0	0		0	0	0		0	0	5		0	0	0	5
Educación y Humanidades	19. Centro de Inv. y Serv. Educ.	0	0	0		0	0	0		1	1	1		0	0	0	3
	20. Escuela de Historia	0	0	0		0	0	0		1	1	1		0	0	0	3
	21. Escuela de Filosofía	0	0	0		0	0	0		0	0	3		0	0	0	3
Totales	21 DES (58.3 % de 35)	0	0	0		0	1	2		4	19	24		1	1	3	55

Como se puede advertir en la tabla anterior, los rubros correspondientes a DES con C.A. y a LGAC se modificaron sustancialmente pasando, en el primer caso de 36 a 21 DES, mientras que en el caso de las LGAC, se pasó de, aproximadamente 276 LGAC que equivalen a igual número de cuerpos académicos, a sólo 55 de ellos, introduciéndose una clasificación de éstos, en base a su nivel de desarrollo. Los que llevan la notación "C" corresponden a los cuerpos académicos "Consolidados"; los que aparecen con la notación "E.C." son cuerpos académicos "en consolidación" y los que aparecen bajo la notación "E.F." son cuerpos académicos "en formación".

El número de PTC en la nueva versión ya no aparece, pero se considera que es bastante inferior a los 1427 que aparece en el cuadro # 1 y que se sitúa, cuando mucho en la quinta parte, que correspondería más o menos a 300 académicos.

En el tránsito de la base de datos inicial a la que actualmente se está operando, el 41.6 % de las DES de la UAS han modificado sustancialmente su situación al quedar en el grupo de las que no poseen C.A. lo cual las deja fuera de muchos de los apoyos más importantes del PROMEP, con consecuencias que aún no pueden valorarse cabalmente, salvo en lo que corresponde a sus posibilidades de desarrollo. En las 15 DES que ya no aparecen en el cuadro 2, pero que pese a todo siguen existiendo y tienen además convenios firmados con el Programa, el elemento común es la inexistencia de C.A., aunque los criterios de operación del PROMEP contemplaron, en su lugar, la creación de otra modalidad organizativa para sus académicos a la que denominaron "Grupos Disciplinarios" que, a pesar de no poder participar en los concursos por los recursos extraordinarios, se supone que en algún momento podrán modificar su nivel de desarrollo y pasar a un nivel superior, en alguno de los niveles de desarrollo de los cuerpos académicos ya mencionados.

De toda esta información y sus categorías de clasificación resultó el diseño del universo de investigación que se cubrió en este trabajo, en cuanto a DES se refiere.

La muestra diseñada está constituida por 17 DES (47.2 % del total), de las cuales 10 corresponden al grupo de DES con C.A. y 7 al grupo de DES sin C.A que representan el 47.6 y 46.6 % de sus respectivos grupos. Las DES seleccionadas son las siguientes:

TABLA N° 17 UNIVERSO DE INVESTIGACION

AREA	DES CON CUERPOS ACADÉMICOS					DES SIN CUERPOS ACADÉMICOS	
	ESCUELA	ZONA	Tipo de C.A			ESCUELA	ZONA
			C	E.C	E.F		
I	1. Escuela de Ingeniería Culiacán	Centro	—	3	—	1. Escuela de Ingeniería	Norte
II	2. Esc. de Ciencias Quím.— Biológicas 3. Escuela de Ciencias del Mar	Centro Sur	— — —	2 — —	1 2		
III	4. Coord. Univ. del Hospital Civil 5. Escuela de Odontología	Centro Centro	1 — —	— — 1	1 1	2. Escuela Superior de Educ. Física 3. Escuela de Enfermería Mazatlán	Centro Sur
IV	6. Escuela Superior de Agricultura	Centro	1	1	2	4. Esc. Sup. de Agricultura del Valle del Fte.	Norte
V	7. Esc. de admón. Agrop. Y Des. Rural 8. Escuela de Ciencias Sociales 9. Escuela de Economía — IIES	C.—Nte — Sur Centro	— — 1 — —	1 — 2 — 2	2	5. Escuela de Trabajo Social de Mazatlán 6. Escuela de Derecho y Ciencias Pol. 7. Escuela de Ciencias Econ. — Advas	Sur Norte C.—Nte
VI	10. Escuela de Historia	Centro	1	1	1		
Totales	10 DES: 1 de I; 2 de II; 2 de III; 1 de IV; 3 de V y 1 de VI	7 Centro 2 Sur 1 C. Nte	4	12	12	7 DES: 1 de la I; 0 de la II; 2 de la III 1 de la IV; 3 de la V y 0 de la VI	2 Norte 1 C.—Nte 2 Centro 2 Sur

En el diseño de esta muestra se puede apreciar que se tuvo cuidado en que todos los rasgos constitutivos del universo en cuanto a existencia o no de C.A., Unidades Académicas y áreas de conocimiento se mantuvieran y que además esto fuera en la misma proporción.

Como ya se indicó, al análisis de los proyectos de DCA de cada una de estas DES, se agregó el trabajo con un conjunto de actores académicos involucrados en las diversas actividades que desarrolla el PROMEP en las DES de la UAS: Estos actores son: 1) los responsables de PDCA en las DES, tengan o no cuerpos académicos; 2) los responsables de proyectos en el PIRDOE y 3) los académicos de las DES, estén o no incorporados a alguna modalidad de cuerpos académicos.

En pocas palabras, el universo de investigación que se tomó como base para este trabajo quedó constituido por 17 DES, 10 con cuerpos académicos y 7 sin ellos, pero todos con proyecto DCA, 8 responsables de proyectos en el PIRDOE y 34 académicos, 20 adscritos a DES con C.A. y 14 a DES que no los poseen. Cabe adelantar que la muestra diseñada para este trabajo se cubrió de conformidad con lo planeado

aunque no al 100%. En el caso de los responsables de las DES se cubrió un 94.1% y en lo que corresponde al personal docente de las DES cubiertas se trabajó con el 91.7 %.

3. 2 LA DESCRIPCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO

El problema de investigación que se abordó en este trabajo es de naturaleza teórico práctica y esto determinó de manera importante, la necesidad de construir una estrategia mixta que articulara dos modalidades básicas de intervención: Por un lado, el trabajo de gabinete, encaminado a generar conocimiento en torno a las categorías que se analizan, cubriendo actividades de búsqueda, sistematización y análisis y, por el otro, el trabajo de campo que se cubrió con visitas a las DES del universo de investigación, a las instancias de la UAS responsables de la administración y apoyo al PROMEP, así como el contacto directo con los responsables de estas áreas y con los académicos de las DES seleccionadas para la aplicación de instrumentos de investigación.

A través de estas dos modalidades básicas de intervención, se concretó la implementación de una estrategia de acercamientos sucesivos hacia el objeto de estudio a través de una serie de fases de investigación que se desglosan en lo general en este mismo apartado y que tuvieron como propósito el acercarse lo más posible a lo que, especialistas en la materia (Valenti y Del Castillo: 1997) denominan como “Estudios de evaluación” referidos a identificar el impacto de la implementación de las políticas en la población, aún cuando ya se ha aclarado que el propósito central de este trabajo no es la realización de una evaluación formal debido principalmente a que el Programa aún no ha concluido y, consecuentemente, no hay hasta el momento bases epistemológicas suficientes para realizarla. Las fases de investigación cubiertas fueron las siguientes:

Fase de investigación diagnóstica

El propósito central de esta fase fue realizar un acercamiento inicial con las dependencias e instancias centrales relacionadas con el diseño y operación de políticas educativas relacionadas con los cuerpos académicos, buscando obtener una visión panorámica de sus principales dimensiones e implicaciones.

Dado que la política que se abordó centralmente en esta investigación es la que actualmente desarrolla el PROMEP, se realizó un primer acercamiento a fuentes de información como el Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. (COMIE), la base de datos que tiene el PROMEP en la página de la SEP en internet y con investigadores especialistas en el tema de los académicos, buscando información básica muy específica en torno a un conjunto de indicadores como sus antecedentes, fundamentación institucional, su cobertura, metas y objetivos, estrategia, diagnósticos del sector, actividades programadas, proceso de desarrollo del programa (fase de planeación y operación), etc. Así como los datos particulares referidos a la Universidad Autónoma de Sinaloa en los mismos rubros señalados.

Fase de investigación documental

A partir de la información generada con la realización de las actividades señaladas, se realizó un segundo acercamiento al objeto de estudio, mucho más preciso y específico, orientado a la construcción de un marco teórico que favoreciera la interpretación de la información que se había obtenido en la *fase diagnóstica* y la que, en lo general, y a nivel personal ya se conocía como actor universitario de la implementación del PROMEP, procurando además afinar lo que se buscaría en una fase posterior con trabajo *de campo*.

El interés se centró aquí en el análisis de las dos categorías que constituyen el objeto de estudio, en la dimensión temporal ya indicada. Vale mencionar que resultaron de gran utilidad los estados de conocimiento elaborados por el COMIE sobre sendas categorías; dos que se han elaborado en relación al campo de los académicos cubriendo la primera la década 1982-1992, y la segunda el periodo 1993-2002. En el caso de las políticas públicas solo estuvo disponible la que cubre la década 82-92 y un reporte de hallazgos de la década 1993-2002 que aparece en el segundo estado de conocimiento sobre los académicos (García Salord, Landesmann, M. y Grediaga, R.2003).

Entre los materiales localizados en el campo de las "políticas educativas", se documentó un enfoque teórico denominado "enfoque de política pública" con el que se aborda una parte importante del marco teórico de esta investigación y que permitió además orientar el énfasis de esta investigación hacia el análisis de impacto del PROMEP en el desarrollo académico de la UAS, a partir de las concepciones y acciones que expresa este Programa en su versión oficial y lo que los actores

educativos implicados en sus acciones viven en sus actividades cotidianas.

Del análisis de estas lecturas se reforzó la convicción en la conveniencia de efectuar un análisis de impacto del PROMEP y que éste debía efectuarse a partir de un conjunto de criterios muy precisos que todos coinciden en que debieron estar en el Programa desde el momento de su diseño como política pública.

Fase de campo

El propósito de esta fase fue realizar un segundo acercamiento con las instituciones y dependencias involucradas en el universo de investigación, y muy especialmente con los académicos, tanto en forma individual como en sus colectivos y desempeñando roles muy específicos en relación al PROMEP: en su papel de responsables de los proyectos de DCA de sus DES; como académicos, temporalmente responsables de la administración y / o apoyo de las actividades de este Programa en la UAS o bien como simples académicos, integrantes o no, concientemente o no, de un C.A.

Este segundo acercamiento con los sujetos y dependencias de la UAS involucrados en el PROMEP, tuvo un valor determinante para la realización de este trabajo debido a que permitió generar información de primera mano de los sujetos centrales del PROMEP a nivel de concepciones, vivencias y expectativas que sin duda alguna debió estar presente en alguna forma en todas sus fases.

La importancia que tiene este tipo de información generada desde la óptica de los actores del PROMEP en las IES, radica en que proporciona la posibilidad de contrastar dos visiones, necesariamente articuladas en muchos sentidos, en torno a una política pública de la importancia y dimensiones de la del PROMEP: la de los diseñadores y la de sus beneficiarios directos que muy frecuentemente suele no coincidir.

Eventualmente, las discrepancias son detectadas — en el caso de la educación superior de México, casi siempre “a toro pasado” — y es común que los analistas de políticas públicas identifiquen errores en su diseño y / o implementación, caracterizándolas como “falla” o, “deficiencia de implementación”, llegando incluso a identificar la “falla” y prescribir recomendaciones post experienciales que no pasan de ahí. En este caso, se tuvo la convicción de que las visiones que se requerían, si se querían contrastar, debían partir de una base común de datos y, en ese sentido, fue necesario precisar un conjunto de aspectos

considerados como sobresalientes y característicos del PROMEP y a partir de ellos generar información que permitiera, en otro momento, realizar una valoración sobre algunos rubros del Programa. Los aspectos cubiertos fueron los siguientes:

- Proyectos DCA en las DES
- Modalidades de planeación de los C.A implementadas en la UAS
- Niveles y modalidades de participación de la comunidad académica de la UAS en la planeación de los cuerpos académicos de las DES
- Percepción de la comunidad académica en relación al perfil del nuevo docente del PROMEP
- Líneas de generación y aplicación de conocimiento
- Relación de las líneas de generación y aplicación de conocimiento con las necesidades académicas de las DES y de los campos profesionales que cubre la oferta educativa de la institución
- Niveles de relación entre las actividades definidas en los proyectos DCA y la problemática de los DES
- Congruencia entre las necesidades de desarrollo institucional de las DES y los campos en que se está formando el personal docente de los cuerpos académicos.
- Desempeño de los docentes con "perfil PROMEP"
- Situación actual del desarrollo de los cuerpos académicos
- Obstáculos en el proceso de consolidación de cuerpos académicos
- Modalidades de tratamiento de los obstáculos relacionados con el desarrollo de los cuerpos académicos

Acerca de los rubros del PROMEP mencionados líneas arriba en relación a la posibilidad de efectuar más adelante una valoración de este programa, aquí se precisa que tales rubros son su relevancia, pertinencia, efectividad, recursos disponibles para su operación, eficacia y expectativas como política pública, y que, en su conjunto, desempeñaron en este trabajo la función de indicadores.

Tales indicadores se tradujeron en interrogantes, y fueron aplicados en forma de instrumentos de interrogación estandarizados a los tres actores involucrados en la implementación del PROMEP en la UAS, variando en cada caso solamente la cantidad de unos y otros, en función del rol que cada uno de los actores desempeña en las actividades del Programa.

En el caso de los directores de las DES, éstos desempeñan, desde su rol de líderes académicos, la función de responsables de sus respectivos proyectos de DCA y deben coordinar un conjunto de actividades definidas de manera central en la SESIC que, teniendo como

eje central a los docentes participantes en los cuerpos académicos, tienden a:

- Estimularlos a que realicen estudios de posgrado
- Que seleccionen programas congruentes con sus intereses y los objetivos de sus DES
- Facilitarles el proceso de admisión en los programas seleccionados
- Que su experiencia en el posgrado sea adecuada a su condición de docente
- Que, después de graduado, sus condiciones de desempeño laboral sean mejor que antes
- Que sus cuerpos académicos de adscripción mejoren la calidad de los programas que atienden, mediante diseños y adecuaciones producto de colaboraciones de otros cuerpos de alto nivel
- Que los docentes mejoren las definiciones y diseños o adecuaciones de sus LGAC en colaboración con otros C.A.
- Fomentar la integración de los C.A. a redes nacionales e internacionales
- Contribuir a fomentar la oferta de programas especiales mediante proyectos académicos conjuntos
- Articular la formación de docentes con los programas de cooperación en educación superior entre México y otros países.

Evidentemente este conjunto de orientaciones son susceptibles de valorarse para determinar en qué medida va avanzando el PROMEP en cada una de las DES, al mismo tiempo que se establece su nivel de pertinencia con la problemática que en éstas se presenta, aún cuando las actividades programadas, tanto en los convenios de cada una de éstas, como en la SESIC, aún no se hayan realizado totalmente. Para tal efecto, se diseñó un instrumento de investigación (Ver anexo # 1) que fue aplicado a los 17 directores de las DES que constituyen el universo de investigación.

La estructura del instrumento en cuanto a número de reactivos por variable, es como se indica en el siguiente cuadro.

INDICADOR	NUMERO DE REACTIVOS: 38			TOTAL
I	7, 8, 9, 12, 29	CONCEPCION	13.1 %	5
II	10, 19, 20	RELEVANCIA	7.8 %	3
III	11, 16, 17, 18, 21	PERTINENCIA	13.1 %	5
IV	13, 14, 15, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38	EFFECTIVIDAD	34.2 %	13
V	22, 23, 24, 25, 26, 40	DISPONIBILIDA DE RECURSOS	15.7 %	6
VI	39, 41, 42	EFICACIA	7.8 %	3
VII	35, 43, 44	PROSPECTIVA	7.8 %	3

Algo semejante ocurre con el nuevo perfil de desempeño docente que se propone desarrollar el PROMEP entre los integrantes de los C.A. de las DES y que tiene que ver con cinco grandes ámbitos que son:

1. La docencia
2. El tutelaje
3. La generación y aplicación de conocimiento
4. La gestión académica y,
5. La formación profesional disciplinaria

En relación a este nuevo perfil de docente que propone el PROMEP, se diseñó otro instrumento (ver anexo # 2) aplicado a 34 académicos (dos por cada una de las DES seleccionadas) independientemente de que estuvieran o no incorporados a un C.A. y del nivel de desarrollo que pudiera tener éste, si ese fuera el caso.

La estructura del cuestionario aplicado a los académicos de las DES seleccionadas, en cuanto a número de reactivos por indicador, es la que se muestra a continuación:

INDICADOR	TOTAL DE REACTIVOS: 45		TOTAL
I	9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 32, 33, 37 Y 38	CONCEPCION 24.4%	11
II	17, 18, 19, 23, 24	RELEVANCIA 11.1 %	5
III	12, 21, 22, 25, 26, 27	PERTINENCIA 13.3 %	6
IV	29, 30, 31, 36, 45, 46	EFFECTIVIDAD 13.3 %	6
V	35, 43, 44, 47, 48	DISPONIBILIDA DE RECURSOS 11.1%	5
VI	34, 39, 40, 41, 47, 49	EFICACIA 13.3 %	6
VII	20, 28, 42, 50, 51, 52	PROSPECTIVA 13.3 %	6

Por otro lado, y para captar las valoraciones en torno a diversos aspectos del PROMEP de parte del personal de apoyo del CISE y la Dirección de Planeación y Desarrollo que trabajan en torno a los ámbitos que se definieron para la operación del Programa de Reordenamiento de la Oferta Educativa (PIRDOE) ya comentado en el capítulo 1, se diseñó y aplicó un instrumento más (ver anexo # 3) al personal académico que ahí labora a efecto de contar con su apreciación en relación a cómo es que tales compromisos se van afrontando y cuales son sus principales obstáculos.

La estructura de reactivos por indicador en este cuestionario fue la siguiente:

INDICADOR	TOTAL DE REACTIVOS: 37	
I	10, 11, 12, 15, 24, 25, 26, 27	CONCEPCION 21.6 %
II	13, 16, 17, 20, 21, 22	RELEVANCIA 16.2 %
III	14, 18, 41, 43	PERTINENCIA 10.8 %
IV	19, 23, 28, 29, 30, 31	EFFECTIVIDAD 16.2 %
V	32, 33, 34, 38, 39, 42, 44	DISPONIBILIDA DE RECURSOS 18.9 %
VI	37, 40	EFICACIA 5.4 %
VII	35, 36, 45, 46	PROSPECTIVA 10.8 %

Los tres instrumentos descritos se aplicaron mediante entrevista directa con los actores ya mencionados en sus respectivos centros de

trabajo y de esta fase en lo general, interesa señalar algunos comentarios que son ampliamente desarrollados en otros capítulos de este informe.

1. Una constante en los tres actores entrevistados fue una amplísima disposición para participar en esta investigación que puede entenderse como un deseo de ser tomado en cuenta, sobre todo en cuestiones que tienen que ver con asuntos considerados por ellos mismos como fundamentales para el desarrollo de la Institución y el suyo propio.
2. En la mayoría de los casos, los entrevistados dejaron entrever su apreciación de que en esta temática, existen dos planos: uno, el formal, el documentado oficialmente, el de las estadísticas y otro, el "real".
3. En el caso de los directores, quienes fungen como responsables en sus DES de las actividades del PROMEP, se refleja un gran desconocimiento en torno a casi todos los asuntos relacionados con este Programa, debido principalmente a que ninguno de ellos era director cuando el PROMEP inició actividades en la UAS y los cambios de administración en muchas DES se dan en un marco de confrontación entre grupos políticos antagónicos que, cuando pierden, suelen llevarse consigo los archivos de la DES.
4. Los tres cuestionarios fueron piloteados en una de las Unidades Académicas de la UAS (la Norte) y de esta experiencia resultaron un conjunto de medidas que, resultaron bastante útiles durante el trabajo de campo. Entre tales medidas se pueden mencionar: a) La entrevista debía ser directa sin conocimiento previo de la totalidad de los rubros cubiertos en el cuestionario y con grabadora; b) la parte inicial de los tres cuestionarios contenía datos de identificación que pudieron perfectamente omitirse, en parte para evitar posibles desconfianzas en las respuestas y porque la mayoría de los datos requeridos habían sido previamente documentados. Esto redundó en la reducción del tiempo de las entrevistas (una hora en promedio), que pese a esto, resultó considerable; c) dado que la mayoría de las preguntas fueron abiertas, algunas respuestas expresadas en puntos iniciales eran de tal amplitud, que implicaban alguna otra interrogante que ya no fue necesario formular, abonando esto en la agilidad de la entrevista; d) en el caso de la entrevista a los directores, fue común

que, ante la eventualidad de no saber qué responder o fallar en el manejo de información, se intentara que la entrevista se efectuara con la presencia de alguna otra persona o bien con expedientes que contenían documentos oficiales relacionados con las actividades del PROMEP en la DES.

Fase de análisis e interpretación de la información

El propósito central de esta fase, fue articular la información generada en las dos modalidades básicas de intervención que se implementaron para abordar el objeto de investigación, es decir, el trabajo de gabinete y el de campo. Para su realización, fue necesario superar la posibilidad que ofrecía la simple confrontación de la información proveniente de la versión oficial y la que aportaron los actores educativos involucrados en las actividades del PROMEP en la UAS, y recurrir en su lugar al diseño de un modelo de análisis y sistematización de la información que tuviera como punto de partida, la naturaleza y carácter del tipo de estudio que se había decidido realizar: el análisis de impacto de una política educativa, cuyo objeto central son los cuerpos académicos de una institución de educación superior.

Dicho modelo fue diseñado sobre la premisa de que el PROMEP encarna la síntesis de las dos categorías de análisis que constituyen el objeto de estudio de esta investigación y que la concreción de los propósitos, orientaciones, metas y objetivos de este Programa en la UAS está en función de las concepciones y actividades de los cuerpos académicos de sus DES.

Para valorar el impacto del PROMEP en el desarrollo académico de una institución educativa en particular, fue necesario constituir a dicho Programa en el objeto central de análisis de este trabajo y hacerlo a partir de un conjunto de indicadores “medibles” que, derivándose tanto de su análisis documental, como de su proceso de desarrollo y avances en la UAS, posibilitara la contrastación de dos niveles presentes en toda política pública: su diseño y su implementación y resultados.

Los indicadores en cuestión, son los siguientes:

- I. Concepción del Programa
- II. Relevancia
- III. Pertinencia
- IV. Efectividad
- V. Disponibilidad de recursos para su operación
- VI. Eficacia
- VII. Prospectiva

Estos siete indicadores fueron la base para el diseño de los instrumentos de investigación que se aplicaron a los actores educativos de la UAS en el trabajo de campo y, aún cuando los reactivos que integran cada uno de los instrumentos no abordan de manera directa y explícita cada uno de ellos, se procuró que el tipo de respuesta esperada, arrojará información sobre algunos aspectos de los indicadores que, por otra parte, están de varias maneras articulados y aportan datos que es necesario interpretar de manera integral.

Los tres instrumentos tuvieron una estructura muy semejante, pensando en la conveniencia de cruzar la información aportada por los distintos actores y, en términos generales cubrieron los siguientes rubros:

- Datos de identificación
- Concepciones sobre el PROMEP
- Relaciones del PROMEP con las necesidades de las DES y los académicos
- Niveles y modalidades de planeación en el PROMEP
- Avances y obstáculos en el desarrollo de las actividades del PROMEP

El desglose y peso de cada uno de estos rubros en cada instrumento se puede apreciar con mayor detalle en la tabla N° :

Como se puede advertir, el mayor peso en los tres instrumentos está en el ámbito de sus avances y obstáculos y esto es así, debido a que éste es uno de los rubros en que menos información de primera mano existe.

TABLA N° 18 DESGLOCE Y PESO DE LOS RUBROS CUBIERTOS EN LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

INSTRUMENTO/ RUBRO	INSTRUMENTO #1 ACADÉMICOS 52 reactivos	INSTRUMENTO #2 DIRECTORES 44 reactivos	INSTRUMENTO #3 PIRDOE 46 reactivos
Promedio del rubro I en los 3 instrumentos: 16 %	I IDENTIFICACIÓN Preguntas 1—8 Total 8 = 15%	I IDENTIFICACIÓN Preguntas: 1—6 Total: 6 = 14 %	I IDENTIFICACIÓN Preguntas: 1— 9 Total: 9 = 20 %
Promedio del rubro II en los 3 instrumentos: 14 %	II EL PROMEP Y SU PERFIL DOCENTE Preguntas: 9—20 Total: 12 = 23 %	II CONCEPCIONES DEL PROMEP Preguntas: 7 — 11 Total: 5 = 15 %	II ACERCA DEL PROMEP Preguntas 10 — 13 Total: 4 = 9 %
Promedio del rubro III en los 3 instrumentos: 16 %	III RELACION DEL PROMEP CON PROBLEMAS Y NECESIDADES DE LAS DES Y LOS ACADÉMICOS Preguntas: 21—28 Total: 8 = 15 %	OJO: IV RELACION DEL PROYECTO D.C.A. CON PROBLEMAS Y NECESIDADES DE LAS D.E.S. Preguntas: 17 — 23 Total: 16 %	III RELACIONES PROMEP — PROYECTOS PIRDOE Preguntas 14 — 23 Total: 10 = 22%
Promedio del rubro IV en los 3 instrumentos: 17 %	IV NIVELES Y MODALIDADES DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO DE LOS C.A. Preguntas: 29— 33 Total: 5 = 10 %	III MODALIDADES DE PLANEACION DEL PROMEP Preguntas: 12 — 16 Total: 5 = 11 %	IV MODALIDADES DE PLANEACION DEL PIRDOE Y DE ATENCIÓN A LAS D.E.S. Preguntas: 24— 29 y 39— 46 Total: 14 (6+8) = 30 % (13+ 17)
Promedio del rubro V en los 3 instrumentos: 35 %	V AVANCES DEL DESARROLLO DE LOS C. A. Preguntas: 34—52 Total: 19 = 37 %	V AVANCES DE LAS D.E.S. CON LAS ACTIVIDADES DEL PROMEP Preguntas: 24— 44 Total: 21 = 48 %	V AVANCES Y OBSTÁCULOS DE LOS PROYECTOS DEL PIRDOE Preguntas 30 — 38 Total: 9 = 20 %

Estos rubros en que fueron organizados los reactivos de los cuestionarios, tuvieron solamente el propósito de darle orden y coherencia a la entrevista, pero lo que marcó la pauta de selección en la información que se requería, fueron los indicadores antes mencionados que fueron definidos a partir de un conjunto de criterios que suelen emplearse por los diseñadores de este tipo de instrumentos de planeación en el campo de las políticas públicas.

DESCRIPCIÓN DE LOS INDICADORES

I. Concepción del Programa

Un elemento básico para la consecución de los propósitos de un Programa como el PROMEP, es el nivel de conocimiento que posean los actores sociales involucrados en sus acciones acerca de su naturaleza, propósitos, metas, objetivos y procedimientos.

Este nivel de conocimiento del Programa estuvo circunscrito a los tiempos y recursos de que dispuso tanto la Institución como sus DES en materia de información y, a pesar de que en estos casos suelen no ser los más adecuados, existen mecanismos probados que permiten detectar y corregir sus principales deficiencias.

La valoración de este indicador se hizo a través de algunos índices que tienen que ver con el nivel de conocimiento de los actores mencionados, en relación a cuestiones como:

- El conocimiento que se tenía del Programa
- Las dependencias autoras del PROMEP
- Sus metas y objetivos
- El conocimiento y comprensión de lo que es el “perfil PROMEP
- La concepción sobre lo que son los “Proyectos DCA; su proceso de planeación, autores, propósitos y compromisos a nivel de DES

II. Relevancia

Una vez definido el nivel de conocimiento que poseen los actores sociales involucrados en el PROMEP en relación a sus aspectos básicos, lo siguiente fue el análisis de las orientaciones de sus propósitos generales, tanto en relación con los fines de la educación que se imparte en las IES, como con las demandas del contexto en que se inserta la UAS, tratando de dilucidar, principalmente, los para qué se diseñó e instrumentó, escudriñando en las concepciones que los actores educativos de la UAS tienen de él, así como la relación de estas concepciones con el “Perfil Promep” ya que, aunque no se reconozca explícitamente, uno de los principales propósitos de esta política educativa, es proponer un nuevo modelo de práctica profesional para el docente que se desarrolla en la educación superior. Los índices que se abordaron en los instrumentos de investigación tienen que ver con:

- Propósitos del PROMEP
- Los intereses del PROMEP en la posesión de parte de los docentes de un determinado perfil y la conveniencia para las DES de que esto sea así

- Las relaciones existentes entre la problemática que presentan las DES y los perfiles docentes actualmente existentes
- La relación que habría entre los ámbitos que cubre el PIRDOE y las actividades que realiza el PROMEP en la Universidad.

III. Pertinencia

Con este indicador se pretendió valorar el grado de correspondencia que existe entre los fines y objetivos explícitos del PROMEP y los requerimientos académicos de la UAS, en el propósito de valorar el impacto de esa correspondencia, definiendo además el grado de influencia del PROMEP en relación a los diversos ámbitos detectados como problemáticos por los actores académicos de la UAS.

Aquí, los principales índices a través de los cuales se realizó esta valoración fueron:

- Relación entre PROMEP y quehacer de los docentes
- El PROMEP como alternativa ante la problemática de las DES de la UAS
- Las respuestas del PROMEP a los problemas académicos de la UAS
- Relaciones entre el PROMEP, los proyectos PIRDOE, y la problemática de las DES

IV. Efectividad

Este indicador está referido a la congruencia que tendría que existir entre lo planeado, tanto a nivel macro por el PROMEP, como en los Proyectos de Desarrollo de los Cuerpos Académicos de las DES de la UAS seleccionadas, y la tendencia de los logros hasta ahora obtenidos en sus ámbitos de incidencia de la Universidad en cuanto a lo que explícitamente se proponían cumplir, reiterando lo ya señalado en el sentido de que el propósito de este trabajo no fue evaluar el Programa debido a que, por ahora, no hay condiciones para hacerlo.

En este caso, los índices que se tomaron como referencia para realizar la valoración correspondiente fueron los siguientes:

- Autores y modalidades de participación en la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos
- Modalidades de participación de los académicos en los Proyectos de DCA
- Nivel de previsión de los avances hasta ahora logrados en los proyectos DCA
- Medidas para enfrentar la problemática académica de las DES y resultados obtenidos hasta ahora.

- Principales logros en las DES con actividades del PROMEP
- Cambios en los académicos con “perfil Promep” y acciones que las están produciendo
- Relaciones entre “Perfil Promep” y Programa de Estímulos al Desempeño Académico y Docente
- Obstáculos al cumplimiento de compromisos con PROMEP
- Modalidades de participación de los académicos del CISE en la planeación de intervención en las actividades del PROMEP
- Debilidades de la planeación del PIRDOE y logros en sus proyectos relacionados con el PROMEP

V. Disponibilidad de recursos para la operación del Programa

En la planeación que se efectuó desde la SEP para la instrumentación del PROMEP en las IES del país, se debió contar con una base de información suficientemente amplia que permitiera determinar, entre otras cosas, el tipo y cantidad de recursos que se necesitarían para su instrumentación, tanto a nivel de las instancias centrales (SEP—SESIC) como de las propias IES.

Un Programa de la importancia estratégica de éste, no podía aventurar la consecución de sus metas y objetivos y, en este sentido, debió prever el aseguramiento de un conjunto de requerimientos básicos, tanto en el nivel central, como en las IES y las DES que garantizara con límites razonables el cumplimiento de sus propósitos en las condiciones y tiempos definidos en su fase inicial.

Para su operación, no bastaba el diseño del Programa con la definición de un determinado ámbito de problemas, un presupuesto, y una infraestructura física y humana, sino también amplios recursos de información sobre los sujetos y ámbitos de acción, un mínimo de experiencia en la materia, compromiso y dedicación con los objetivos a lograr y unos muy precisos y funcionales mecanismos de seguimiento que permitieran detectar errores en la planeación y operación del Programa para poder replantear y corregir su operación.

La situación actual del Programa en cuanto al nivel de avance de los compromisos que las DES contrajeron a través de sus Proyectos DCA, deja entrever que varios de estos aspectos no se planearon de la mejor manera y que uno de los principales factores que está provocando esta situación, tienen que ver precisamente con este indicador y por tal motivo se decidió su inclusión.

No se consideró conveniente, sin embargo, formular preguntas directas relacionadas con los recursos de diverso tipo que, a nivel de Institución y de DES se dispusieron para instrumentar el Programa en la UAS debido a que, la simple enunciación de lo que había o no había para desarrollar las actividades

del PROMEP, no sería suficiente para hacer una valoración del impacto como la que se pretende.

Se optó más bien por hacer una especie de rodeo a esta cuestión, diseñando preguntas en cuyas respuestas quedarán involucrados los recursos de diverso tipo de que se dispuso en la UAS para las actividades del PROMEP, relacionándolos con algunos de sus procesos o resultados. En este sentido, las respuestas proporcionadas no arrojan información directas en relación al indicador que se analiza, sino que ésta se infiere de aspectos colaterales implícitos en ellas o en algunas otras vertidas en los otros seis indicadores que se analizan en este trabajo. Los índices cubiertos en este indicador son los que se indican a continuación:

- Relación entre cambios en las DES y actividades del PROMEP
- Obstáculos al cumplimiento de metas y objetivos del PROMEP (Problemas, causas y medidas de superación)
- Instancias de apoyo para el tratamiento de obstáculos al cumplimiento de propósitos PROMEP
- Límites institucionales para el tratamiento de problemática académica
- Cuerpos académicos y Líneas de Generación y aplicación de conocimiento
- Factores que han favorecido los avances en los proyectos Pirdoe
- Obstáculos al cumplimiento de los compromisos de las DES con el PROMEP, desde los proyectos Pirdoe
- Factores que dificultan la relación entre los proyectos Pirdoe y los académicos

VI. Eficacia

El propósito de la inclusión de este indicador, fue realizar un análisis sobre la relación existente, (a poco más de la mitad del camino del camino del PROMEP) entre la selección, distribución y organización de los recursos que se emplearon por el PROMEP (o para el PROMEP) en la UAS y los resultados hasta ahora obtenidos en las DES.

Vale aclarar que aquí tampoco se plantearon preguntas directas que aludieran a la relación recursos dispuestos — resultados, debido a que previamente se sabía que prácticamente no había resultados y que lo poco que se ha generado no ha sido adecuadamente procesado por los cambios de administración que han ocurrido en todas las DES.

En este indicador, los reactivos planteados giraron en torno a aspectos como:

- Cambios en la práctica docente de los académicos a partir de la incorporación de sus DES a las actividades del PROMEP
- Resultados obtenidos en las DES con la implementación de medidas para el enfrentamiento de obstáculos al cumplimiento de metas y objetivos del PROMEP (actividades que más están influyendo en los cambios y beneficio personal para los entrevistados).
- Cambios significativos en los académicos con “Perfil PROMEP” en relación a los que no lo tienen
- Propuestas de las DES para enfrentar obstáculos al cumplimiento de compromisos con el PROMEP (medidas para su atención y resultados).
- Tipo de DES con mayores dificultades en la obtención de avances
- Formas de participación de las DES para superar sus problemas y obstáculos

VII. Prospectiva

Aquí, el objetivo consistió en analizar los niveles de trascendencia que tendría el PROMEP, desde la perspectiva de su impacto en el mediano y largo plazos, procurando solamente esbozar líneas generales de estrategia o escenarios a partir de lo obtenido en los indicadores anteriores.

Los índices empleados para abordar este indicador están sustentados —a parte de toda la información resultante de los indicadores anteriores— en cuestionamientos de los instrumentos aplicados, centrados en asuntos como:

- Futuro de los académicos que no logren el “Perfil PROMEP
- Pronóstico sobre el cumplimiento de los compromisos de las DES con el PROMEP
- Situaciones de las DES que no podrán ser resueltas con la acción del PROMEP.
- Observaciones al PROMEP
- Pronóstico sobre cumplimiento de compromisos de las DES con el PROMEP a partir de la acción del Pirdoe
- Medidas para coadyuvar al cumplimiento

En el siguiente tabla, se puede observar una panorámica de todos y cada uno de los indicadores, en relación a su proporción y peso en cada uno de los instrumentos.

TABLA N° 19 RELACION DE INDICES POR INDICADOR E INSTRUMENTO

INSTRUMENTO ACADEMICOS	INSTRUMENTO DIRECTORES	INSTRUMENTO PIRDOE
INDICADOR I CONCEPCIONES 11 REACTIVOS 24.4 % PREGUNTAS: 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 32, 33, 37, 38	INDICADOR I CONCEPCIONES 5 REACTIVOS 13.1 % PREGUNTAS: 7, 8, 9, 12, 29	INDICADOR I CONCEPCIONES 8 REACTIVOS 21.6 % PREGUNTAS: 10, 11, 12, 15, 24, 25, 26, 27 19.7 %
INDICADOR II RELEVANCIA 5 REACTIVOS 11.1 % PREGUNTAS: 17, 18, 19, 23, 24	INDICADOR II RELEVANCIA 3 REACTIVOS 7.8 % PREGUNTAS: 10, 19, 20	INDICADOR II RELEVANCIA 6 REACTIVOS 16.2 % PREGUNTAS: 13, 16, 17, 20, 21, 22 <u>11.7 %</u>
INDICADOR III PERTINENCIA 6 REACTIVOS 13.3 % PREGUNTAS: 12, 21, 22, 25, 26, 27	INDICADOR III PERTINENCIA 5 REACTIVOS 13.1 % PREGUNTAS: 11, 17, 18, 21, 33	INDICADOR III PERTINENCIA 4 REACTIVOS 10.8 % PREGUNTAS: 14, 18, 41, 43 <u>12.4%</u>
INDICADOR IV EFECTIVIDAD 6 REACTIVOS 13.3 % PREGUNTAS: 29, 30, 31, 36, 45, 46	INDICADOR IV EFECTIVIDAD 13 REACTIVOS 34.2 % PREGUNTAS: 13, 14, 15, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38	INDICADOR IV EFECTIVIDAD 6 REACTIVOS 16.2 % PREGUNTAS: 19, 23, 28, 29, 30, 31 <u>21.2 %</u>
INDICADOR V DISPONIBILIDAD DE RECURSOS 5 REACTIVOS 11.1 % PREGUNTAS: 35, 43, 44, 47, 48	INDICADOR V DISPONIBILIDAD DE RECURSOS 6 REACTIVOS 15.7 % PREGUNTAS: 22, 23, 24, 25, 26, 40	INDICADOR V DISPONIBILIDAD DE RECURSOS 7 REACTIVOS 18.9 % PREGUNTAS: 32, 33, 34, 38, 39, 42, 44 <u>15.2 %</u>
INDICADOR VI EFICACIA 6 REACTIVOS 13.3 % PREGUNTAS: 34, 39, 40, 41, 45, 47, 49	INDICADOR VI EFICACIA 3 REACTIVOS 7.8 % PREGUNTAS: 39, 41, 42	INDICADOR VI EFICACIA 2 REACTIVOS 5.4 % PREGUNTAS: 37, 40 <u>8.8 %</u>
INDICADOR VII PROSPECTIVA 6 REACTIVOS 13.3 % PREGUNTAS: 20, 28, 42, 50, 51, 52	INDICADOR VII PROSPECTIVA 3 REACTIVOS 7.8 % PREGUNTAS: 35, 43, 44	INDICADOR VII PROSPECTIVA 4 REACTIVOS 10.8 % PREGUNTAS: 35, 36, 45, 46 <u>10.6 %</u>

El conjunto de elementos hasta aquí descritos —desde las categorías de análisis hasta los índices contenidos en los reactivos— constituyen el modelo desde el cual se organizó la información obtenida en este trabajo y desde él se efectuó su sistematización para el

análisis e interpretación correspondientes, a partir de una guía o esquema de investigación que quedó estructurada en la forma que se indica en el siguiente apartado.

3.3 El esquema de investigación

1. *El contexto de las políticas públicas para la educación superior en México. La globalización y sus impactos en el desarrollo académico institucional*
2. *Políticas públicas y educación superior en México*
 - 2.1 El estudio de las políticas públicas. Conceptos básicos, procesos y modelos
 - 2.2 La hechura de políticas en la educación superior de México
 - 2.3 *Los ejes básicos de la agenda de políticas para la educación superior mexicana*
3. *Los cuerpos académicos en las políticas públicas para la educación superior de México*
 - 3.1 *Los cuerpos académicos en la agenda de políticas de la Secretaría de Educación Pública*
 - 3.2 Origen y antecedentes de los cuerpos académicos del PROMEP. Su tratamiento como categoría de análisis hasta 1992
 - 3.3 Análisis sobre los cuerpos académicos en México. Un nuevo recorte de 1993 — 2002

Capítulo 4

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL PERSONAL DOCENTE EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

El propósito de este capítulo —una vez que ha sido abordado el análisis del tratamiento de las categorías “*cuerpos académicos*” y “*políticas educativas*” en la literatura reciente de ambos campos— es aportar información respecto de la forma en que su conjugación en una política pública, que es el PROMEP, está impactando en el desarrollo académico de la Universidad Autónoma de Sinaloa, desglosando su contenido en cinco apartados en los que se abordan respectivamente, 1) la identificación y explicación de la problemática educativa específica del subsector de educación superior que está en la base de esta política, tratando de determinar sus niveles de pertinencia y relevancia en el marco de lo que propone el PROMEP; 2) la caracterización del tipo de diseño que se eligió para traducirla en política pública, valorando su adecuación en relación a la naturaleza de los problemas que se proponía enfrentar; 3) la caracterización de las modalidades de su implementación, analizando sus ámbitos problemáticos, 4) la identificación de los criterios y mecanismos de evaluación diseñados para su seguimiento y concreción, valorando su pertinencia y efectividad y 5) los resultados que este Programa ha venido generando en sus cuatro ámbitos fundamentales en las DES de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Los cinco apartados en que se divide el tratamiento de esta parte del informe se corresponden con momentos claves señalados por los teóricos del enfoque de políticas como fases típicas de su proceso, y son puestos en relación a un conjunto de indicadores descritos en el capítulo dedicado a la metodología, fundamentalmente reflejando la percepción con que los académicos de la UAS los perciben.

4.1 LA PROBLEMÁTICA DE LOS PROFESORES DEL SUBSECTOR DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA POLÍTICA PARA CUERPOS ACADÉMICOS DEL PROMEP Y SUS NIVELES DE PERTINENCIA Y RELEVANCIA EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

El análisis de un proceso de política pública —según los clásicos de este quehacer— inicia teniendo claro que tal proceso está constituido por un conjunto de acciones específicas y al mismo tiempo articuladas, que tienen como propósito central resolver, con autoridad y recursos públicos, problemas que atañen a un conjunto de actores sociales, igualmente con autoridad, y vinculados a determinados segmentos de la sociedad.

Por otro lado, en ejercicios de este tipo, también es importante tener presente que las acciones que se emprenden en toda política pública poseen un determinado sentido (distributivo, regulativo o redistributivo) y que los análisis que al respecto de ellas se formulan suelen centrarse en alguna de las dos siguientes modalidades:

1. Las que se proponen la identificación de los cursos de acción considerados más factibles, abordando los análisis del contexto sociopolítico en que se articulan las demandas sociales con las ofertas del gobierno y las restricciones propias de cada caso, o bien
2. Las que tienen una pretensión empírica de reducir los márgenes de incertidumbre respecto de alcanzar los propósitos que una política se plantea

Lo anterior implica que los análisis de política pueden realizarse deliberadamente centrados en alguna fase de su proceso, o bien cubrirlo en su conjunto, esto es, desde la definición de los problemas en que se centra, hasta la evaluación de sus resultados, buscando llegar hasta la predicción de sus consecuencias, siendo este segundo caso el que se ha adoptado en este trabajo, aunque no en un sentido estricto debido a que, por un lado, el PROMEP formalmente no ha concluido y, por tanto aún no se pueden evaluar sus resultados y, por otro, a que la atención de este trabajo está puesta en el impacto que este Programa está produciendo en el desarrollo académico de la Universidad Autónoma de

Sinaloa cuyas tendencias a estas alturas ya están más o menos definidas.

En este sentido, el contenido de este primer apartado del capítulo 4 tiene como propósito el análisis de la problemática que está en la base del PROMEP y los factores causales que le dan origen, desde la percepción que están generando en las entidades y actores educativos a nivel de las DES de la UAS, contrastando la versión expuesta en los documentos oficiales del Programa con las valoraciones que expresan los especialistas en este subsector y los profesores de las DES, en relación a un conjunto de nociones centrales del Programa como lo son la problemática académica a enfrentar; la naturaleza, propósitos, metas y objetivos del PROMEP, los proyectos de desarrollo de los cuerpos académicos (PDCA) de las DES, los compromisos contraídos por las DES con el PROMEP en los convenios signados entre ambas instancias con motivo de la operación del programa y el “perfil PROMEP”.

En relación al primero de estos asuntos, es decir el de la problemática específica que se encuentran en la base de esta política, hay que decir que ésta es muy clara y explícita en la documentación oficial del Programa que se ha documentado en el subcapítulo 2.3.1 de este informe; desde luego sus principales indicadores no son ninguna novedad ya que se les ha identificado sobre todo en ejercicios de diagnóstico realizados principalmente desde los ochenta y lo que si es relativamente novedoso, es su tratamiento de manera integral que incluye análisis de sus factores causales y cursos de acción para su enfrentamiento, siendo el caso más representativo de este tipo de estudios el ya documentado informe de la OCDE sobre la evaluación de sus política en el SES mexicano.

Las escalas que se cubren en los diagnósticos son determinantes en relación a la validez de los resultados que se pretenden de los cursos de acción que se implementan y, mientras que el examen de la OCDE se sitúa en una escala del SES, hay que acotar que sus resultados no son la única valoración respecto de la situación general del subsistema de educación superior y que, a lo largo de un tramo considerable de la década anterior se realizó una intensa actividad, a nivel de programas académicos de las DES a cargo de los CIEES, aunque no tanto como diagnósticos sino más bien bajo la forma de evaluaciones que incluyen como una de sus variables al personal docente.

Estos ejercicios de evaluación de los CIEES tienen sin embargo otro tipo de propósitos e involucran a otras instancias del sector educativo,

pero se traen a colación debido a que, con motivo de la revisión de bibliografía sobre el tema de los académicos, se tuvo oportunidad de revisar de manera exhaustiva aproximadamente un 90 % de uno de sus informes de evaluación de las DES de la Universidad Autónoma de Sinaloa en los que la situación de los docentes que captaron los Comités correspondientes es sustancialmente coincidente con la que ya se ha expuesto a propósito de la situación actual sobre la que se propone incidir el PROMEP y la que, en relación a los académicos, se expone en el informe de la OCDE.

En los informes de evaluación de los CIEES se aportan valoraciones en torno a una serie de 10 indicadores que comprenden rubros como la planeación y administración de las unidades; los planes y programas de estudio; la infraestructura y el equipamiento y el personal docente, entre otros, que además se acompañan de recomendaciones respecto de la forma en que podrían superarse los problemas encontrados y tienen la inmensa ventaja de ser particulares y producto de pares.

Uno de los grandes problemas de estas evaluaciones, sin embargo, es que los informes elaborados por los Comités tienen una circulación muy restringida, lo cual imposibilitó su utilidad para que se enriquecieran, tanto los diagnósticos realizados por las DES en el marco de la planeación de los cuerpos académicos del PROMEP, como las valoraciones que a nivel de la SESIC debieran haber tenido los diseñadores de este Programa acerca de la diversidad de situaciones a nivel de IES y de DES.

Para el caso específico de las DES constitutivas de la UAS, las valoraciones expresadas respecto a los académicos en particular no difieren sustancialmente de una DES a otra, incluso entre las diversas áreas de conocimiento, salvo en casos muy particulares como el de algunas escuelas creadas de manera más o menos, reciente como la Escuela de Medicina Veterinaria y Zootecnia y la Escuela de Administración Agropecuaria y Desarrollo Rural (ESCADER) que fueron diseñadas para operar con un modelo educativo distinto al predominante, así como con una plantilla de personal académico congruente con el sistema modular que para ellas se definió.

De la revisión efectuada en esta investigación a los informes de los CIEES, en el rubro "Personal docente", se pueden consignar algunos rasgos predominantes en este tipo de personal que labora en la UAS como los siguientes:

- Plantillas académicas constituidas mayormente por personal de asignatura
- Una parte importante de la responsabilidad de las tareas académicas de las DES recae en el personal de asignatura (muchos PTC en la administración)
- Incumplimiento de orientaciones del PROMEP respecto de que los PTC sean los responsables de los cursos básicos
- Porcentajes elevados de personal docente con cerca de 20 años de antigüedad lo cual es fortaleza y debilidad por la ausencia de política de reemplazo y retención
- Bajos índices de PTC con estudios de posgrado y los que existen con muy bajo nivel de productividad por ausencia de ethos académico
- Los PTC, casi por regla general, no tutorean, no asesoran, no investigan, no escriben, no producen material didáctico y no participan en actividades de vinculación de sus DES
- Ninguna escuela cuenta con información real relativa a lo que sería su plantilla académica necesaria acorde a las políticas públicas del sector, ni desde luego con un plan de cómo lograrla
- Plantillas sin evaluación de su práctica docente. Eventualmente se examina su desempeño a través de encuestas cuyos resultados casi por regla general, no se divulgan
- La práctica docente mayormente de corte tradicional, poco receptiva a la crítica y muy dada a la obtención de favores por afinidad política
- Ausencia casi total de vida académica colegiada. La existencia de Cuerpos Académicos y de las academias en muchos casos es sólo formal
- Los programas de posgrado, generalmente sin planta docente propia, lo cual provoca que el personal externo que los atiende sólo realice docencia y no otras funciones como la investigación y la asesoría. Urge constituir plantas docentes propias
- Ninguna escuela cuenta con programas de formación y actualización pedagógica y disciplinar
- Las escasas computadoras en las escuelas se usan mayormente en procesamiento de textos y para navegar. Necesario aquí que alumnos y sobre todo maestros conozcan y manejen otros usos de estas herramientas
- Urge diseñar e implementar otras estrategias de enseñanza y aprendizaje que fortalezcan la vida académica de las escuelas. Una alternativa posible es la operación de programas semestrales de seminarios, talleres, conferencias y coloquios en los que el personal que se formó reproduzca para sus compañeros la experiencia o en que los resultados de las investigaciones que se realizan en las DES se expongan a sus comunidades

Como se puede advertir, la problemática de este actor educativo de las DES de la UAS detectada por sus pares de los CIEES, no es sustancialmente diferente a la que por su parte expone el PROMEP en

sus documentos base, aunque hay que reiterar que ésta última es mucho más específica debido a que su objeto central es precisamente la situación del personal docente de las IES.

Algo que llama la atención en relación a este, es que los docentes de la UAS que se entrevistaron para esta investigación—independientemente de su pertenencia o no a un cuerpo académico y del campo disciplinar de su formación— llegan a percepciones muy semejantes en relación a su problemática. En su particular percepción, los principales problemas que presenta la UAS son, en orden de importancia, los siguientes:

PROBLEMATICA ACADEMICA ADVERTIDA POR LOS DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SINALOA

- Débil formación docente. Muy mediocre y en algunas DES ni siquiera con preparatoria. La mayor parte de la planta académica formada en la propia UAS provocando "incesto académico"
- La infraestructura, insuficiente e inadecuada (gran parte de lo que hay fue diseñado pensando sólo en la docencia)
- Currículums de las DES rígidos, desfasados y sin evaluación (deficiente manejo de los modelos vigentes, sobreteorización de contenidos, incumplimiento de contenidos programáticos)
- Falta de identidad y compromiso de los docentes con la universidad por deterioro de su ética y sus valores (De dos o más trabajos que suele tener un docente, deja en último lugar a la UAS con el solapamiento del Sindicato)
- Insuficiencia de actividades de investigación de rango institucional
- El reemplazo generacional (En varias escuelas esto ya es un problema grave debido a que algunas áreas se están descapitalizando académicamente y los sustitutos no tienen ni la formación ni la experiencia de los que se van)
- La politización de la academia y los conflictos derivados de cambios en la administración y el sindicato muy frecuentes
- Inadecuada vinculación con el entorno
- Ausentismo magisterial (viernes sociales)
- La degradación de la Universidad y ausencia de vida académica
- Deficiente capacitación de trabajadores académicos y administrativos (Casi nada en los últimos 5 años)
- Insuficiencia de personal formado en posgrados de calidad. Últimamente muchos programas "patito" avalados por SEP
- Inadecuadas condiciones laborales de contratación y bajo salario
- Graves problemas de liderazgo en cuadros directivos
- Masificación en algunas escuelas

Fuente: Instrumentos de investigación aplicados en la fase de trabajo de campo de esta investigación

Esta visión de la problemática de la Universidad, constituye en gran medida una suerte de autocritica ya que, el grupo de académicos que participaron en la aportación de datos para su construcción, sólo en muy contadas ocasiones eludieron sus distintos niveles de responsabilidad en ella, ya sea en su calidad de integrantes de los equipos directivos o como académicos.

Hay que hacer notar, sin embargo, que esta apreciación sobre la situación de la Universidad y sus problemas no es la que se expone públicamente; la imagen que se proyecta y difunde es otra muy diferente y, esto presupone la existencia de dos visiones de una misma realidad que reiteradamente se contraponen, sobre todo en estos últimos años en que las posibilidades de participación se han ampliado, emergiendo algunas voces críticas que aportan otras lecturas e imágenes que, en el caso específico de la problemática, suelen ser más congruente con los ejercicios de evaluación que se han estado realizando a nivel de DES, como los ya mencionados de los CIEES.

En el instrumento de investigación destinado a los docentes nos propusimos explorar los niveles de comprensión que tenían éstos acerca de la naturaleza de los problemas que advierten en la institución y para tal efecto se les cuestionó en relación a su apreciación acerca de las posibles causas de éstos y aquí, sus respuestas aluden a una serie de factores de naturaleza económica, estructural, política y valoral que fueron expresados en los siguientes términos:

- Existencia de *factores extra académicos* (entre ellos el clientelismo político que marca la gestión de la Universidad, las DES y el Sindicato; la falta de consensos; la presión política que se ejerce sobre determinadas DES para incrementar la matrícula)
- Factores de *tipo estructural* en instituciones de provincia (deficiente formación del personal, infraestructura insuficiente e inadecuada, acervos escasos y desfasados y casi nula investigación)
- Los *financieros* relacionados con la insuficiencia del presupuesto y su deficiente distribución que se traduce en escaso apoyo a actividades académicas y deterioro salarial
- El sistema de *contratación del personal* en la Universidad (muchos maestros han ingresado a la docencia a través de mecanismos políticos sin la mínima preparación para la docencia e incluso sin vocación, solapados por el Sindicato que actúa con criterios clientelares, gremialistas y economicistas)
- La deficiente *formación valoral y humana* de muchos docentes, además de su formación de posgrado en áreas diferentes a la básica con criterios exclusivos de promoción
- Errores en la *planeación institucional* y de las DES en todos los ámbitos. Se

tiene todo para operar como una institución de excelencia pero no hay políticas que le den orden y coherencia a nuestro quehacer

Como se puede advertir, la problemática académica que se relaciona con el personal docente detectada tanto en los diagnósticos efectuados por los CIEES como en la que se obtuvo en el trabajo de campo realizado con motivo de esta investigación, presenta un elevado nivel de congruencia con la expuesta en el apartado de “situación actual” del Programa de Mejoramiento para el Profesorado ya mencionada y esto resulta muy importante, debido a que estaría indicando que el multicitado Programa presenta un muy adecuado nivel de pertinencia lo cual es fundamental para políticas de este tipo.

No obstante esto, hay que señalar que tales problemas no son exclusivos del personal docente de tiempo completo o “de carrera”, sino del conjunto de quienes ejercen en esta institución la profesión académica y —aún cuando se comprenda el interés del PROMEP en el personal docente que mantiene una relación contractual más amplia y comprometida con las DES— consideramos que es importante hacer aquí esta acotación, que se aborda de manera más amplia en el siguiente apartado de este capítulo.

Otro asunto importante relacionado con la pertinencia del ámbito de acción del PROMEP tiene que ver con el nivel de concepción que en torno a sus características y propósitos tienen los sujetos involucrados en sus actividades.

De manera más clara, lo que aquí se sostiene es que no basta con que la congruencia entre las características y propósitos de un programa sean pertinentes con una determinada problemática a atender, sino que se considera necesario que los actores involucrados en tal problemática y su atención posean una adecuada comprensión de la naturaleza, alcances y limitaciones de sus acciones a efecto de que se logre un cierto nivel de compromiso que favorezca el logro de sus metas y objetivos.

El primer aspecto analizado en este tenor, es el de la concepción en torno a qué es el PROMEP y aquí se efectuó una clasificación de las respuestas en torno a tres grandes modalidades:

- a) Si la respuesta se ajustaba a la concepción expresada en documentos oficiales
- b) Si la respuesta era personal y correcta recuperando elementos de la concepción oficial y,
- c) Si la respuesta era personal, pero incorrecta al no incorporar elementos que se consideran básicos en la concepción oficial

Al primer tipo correspondió en promedio el 30%, de las respuestas, a la segunda el 58 % y a la tercera el 11 %, de donde se desprende que en las DES de la UAS predomina una concepción sobre el PROMEP construida a partir de reflexiones personales sustentadas muy estrechamente en lo que al respecto han difundido las instancias oficiales del Programa, resaltando, con un 70% de las respuestas emitidas en ese tenor, los actores pertenecientes a DES con cuerpos académicos.

Este primer aspecto se complementa con las respuestas proporcionadas, tanto en relación a las dependencias autoras del PROMEP, como con las que se emitieron al respecto de sus metas y objetivos. En el primer caso, el 71.3% de los entrevistados identifican a la SEP como la autora del Programa un 27.5 % dice no tener muy precisa la información y el resto de plano dice que no sabe cual dependencia es la autora.

En relación al conocimiento de las metas y objetivos del PROMEP, lo primero que salta a la vista es una gran ambigüedad en relación a la diferencia que hay entre metas y objetivos y lo que sobresale como respuesta al respecto, con un 27 % en promedio, es que este programa se propone como meta "la formación y consolidación de los cuerpos académicos". El instrumento más prolífico en respuestas es el que se destinó a los Académicos, y en él señalan un conjunto de acciones que si bien tienen relación con el Programa, no son propiamente metas. Las que se emitieron con mayor frecuencia son las siguientes:

- Mejorar las condiciones del profesorado (32.9 %)
- Aumentar la calidad de las IES (13.7 %)
- Profesionalizar al personal docente (10.3 %)
- Formar un número determinado de doctores (6.8 %)

En relación a los PDCA, se considera importante señalar la respuesta expresada por un ex funcionario de la Dirección de Planeación y Desarrollo de la UAS quien vivió de cerca este proceso:

Las DES muy poco hicieron en materia propiamente de planeación ya que los lineamientos generales respecto de la forma en que opera el PROMEP ya estaban diseñados desde la SEP—SESIK quien, a través de la Dirección de este Programa envió los formatos a las DES para que fueran llenados de manera prácticamente homogénea o estandarizada.

A los académicos se les preguntó acerca de qué tanto conocen los docentes de sus respectivas DES tales Proyectos DCA y aquí, de cinco opciones que van del "Muy alto" al "Muy bajo", la respuesta con más alto porcentaje fue la correspondiente a "Regular" con un 34.4%, seguida de "Bajo" (31%) y "Muy bajo" con 27.5 %, lo cual confirma en lo general la tendencia de las respuestas anteriores.

Por otro lado, en relación ahora al nivel de aceptación de las actividades del PROMEP de parte de los académicos, los porcentajes mayores de respuesta son para "Regular" (55.1), seguido de "Alto" con un 24.1 % y un 10.3 % para "No sabe" porque no le importa.

Un asunto común a los tres instrumentos tiene que ver con los compromisos que las DES contrajeron con el PROMEP a través de los convenios que cada una de ellas signó ante este Programa y aquí, a pregunta expresa formulada a académicos de tiempo completo de la UAS en el sentido de si conocían tales compromisos, la respuesta fue, en un 72.4 % en el sentido de que sí, aunque sólo parcialmente y, además de manera muy superficial. De estas respuestas, el 52.3 % corresponden a maestros de DES con C.A y vale mencionar el comentario de algunos de ellos que han efectuado análisis más profundos al respecto de los PDCA, indicando que:

...sorprende y horroriza la ligereza con que las administraciones de las DES se comprometieron a cumplir cosas que de ninguna manera se estaba en condiciones de cumplir

Acerca de cuales consideran que son los principales compromisos contraídos por sus DES ante el PROMEP, las respuestas con mayores porcentajes son las siguientes:

- Revisión de las ofertas educativas vigentes y apertura de algunas nuevas(principalmente de posgrado)
- Formación de personal en programas de posgrado de excelencia con arreglo a una programación previa
- Conformación de cuerpos académicos
- Apertura de Líneas de Generación y Aplicación de Conocimiento (LGAC)
- Seguimiento de egresados

Finalmente, un asunto que sólo se planteó a los académicos, es el relacionado con el “Perfil PROMEP” que, a partir de la puesta en práctica de las acciones de este Programa en las DES, se incorporaría a la nueva normativa, constituyendo una especie de modelo a seguir en su desempeño como docentes. En este punto, las preguntas giraron en torno primero, a explorar en lo general sus concepciones en torno a lo que es un perfil docente en abstracto, pasando después a solicitarles una suerte de ejercicio en el que caracterizaran las líneas centrales de lo que es el perfil del docente de sus DES, para llegar finalmente a conceptualizar lo que entienden por “perfil PROMEP” y los principales rasgos que lo caracterizan.

En relación al primer punto, el 58. 6 % de los docentes entrevistados lograron definir al perfil docente como:

Las características ideales, en términos de conocimientos, cualidades y habilidades que debe tener un maestro para desempeñarse como tal.

Desde luego la definición anterior no fue planteada tal cual por el total de maestros que se indican en el párrafo anterior. Hubo quienes expresaron la idea en términos semejantes y otros que omitieron algunas de las características señaladas, pero, en términos generales se podría decir que la construcción señalada es más o menos fiel a lo indicado en las respuestas que, en este caso se expresaron a 50 % por bando entre maestros de DES con C.A. y las que no los tienen.

En relación a la caracterización del perfil docente de sus DES, los entrevistados respondieron con mayores porcentajes a un conjunto de rasgos como:

- Afinidad a los campos disciplinares en que se desarrollan
- Mayormente con estudios de posgrado (aunque muchos sólo son pasantes)
- Con experiencia docentes de 15 años en promedio
- Muy heterogéneos en cuanto a su formación disciplinar
- Centrados en la docencia más que en la investigación
- Sin una vocación suficientemente amplia para desempeñarse como docentes
- Formados en modelos tradicionalistas

En relación a las concepciones que tienen los docentes entrevistados acerca del “Perfil PROMEP”, hay dos posiciones sin grandes diferencias sustanciales que señalan que:

Son características que debe tener un maestro en función del grado académico y campo disciplinar en que labora y ha sido definido por las autoridades educativas del país (27.5 %)

Es un parámetro establecido burocráticamente por la SEP para los maestros de educación superior, con muy buenas intenciones, pero desvinculado de la realidad de las DES y sin acciones que enfrenten eficazmente los obstáculos de su concreción. (24.1 %)

Ambas posiciones son producto de un proceso de construcción semejante al señalado a propósito de la concepción sobre perfil en abstracto y fueron expresadas en un promedio de 52.6 % por maestros de DES con C.A y a ellas hay que agregar que un 37.9 % de los entrevistados no sabe qué es el perfil en cuestión aún cuando, en algunos casos, expresaron algún rasgo.

4.2 EL DISEÑO DEL PROMEP COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VALORACIÓN DE SU ADECUACIÓN CON LOS PROBLEMAS DE LOS ACADÉMICOS DEL SUBSECTOR EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

Una vez definida la problemática sobre la cual se habrá de incidir, el proceso de políticas indica la fase de su diseño y al respecto de ella, la literatura localizada sobre el tema, particularmente la comprendida en la *Antologías de política pública* * indica la realización de un conjunto de actividades que, dependiendo de los fines que persigue la política en cuestión y de la concepción que se tenga en relación a la naturaleza del problema a abordar, se puede corresponder con alguno de tres modelos clásicos en la materia ya señalados en el marco teórico de este informe (ver páginas 54-56)

En este tenor y antes de abordar en detalle el análisis de las características que presenta el diseño del PROMEP se considera importante señalar que el contenido de este apartado se circunscribe, primero, a realizar una caracterización del diseño del PROMEP en tanto política pública en el marco de lo que la teoría señala en la materia, para después contrastar —igual que se hizo en el apartado anterior— este plano de la teoría, con la percepción que en relación a este aspecto del proceso de política tiene la población objetivo del PROMEP: el personal docente de las DES.

Adelantamos que tales percepciones del personal docente fueron captadas en la fase de trabajo de campo realizada en esta investigación y que los datos obtenidos guardan relación con tres de las siete variables con que se abordó el análisis del impacto del PROMEP en el referente empírico de este trabajo que son *las concepciones* en torno a este Programa, *y su relevancia y pertinencia* en relación a la problemática hacia la cual están dirigidas sus acciones. En su conjunto, estas tres variables de los instrumentos de investigación están vinculadas con elementos importantes del diseño del PROMEP y se procuró que abordaran algunos de sus aspectos en el propósito de que pudieran ser percibidos por los actores educativos que en la UAS están relacionados con sus acciones, especialmente en el caso de los académicos.

Lo primero que hay que señalar en relación al diseño del PROMEP es que su confección guarda una estrecha relación con muchos de los principios, lineamientos y supuestos teóricos vigentes en el quehacer de

* El tomo 2 de *Antologías de política pública* con estudio introductorio y edición de Luis Aguilar Villanueva está dedicado integralmente al tema de la *Hechura de las políticas* y de él se ha obtenido la información referida a esta fase del proceso de política.

las políticas públicas lo cual se puede apreciar claramente desde su manera de concebir la problemática objeto de atención y la forma de abordarla en forma de proceso, detectando primero una situación dada a través de un diagnóstico muy puntual, pasando después a esbozar elementos explicativos acerca de las causas de tal problemática y de ahí derivar cursos de acción muy específicos que en su conjunto dan cuenta del desarrollo de actividades de explicación y predicción que son centrales en el quehacer de políticas.

En relación a este conjunto de rasgos que constituyen los componentes más significativos de una política como la que aquí se analiza, hay que señalar que para los teóricos del quehacer de políticas, independientemente de la variedad de modelos en que se pueden representar, algo que ocurre muy frecuentemente, es la presencia de un modelo base denominado *Modelo de política racional* con el que se intentan comprender las acciones que en forma de política, desarrolla el gobierno.

En tal modelo, las políticas públicas aparecen como resultado de elecciones racionales que realiza el gobierno con el propósito de maximizar metas y objetivos y —de conformidad con su marco conceptual— aparece como “*actor nacional*” un decisor unitario que es el gobierno, representado en este caso por la Secretaría de Educación Pública quien aparece como responsable del PROMEP, con el que se promueve la consecución de un conjunto de metas y objetivos.

En el marco conceptual de este modelo se contempla la definición de un *Problema* muy específico a enfrentar que, en el caso que nos ocupa, sin ambigüedades de ningún tipo, se señala que es *la insuficiente habilitación del profesorado de las instituciones de educación superior y el pequeño número de cuerpos académicos consolidados existentes en ellas* que, como problema, podría no ser considerado como muy novedoso ya que ha estado presente durante mucho tiempo, aunque, a partir de los cambios en el contexto mundial ha adquirido una importancia estratégica.

Para hacer frente al problema de la insuficiente habilitación del profesorado de las IES y el número reducido de cuerpos académicos consolidados, el modelo de política en cuestión postula la necesidad de definir *la selección estable de una solución* constituida por un conjunto de actividades a desarrollar.

El modelo de referencia, de manera gráfica se expresa con sus componentes de la figura N° 2:

Figura N° 2 Componentes del diseño del PROMEP como política, según el Modelo de Política racional



La selección estable de actividades aparece como una *elección racional* integrada por un conjunto de componentes básicos que, en el caso del PROMEP, se definieron de la manera que se indica en la tabla N° 20

TABLA N° 20 COMPONENTES DE LA ELECCIÓN RACIONAL DEL MODELO DE POLÍTICA RACIONAL

Componentes	Traducción en el PROMEP
Metas y objetivos (con estimaciones de pros y contras)	<p>Objetivo general:</p> <p>MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LOS CUERPOS ACADÉMICOS Y LA SUPERACIÓN DEL PROFESORADO</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Propiciar la formación y consolidación de CA en cada una de las IES con profesores que tengan perfiles idóneos B. Contar con un cuerpo diferenciado de IES públicas adscritas al PROMEP que respondan a las necesidades de formación de profesionales de la sociedad C. Mejora de las normas internas, la gestión y la infraestructura D. Adecuación de la normativa de la educación superior <p>METAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Incrementar la proporción media de PTC de 31 % a 70% 2. Duplicar la proporción de PTC con doctorado para llegar a 22% 3. Lograr que el resto de los PTC tengan maestría o especialización docente 4. Reducir el cociente medio de A / PTC (alumnos por tiempo completo) de 29 a 22 5. Lograr que la matrícula de posgrados de buena calidad sea de 120, 000 6. Que el sistema de educación superior gradúe 2000 doctores al año 7. Que, al 2006 existan en el país 20, 000 doctores
Opciones (Cursos de acción)	<ul style="list-style-type: none"> o Becas (para maestrías y doctorados convencionales; para maestrías y doctorados especiales; para especialidades médicas y para especialidades técnicas) o Apoyo a personal con perfil PROMEP (con validez de tres años) o Formación y desarrollo de cuerpos académicos o Ingreso de nuevos PTC y ex — becarios (plazas nuevas a PTC con grados de maestro y doctor)
Consecuencias	<ul style="list-style-type: none"> o Cálculo de costos y beneficios del Programa en relación a sus metas y objetivos estratégicos para lograr: 1) educación superior de buena calidad; 2) impulso de la consolidación y desarrollo de las IES y 3) ampliación y fortalecimiento de los "Cuerpos Académicos"
Elección	<ul style="list-style-type: none"> o En función de maximizar valores del Programa

Como ya se indicaba antes, este modelo es el que más comúnmente se advierte en los análisis sobre diseño de políticas públicas y no resulta difícil identificar con él los correspondientes rasgos del PROMEP, aunque hay que tener presente que los mismos teóricos de este campo coinciden en que muy frecuentemente este modelo se complementa con alguno de los otros mencionados en el capítulo 2 de este informe (el “Modelo de política burocrática” o el “Modelo del proceso organizacional”). Agregamos a esto que, en el caso del PROMEP que aquí se aborda, hay algunos datos, (sobre todo el relacionado con la participación de la ANUIES en su diseño) que indican que la complementación se dio con el modelo del “proceso organizacional”.

En este otro modelo, ya se señalaba que las políticas se conciben no como elección unitaria y racional de gobierno, sino como producto de organizaciones diversas mediante las cuales el gobierno percibe los problemas a través de una especie de sensores y aquí, en un esfuerzo de precisión, se agrega al respecto que, en nuestra apreciación, tales organizaciones, están representadas en el diseño del PROMEP, por los grupos de trabajo SEP—ANUIES mencionados en el marco teórico.

La información captada por estos “sensores” organizacionales, referida a la problemática del subsistema de educación superior es procesada por las organizaciones responsables de las áreas correspondientes (para este caso las de la SESIC-SEP) quienes las atienden mediante procedimientos operativos estandarizados, conocidos en este enfoque teórico como POE.

Aquí no hay desde luego un gobierno como decisor unitario que define la problemática a tender, sino *agentes organizacionales* que, desde sus respectivos ámbitos procesan la información que corresponde a sus áreas de competencia y con ella diseñan cursos de acción especializados que por esta razón suelen ser más eficaces en su acción, aunque discrecionales en relación a la definición de agenda y prioridades.

Mientras que en el modelo de política racional hay una solución estable nacional al problema que se enfrenta, con la política en este otro modelo normalmente se está en presencia de *prioridades localistas así como percepciones y cuestiones particulares*. Vale aclarar, sin embargo, que no hay evidencia en las fases de diseño e implementación del PROMEP, de que esta otra característica del modelo organizacional se

haya incorporado al modelo base lo cual se puede señalar como una falta de visión de los diseñadores ya que su incorporación habría permitido incorporar en su organización institucional información y recursos humanos locales con amplios conocimientos de los entornos en que se desarrollaría el Programa, favoreciendo su eficacia.

A este respecto, sin embargo, hay que tener muy claro, que se trata de otro modelo que —en el propósito de los diseñadores de política de obtener mayores y mejores resultados— sólo complementa al modelo base en algunos de los aspectos pretendidamente considerados como débilmente cubiertos en éste.

Algo muy interesante de este modelo del proceso organizacional que muy posiblemente si se adoptó por los diseñadores del PROMEP, al menos parcialmente, es el rubro relacionado con la orientación de las acciones a desarrollar. En el modelo base, las acciones desarrolladas con las políticas son el resultado de una elección racional, mientras que aquí aparecen como un producto organizacional más congruente con la forma en que se desarrollaron estos asuntos en la UAS.

Las metas en este modelo organizacional se definen de una mezcla de las expectativas de la política y las demandas de las poblaciones objetivo y, de manera muy semejante a como se ha venido dando en el PROMEP, se sugiere poner mucho cuidado en el cumplimiento de las funciones principales de la organización (SEP—IES) en relación a la atención de la problemática, el monitoreo de información y la preparación de respuestas a problemas), no tanto con respuestas eficaces a objetivos estratégicos, sino con tareas consideradas menores como la preparación de presupuestos, la producción de reportes y el desarrollo de infraestructura.

Esto último, con todo y ser una parte importante del diseño del PROMEP, no es lo más importante del Programa pero se ha privilegiado con la aplicación de POE's que —a pesar de la diversidad de contextos institucionales existentes en las IES que participan en sus actividades— se aplican como si se tratara de instituciones del mismo tipo y características organizacionales.

El PROMEP es una política cuyas características generales y objetivos inciden sobre aspectos estructurales de la problemática de las IES y esto desde sus inicios fue ampliamente percibido por los actores sociales hacia quienes está dirigido, aunque provocando en ellos

elevados niveles de incertidumbre, dando pie a que se formularan las más diversas conjeturas que iban desde ideas claras y racionales del programa hasta las más absurdas distorsiones de sus propósitos.

Algunos datos captados en el trabajo de campo realizado para esta investigación (información proporcionada por la primera representación institucional del PROMEP en la UAS y de algunos directores de DES, en relación a plazas y recursos otorgados en la primera fase del Programa con cierta discrecionalidad), indicarían que lo anterior y resistencias iniciales a la participación en el Programa, estuvieron calculadas por sus diseñadores y a ello se debió que en el Programa se contemplara controlar esta situación que —desde las características del “modelo del proceso organizacional” se aborda como parte de la acción organizacional mediante la regulación de las reacciones de los actores mediante el establecimiento de “ambientes negociados” con otras organizaciones del gobierno (ambiente primario) y con el exterior (ambiente secundario). En el caso del ambiente primario, la estabilización se logra con acuerdos sobre la repartición del presupuesto; la delimitación de áreas de responsabilidad y la aceptación de prácticas, mientras que el secundario, se estabiliza mediante el establecimiento de contratos.

A este respecto es conveniente e interesante complementar estas observaciones con algunos de los datos obtenidos en el trabajo de campo relacionados con lo hasta aquí señalado, empezando con información sobre la percepción que los académicos de la UAS tienen en relación a los autores de este Programa y más específicamente con los proyectos de desarrollo de los cuerpos académicos (PDCA) que son considerados —en la concepción oficial del Programa— como expresión de la amplia participación de los docentes en la planeación del desarrollo estratégico de sus DES, según se desprende de la información consignada en el rasgo de “Mecánica de operación” que en relación al PROMEP se indica en la tabla de la página 97.

A pregunta expresa a los docentes en relación a quienes participaron en la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos y cómo se realizó esta actividad, las respuestas del 87 % de los entrevistados se expresan en el sentido de que este quehacer fue realizado por la Dirección en turno, en el mejor de los casos luego de una reunión de información general con maestros de tiempo completo que son los implicados en el Programa.

Este tipo de comentarios son muy importantes y significativos en relación al diseño del PROMEP, sobre todo porque los expresan un porcentaje muy importante de los académicos de tiempo completo que son su población objetivo y esto estaría indicando —entre otras cosas— que las actividades de difusión y promoción que se realizaron en la primera fase del PROMEP, no se desarrollaron adecuadamente y de esto se derivan los altos niveles (30 a 40 %) de distorsión que se advierten en aspectos importantes de una parte de sus percepciones en relación a este y otros asuntos que se indican a continuación.

El diseño de una política como la del PROMEP, debió contemplar un razonable nivel de comprensión —sobre todo de los académicos de tiempo completo a quienes va dirigido— en relación a sus metas y objetivos procurando que ésta se expresara en una amplia participación en las actividades de planeación del desarrollo de sus cuerpos académicos pero esto no ocurrió así, a pesar de la existencia en los docentes de un conjunto de factores necesarios para esto como su formación, experiencia y percepción de la necesidad y pertinencia del Programa.

En el trabajo de campo se puso atención en el análisis de la necesidad que tuvieron que cubrir los diseñadores de este Programa de articular la existencia de los factores mencionados con los propósitos, metas y objetivos del PROMEP tratando de dilucidar de esta articulación, el grado de relevancia que los académicos le conferían a partir de su comprensión de la problemática académica que presenta la UAS.

El camino para determinar esto fue interrogar directamente a los docentes en relación a los por qué y para qué consideraban que se diseñe e instrumenta el PROMEP, escudriñando en las orientaciones que los docentes perciben en él, y de ahí derivar el nivel de relevancia que le confieren.

En relación a las orientaciones que los actores entrevistados perciben en los propósitos últimos del PROMEP, las respuestas son muy diversas y se corresponden en gran medida con las funciones que cada uno de los sectores consultados desempeñan en la Universidad. En el siguiente listado, se expresan las respuestas con mayor frecuencia expresadas por los entrevistados.

- Control y dirección a distancia de la vida de las IES en todos sus ámbitos (66.6 %)
- Superar el nivel de atraso académico de las IES de provincia (57.9 %)
- Profesionalizar a los docentes de las IES (51.7 %)
- Formar y capacitar a los docentes como cuerpos académicos (50%)
- Mejorar la calidad de los egresados (31 %)
- Optimizar la asignación de recursos en función de la calidad y pertinencia de las IES (23.5 %)

Como se puede apreciar, hay un nivel de congruencia muy cercano al 50% entre las opiniones expresadas y los fines declarados del Programa y esto hay que relacionarlo directamente con el tipo de vínculos que los entrevistados tuvieron con el PROMEP en sus fases iniciales, mismas que se pueden apreciar en las siguientes respuestas a la pregunta de cual había sido su participación en el proceso de incorporación de sus DES a las actividades del PROMEP:

- Asistieron a sesiones de información sobre el Programa 41.1 %
- No participaron en la planeación ya que todo este proceso se hizo desde la Dirección de Planeación de la UAS y la Dirección del PROMEP en México. 29.4 %
- Propusieron proyectos 23.5 %

Por otro lado y en relación a los propósitos del Programa de implantar el "Perfil PROMEP", se preguntó a los entrevistados su opinión sobre la relación que encontraban entre la problemática de sus DES y el perfil de los docentes, buscando llevarlos a la reflexión sobre si la adopción del modelo de perfil que propone la SEP resulta o no conveniente para las DES.

En relación a este aspecto, los tres sectores entrevistados encuentran, en un porcentaje que llega al 68.2 %, que hay una relación muy grande entre la problemática que presentan sus DES y el perfil docente de sus académicos, expresando que los principales rubros del perfil que repercuten en la problemática académica de la Universidad son los siguientes:

- Insuficiente identidad con el quehacer docente (58.6 %)
- Ausencia de una ética del ejercicio docente y debilidad de los valores correspondientes (42.8 %)

- Su excesiva politización y economicismo (29.4 %)
- La formación disciplinar que suele ser mayormente en campos ajenos a la docencia (17.2 %)
- La incapacidad de articular teoría y práctica por carencia en muchos casos de esta última (13.7 %)
- El tradicionalismo y mediocridad en que fueron formados la mayoría de los docentes que sólo posibilita una reproducción del mismo tipo (6.8 %)

Estas respuestas nos parecen muy importantes y adquieren un elevado nivel de significación con la relevancia que perciben los entrevistados en relación al quehacer del PROMEP, sobre todo cuando se les relaciona con la opinión que se expresa acerca de que tan conveniente o inconveniente consideran que los docentes de la UAS posean dicho Perfil.

Aquí, la respuesta de un 72.4 % de los docentes entrevistados señala que “sí es conveniente”, aunque agregan que “...es necesario que se ajuste a las realidades existentes en las DES que no son por cierto las que se expresan en los PDCA”.

Lo anterior debe ser valorado en relación a otra pregunta que se formuló respecto de si el perfil en cuestión tendría que ser el mismo para todas las DES como lo plantea el PROMEP y aquí la respuesta se expresó en el sentido de que no (62 %) y los principales argumentos de la negativa son que:

... a pesar de que hay rasgos comunes entre las DES y que el “Perfil PROMEP” podría ser una meta para el mediano plazo, la situación actual, tanto de las IES como de las disciplinas (y la de las DES al interior de una institución) presenta marcadas diferencias en cuanto a su nivel de desarrollo, origen y naturaleza, y la ponderación de algunas de sus funciones sustantivas y por tal motivo no se deben estandarizar normas ni criterios en relación a ellas...

...la realidad es diversa por naturaleza y los estándares de calidad no se adquieren a través de un reconocimiento de papel, sino con vocación y compromisos reales que el PROMEP no demuestra

La lectura de estos datos lleva necesariamente a su relación con los niveles de pertinencia que los docentes advierten entre los fines y objetivos explícitos del PROMEP y los requerimientos académicos de la

UAS, en el propósito de valorar el impacto de esa correspondencia, definiendo además el grado de influencia del PROMEP en relación a los diversos ámbitos detectados como problemáticos por los actores académicos de la UAS.

Aquí, la primera interrogante que se planteó a los entrevistados, fue la correspondiente a la relación que advierten entre las actividades que desarrolla el PROMEP en las DES de la UAS y su quehacer como actores académicos involucrados en tales actividades.

El 58.6 % de los entrevistados advierte mucha relación entre su quehacer y las actividades del PROMEP debido a que los propósitos centrales de este programa van encaminados a proporcionarle mejores condiciones de trabajo a los docentes, dándole orden además, a un conjunto de actividades que este actor realiza en su actividad cotidiana.

El gran problema que se destaca en esta relación, principalmente de parte de académicos que laboran en DES con C.A. en porcentajes de un 52.9 % de las respuestas emitidas en este sentido, es que esta relación se da en gran medida sólo en teoría — y aquí habría que leer, sólo en su diseño — debido a que el PROMEP, al definir el deber ser de los académicos y de sus DES, lo hace en gran medida pasando por alto la realidad de las IES, dejando intocados sus problemas principales, que son de tipo estructural y cultural, quedando así en muchas de sus pretensiones, sólo al nivel de buenas intenciones y sin ir más allá del mejoramiento de las condiciones particulares de quienes reciben apoyos.

A pesar de que un 31 % de los entrevistados considera que su relación con el PROMEP es más bien marginal y que se limita al impulso de las actividades de investigación y al otorgamiento selectivo de apoyo a algunos docentes, el primer grupo logra distinguir un conjunto de aspectos en los que este Programa ha estado incidiendo en relación a la problemática de las DES y los que se mencionaron con mayor frecuencia son los siguientes:

- Otorgamiento de recursos para el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento de las DES, aunque con criterios de diferenciación, verificados con el cumplimiento a ciertos parámetros de calidad (94 %)
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes (41.1 %)
- Parámetros en relación al funcionamiento de las DES y motivación para la superación de los docentes (29.4 %)
- Becas para el personal docente de tiempo completo (23.5 %)

o Constitución de cuerpos académicos (23.5 %)

Es importante destacar que el señalamiento de este conjunto de aspectos proviene en un 75.8 % de entrevistas a docentes con adscripción a DES con C. A. y que hay que relacionarlos directamente con la concepción que los académicos de la UAS tienen de la problemática de esta institución y sus factores causales que ya han sido expuestos en el apartado anterior de este capítulo.

También es importante llamar la atención acerca de las estrategias que los docentes plantearon para enfrentar tal problemática; un porcentaje considerable del personal entrevistado (65%), a pesar de que advierten un elevado nivel de congruencia entre los problemas de sus DES y las metas y objetivos del PROMEP, se manifiesta por la puesta en marcha de un conjunto de medidas, sólo que una parte importante de éstas tienen como sujeto de su acción a la Institución y / o a sus actores y no tanto a agentes a los que se podría considerar "externos" y esto estaría indicando que — en el diseño de este Programa — se debió cuidar mucho más el tipo de participación de los docentes.

En realidad, a lo largo del trabajo de campo se fueron consignando un conjunto de valoraciones expresadas por el personal académico de la UAS entrevistado que, originalmente no se tenía contemplado abordar pero que, al momento de la sistematización de la información obtenida, fueron siendo agrupados y, por el tipo de resultados que con este Programa se han obtenido en la UAS, se considera importante dar a conocer debido a que contienen muchos elementos explicativos, tanto de su implementación, como de lo hasta ahora obtenido.

Tales valoraciones, a pesar de ser en muchos sentidos coincidentes, se presentan aquí en tres bloques en el propósito de apreciar las diferencias existentes entre tres maneras de percibir un mismo asunto (el diseño del Programa) desde la perspectiva de los directores de las DES, a quienes les correspondió desempeñar un papel de simples administradores; los Profesores de tiempo completo (incorporados o no a cuerpos académicos) y a los representantes institucionales del PROMEP en la UAS.

En el primer caso, es decir en el de los directores de las DES, hay que aclarar que éstos desempeñan una gestión de tres años y que, al momento de la realización del trabajo de campo, ya no encontramos en

ejercicio de su función directiva a ninguno de los directores que estaban al frente de las DES al inicio del PROMEP. En algunos casos, los menos, encontramos como directores a académicos que habían sido parte del equipo directivo de la anterior administración y — en la mayoría de los casos — encontramos a equipos directivos “contrarios” a los de la anterior administración.

Esto, en la Universidad Autónoma de Sinaloa es parte de una triste, lamentable y perniciosa cotidianeidad en que comúnmente se alternan en el poder alguno de los varios “grupos académicos” que existen en todas las DES dando como uno de sus más patéticos resultados la permanente confrontación que impide la asunción de compromisos institucionales que rebasen los periodos de gestión, como es el caso del PROMEP cuya vigencia se programó para 10 años.

De las opiniones de estos cuerpos directivos, logramos construir algunas de las percepciones más significativas de estos actores en relación a la fase de diseño del PROMEP y la forma en que se presentan a continuación tiene que ver con construcciones colectivas que se fueron articulando a partir de la presencia de opiniones coincidentes en los aspectos centrales que las constituyen. Se incluye en la parte final, el porcentaje de directores que se pronunciaron en el sentido indicado.

- Hay la impresión de que el PROMEP es un programa hecho al vapor, sólo por el compromiso de cumplir de parte de las IES con la SEP y de ésta con los organismos financieros internacionales y, en torno a todo lo que lo constituye hay mucha carencia de información, principalmente de parte de quienes son sus responsables institucionales que son designados políticamente. Un caso particularmente grave a este respecto es que muchas de las direcciones a quienes correspondió la implementación de este programa en las DES se fueron, al concluir su gestión, llevándose consigo los archivos institucionales 29.4 %
- Es necesario replantear la sustancia de los proyectos de desarrollo de los cuerpos académicos (PDCA), buscando reprogramar los compromisos ya que la versión vigente del PROMEP es pretenciosa y carente de objetividad. Por otro lado, al hacerlo es importante tener presente que una de las pretensiones no declaradas de este Programa es que las IES trabajen en torno a la figura de los departamentos a la manera de cómo se hace en los Estados Unidos, sólo que aquí la mayoría de nuestras IES están organizadas en escuelas y facultades y, en tal sentido, los resultados que se dan, no siempre se corresponden con lo planeado centralmente. Muchos de los resultados en términos de cambio que las IES están

reportando a la SEP, sólo existen en el papel ya que los cambios no se dan de la noche a la mañana y mucho menos si no se les da seguimiento y el PROMEP no lo está haciendo. Pese a todo esto, este Programa puede contribuir a enfrentar problemas importantes en las IES si se le aprovecha cabalmente 23.5 %

- Es necesario que los criterios de formación disciplinaria en el campo de las DES para conformar cuerpos académicos se flexibilice, permitiendo que quienes tienen formación, sobre todo en el ámbito de la educación, puedan integrarse. 17.6 %
- Es necesaria una mayor comunicación de los responsables de estos programas con las DES y sus académicos 17.6 %
- Uno de los principales méritos que tiene el PROMEP es haber identificado el bajo nivel de formación de los académicos en México como el principal problema de la educación superior. A partir de esto, sin embargo, la solución no es la formación de tiempos completos como lo está definiendo el PROMEP ya que éstos se están jubilando masivamente, sino la implementación de un programa de doctores jóvenes. 5.8 %
- Para algunas DES como Historia, "...el dilema está en permanecer al margen o entrarle; ése es el dilema de las DES. Como que muchas DES dicen "nos están metiendo en un terreno que no es el nuestro, a un modelo que no corresponde al desarrollo de las universidades o de las instituciones públicas y como que están alejándose de esto y la otra alternativa es entrarle con todos estos riesgos y tratar de aprovechar al máximo esta situación. Este dilema es algo que cada DES debe decidir; la Universidad está impulsando a que sigamos estas políticas de la SEP y el CONACYT y nosotros optamos hace rato por entrarle a esta nueva situación. Aún antes de que existieran estas políticas, nosotros ya trabajábamos en ese sentido y, por tal motivo, no nos fue difícil hacerlo... El llamado es a arriesgarnos, para poder avanzar en las condiciones del mundo actual de globalización, de competencia, de calidad. Debemos entrar a trabajar, pero también a imponer nuestras condiciones; no nada más sujetarnos a lo que las políticas nacionales nos están dictando, y nosotros decir, nosotros establecemos nuestros propios ritmos, nuestros propios criterios y de alguna manera influir como se ha hecho hasta ahorita con las políticas del CONACYT..." 5.8 %
- Un problema de cierta importancia para que el PROMEP vaya avanzando y consolidando sus metas y objetivos, es que se realicen las adecuaciones en la normatividad de la Universidad ya que algunas de sus orientaciones como la distribución de la carga horaria de los maestros en función del "perfil PROMEP", se hace sobre la base de considerar una carga de 40 horas y los maestros de la UAS, en el Contrato Colectivo de Trabajo sólo cubren 30 horas. Hay maestros que tienen más de 10 años de antigüedad con cargas de 30 horas base y que tendrían derecho a ser tiempos completos y, consecuentemente a las becas PROMEP, pero que por cuestiones normativas y de presupuesto, ni tienen tiempo completo, ni beca PROMEP. Es, por tal motivo, conveniente y recomendable que el

universo de acción del PROMEP se amplió a los maestros de asignatura base con 30 horas de trabajo, muchos de los cuales ya tienen incluso, estudios de posgrado.

Como se puede apreciar, son varios los aspectos del diseño del Programa que se ponen en discusión de parte de los cuadros directivos de las DES de la UAS y algo que nos parece de la mayor importancia tiene que ver con la muy escasa institucionalidad con que se han asumido los compromisos de las DES con el PROMEP en los convenios signados entre ambas partes. No son pocos los directores que en el momento de realizado el trabajo de campo desconocían sus respectivos convenios debido a que es común que las administraciones salientes, cuando son sustituidas por grupos contrarios se lleven los archivos de su gestión.

Otro caso igualmente grave es el que se da en DES cuya nueva dirección se niega asumir como propios los compromisos contraídos por sus antecesores en el cargo, argumentando que fueron “ellos”, el equipo anterior, quienes firmaron de manera irresponsable a nombre de la escuela y, “como no les consultaron” lo firmado, no tienen compromiso alguno de cumplir.

Los académicos también se expresaron en relación a algunos aspectos del diseño del PROMEP y sus opiniones y el peso de cada una de ellas en relación al total entrevistado, son los siguientes:

- El Programa tiene varias incongruencias en cuanto al “perfil PROMEP” se refiere ya que, cuando un profesionista que labora en una IES se forma en un posgrado en educación para profesionalizar su ejercicio como docente, el Programa no se lo reconoce argumentando que es un campo disciplinar ajeno, cuando tendría que ser al contrario. Hoy, está más cerca del perfil PROMEP quien no hace estudios de posgrado que quien los adquirió para desarrollarse con profesionalismo. Esta categoría del Programa debería de revisarse y adecuarse de conformidad con los niveles de desarrollo de las IES, las DES y de las disciplinas, viendo la posibilidad de que se abarque con sus beneficios a los asignaturas de 30 horas. 20 %
- El ejercicio de “planeación de los cuerpos académicos” en el mejor de los casos se limitó a adecuar “con la mejor de las voluntades” las situaciones estructurales de las DES a lo que ya tenían definido los formatos de la SESIC. El PROMEP así, se presentó en la UAS en un contexto coyuntural y, a pesar de que se sabía de parte de la Administración Central que tenía ventajas y desventajas, se optó por tomarlo como se ofrecía debido a que el

contexto político de muchas de las DES no permitía bajarlo y consensuarlo y, en este sentido las DES vieron reducidas sus intervenciones en este quehacer al simple "llenado de cuadritos" sin aportar ninguna otra cosa, pese a que en no pocos directores había la conciencia clara de que en sus DES no existían condiciones mínimas para cumplir lo que a final de cuentas quedó establecido en los convenios. 10.2 %

- A este tipo de programas hay que buscarles siempre su lado bueno. Es evidente que sus principales acciones tienden mucho hacia la estandarización de las IES que son en sí mismas heterogéneas en cuanto a sus niveles de desarrollo, contextos, disciplinas, etc., sin embargo, aborda también aspectos esenciales de la problemática de las IES cuya atención requiere financiamiento y otros apoyos con los que las IES generalmente no cuentan y sí en cambio vienen acompañando a las acciones de programas como el PROMEP. Vale la pena jugársela adoptándolo, tratando en lo posible de replantearlo a partir de las condiciones reales de las DES y, sobre todo, con la participación de los académicos. 10.2 %
- Urge que la Institución diseñe y opere una política institucional de reemplazo generacional de su planta académica, buscando que los perfiles de las nuevas contrataciones sean las que definió el PROMEP. Con el tipo de planta que actualmente existe, casi nada de lo que está conveniado se conseguirá. La situación que actualmente vive la UAS marca un parteaguas que inició hace uno o dos años y que concluirá en dos o tres más, en que aproximadamente el 60 % de su planta de tiempo completo se estará jubilando y las decisiones que al respecto se tomen repercutirán de manera definitiva en su futuro próximo. 6.8 %
- El futuro para varias de las DES de la UAS es muy sombrío a partir de la firma de los convenios que incorporan esta política a las actividades de la Institución. Lo peor, sin embargo es que no son pocos los casos en que ni siquiera hay conciencia de las implicaciones del PROMEP que, de entrada, se advierte como un Programa muy selectivo que ha creado desaliento entre los maestros que no cubren los requisitos que sus actividades establece. 6.8 %
- Uno de los grandes problemas de la Universidad es el centralismo en la toma de decisiones y algo particularmente grave al respecto es que la mayoría de los dirigentes de la Institución se han desenvuelto principalmente en ámbitos relacionados en el bachillerato y, debido a esto, sus niveles de concepción en torno a los problemas de la Universidad son los que han generado en esos niveles educativos y, consecuentemente sus acciones en lo propiamente universitario no tienen el alcance que se requiere. 6.8 %
- La base social de operación del PROMEP, sus activos en las IES de la UAS, son en su gran mayoría tiempos completos jubilables en el corto plazo y esto impedirá que sus propósitos centrales se logren debido a que la planeación central que estuvo en su diseño, impidió que sus autores pudieran conocer esto que en la UAS de manera muy evidente es una realidad. Por otro lado, las nuevas contrataciones no se están haciendo de conformidad con los criterios que el PROMEP estableció en los convenios con las DES en que se señalaba a este respecto que toda plaza de tiempo completo que se

desocupara, sería cubierta exclusivamente con personal docente que tuviera "Perfil PROMEP ". 3.4 %

- Las autoridades universitarias deben ser más responsables y serias en los compromisos que contraen con Programas como este y hacer un gran esfuerzo por cumplir, sobre todo porque los ámbitos de los compromisos adquiridos están en la esencia del deber ser cotidiano de cualquier institución de nivel superior. 3.4 %
- Resulta un contrasentido que la SEP autorice tan fácilmente posgrados "patito" y luego se ponga a pedirle a las IES que el personal docente produzca con parámetros de calidad cuando debería de saber de antemano que dichos programas son un fraude y que finalmente no producirán más que recategorizaciones ficticias. 3.4 %
- El PROMEP es un buen Programa, independientemente de sus orientaciones, y nuestra apreciación es que, ni las IES en su conjunto, ni las DES en lo particular, lo conocen lo suficiente y, como consecuencia de ello, lo han subutilizado. Muchas de sus acciones ofrecen alternativas inéditas que en mucho contribuirían a resolver algunos de los principales problemas de la educación superior, pero por prejuicios o desconocimiento, no es adecuadamente aceptado. 3.4 %

Estas opiniones y las ya expuestas expresadas por los directores de las DES permiten ver una cara totalmente distinta a la que desde el sector oficial se difunde en relación al diseño del PROMEP y su acogida por los docentes de las IES públicas del país.

En la versión oficial predominan las cuentas alegres que hacen alusión a la cantidad de PDCA "elaborados por los PTC de las DES" destacando la alta significación que tiene el hecho de que prácticamente cada DES del país cuente con un PDCA en el que se plantean las estrategias de desarrollo de los programas académicos que ofertan y la profesionalización de sus docentes.

En esta otra visión, se percibe un alto nivel de conocimiento de parte de los actores educativos de la UAS involucrados en las actividades del Programa, reconociendo sus bondades y potencialidades, pero también señalando sus desventajas y errores de diseño e implementación.

Este otro cuadro, el de los actores educativos de la UAS se completa aquí con algunas opiniones expresadas en este mismo tenor por quien fungió como su primer responsable institucional.

A este funcionario de la UAS le solicitamos información relacionada con la forma y condiciones en que llegó el PROMEP a la UAS (Ver

anexo N° 4), particularmente en relación a las dependencias o instancias que participaron en esto y aquí señala que:

El PROMEP en cuanto programa federal, es algo en lo cual la UAS, como todas las instituciones no tuvieron nada que ver en su elaboración. Se presentó en su momento y hubo exposición de ese programa en las diversas instituciones. Aquí en la UAS estuvo el Coordinador Académico del PROMEP en ese momento que era Fernando del Río; aquí estuvo cuando estuvieron promoviendo el Programa a finales del 96, principios de 97 pero, como programa federal, fue poco discutido, incluso en las reuniones que ha habido ahí y posteriormente en el PROMEP, pues son reuniones más que nada para exponer algo que ya viene hecho, como comentarios generales, sin trascendencia para transformar el Programa y ha habido reuniones como por ejemplo una que hubo aquí en Mazatlán, una reunión sobre el PROMEP, cuando acabábamos nosotros de iniciar: Creo que fue el primer evento aquí en la UAS, en la administración de Guevara (*se refiere a la administración rectoral de Jorge Luis Guevara Reynaga*) en la administración de 1997 — 2001 para ver algunos aspectos del PROMEP; aspectos prácticos y demás, pero en general, la SEP, en todas las reuniones en que he estado ahí, se habla, se discute un poco, pero no se puede cambiar prácticamente nada. Es un Programa que ya venía hecho, en cuanto a diseño, metodología para elaborarse el Programa y para echarse a andar y todo ... el convenio, anexos, subprogramas, por así decirlo, que ha habido. Todo ya viene más o menos definido y la institución se tiene que ajustar únicamente a lo que se ofrece con formatos y con todo lo demás; tiempos, todo... y cumple o no cumple. Las instituciones no han tenido nada que ver en términos reales en cuanto a diseño y operación de formatos. Claro, en lo que tiene que ver con la operación en cada institución, pues ahí si vas a encontrar algunas diferencias marcadas porque eso sí ya depende de la Institución; ahí si la SEP no se mete; la SEP dice: aquí está el Programa, échalo a andar en función de lo que tu me presentes; te doy recursos para ello y después te evaluó. Tu me entregas resultados periódicamente o cuando yo te los solicite y tu me los mandas y punto.

Aún cuando los comentarios proporcionados por el responsable institucional del PROMEP en la UAS hasta el 2001, no ofrecen razones ni fundamentos de sus opiniones, resulta interesante confirmar que las apreciaciones que ya se han señalado en relación al diseño del Programa con las respuestas que se aquí se consignan de parte de los directores y docentes, son altamente coincidentes con esta información que aquí se proporciona y, para completar esta idea, se le solicitó al mismo funcionario su opinión respecto a si ese contexto que bosqueja podría también ser válido para el caso del proceso de planeación de los cuerpos académicos de las DES de la UAS y aquí su respuesta indica que:

... en cuanto a cuerpos académicos, que es el objetivo general del PROMEP, pues hay varios programas que está sacando la SEP: Algunos se pensaron desde un principio y otros se han ido incorporando o se han ido modificando. El programa, por ejemplo, de becas es parte de las acciones para el desarrollo de los cuerpos académicos que es el objetivo fundamental del PROMEP para mejorar, a través de ellos la calidad de la enseñanza. El programa de becas, que es uno de ellos, la SEP te envía la convocatoria y tu tienes que operar esa convocatoria tal como viene y, como eso, la elaboración de los proyectos de desarrollo en cada escuela que fue la operación inicial porque, a partir de ahí se iban a empezar a otorgar todos los apoyos; esos del Programa de becas que te menciono es el más importante o el otro que quizá sea igual o más importante que es el apoyo a profesores con perfil que es otro de los programas grandes, pues también nos dan la convocatoria y tu la tienes que ejecutar. Por ahí no puedes meter mano para nada; en la marcha sugieres pequeñas modificaciones, siempre en función de tus problemas que tengas: que la fecha, que por qué no te hacen ese pequeño cambio, pero son cambios insustanciales.

Pongo un ejemplo: En el programa de apoyo a profesores originalmente se preveía que parte del recurso obtenido por cada profesor lo dedicara a conectarse a redes de internet y, en el tipo de equipo a otorgar, que uno podía autorizar al profesor a adquirir, no estaban incluidas las laptops. Estas dos cosas se modificaron: Las laptops, en coincidencia con otras instituciones, se vio que era justificable y necesario permitirle a un profesor que es doctor o que es maestro que está en proyectos, que va a presentar en congresos u otros eventos, permitirle que comprara una laptop. En función de argumentos de este tipo se logró que se modificara ese aspecto del programa que es algo secundario o lo otro lo del acceso a vías de internet que finalmente se otorgó como parte de un proyecto institucional que antes era más razonable que permitirle a un profesor que contratara internet porque la institución ya tenía internet o buena parte de ellas internamente. Ese tipo de detalles, pero aspectos sustanciales, de fondo, no se tuvo posibilidad de modificación.

Las respuestas, cuya exposición en este informe es textual, en el propósito de respetar el sentido de quien las emite es contundente y con las ideas centrales que en ellas se expresan, se puede tener una idea más o menos clara acerca de cómo es que el PROMEP llegó a la UAS, así como del papel que, en el proceso de diseño e implementación institucional tuvieron los actores educativos de esta universidad. La situación en la materia queda más clara y completa con esta tercera respuesta expresada en asuntos relacionados con el diseño del PROMEP expresada a la pregunta de qué aspectos de la planeación del PROMEP en la UAS presentan debilidad y cómo se les podría enfrentar?

Parte de la planeación se refiere al nivel macro, a la parte del Programa en sí, normas de operación, etc. convocatorias y todo ese tipo de cosas y ahí no hay ingerencia, pero ya a nivel de planeación en la institución, obviamente que ahí sí hay ingerencia. Yo te decía que la SEP te dice cómo hacer el programa, cómo hacer el proyecto de cada DES, lo que son los proyectos originales que se hicieron, te dan una metodología, te dan indicaciones generales, pero claro, lo otro depende ya de cada DES.

Cada DES plantea su propio programa, su propia meta, objetivos, su realidad, hace su diagnóstico, plantea sus requerimientos y es lo que se presenta a la SEP para su aprobación o modificación y allá te dicen si está bien o está mal; no lo decide uno, tu te ajustas al formato que hay: Ahí si hubo intervención, ahí es de las partes en que si dejaban intervenir a la Institución y no podía ser de otra forma ya que ellos (la SEP) no tienen equipo para hacer ese trabajo, si no, lo harían probablemente también e incluso el PROMEP sigue pensando todavía en aplicarlo a instituciones, pero no tienen equipo ni recursos, entonces, si nos ocupan necesariamente en la planeación a ese nivel y a nivel de operación de proyectos.

Una de las cosas buenas que tienen el PROMEP a nivel de planeación es el desarrollo de los proyectos a nivel de escuela con respecto a otros programas. Anteriormente la SEP se entendía con las administraciones tanto en la elaboración del programa, como en la operación de los recursos. En este Programa, y en eso está la novedad, ya se involucra directamente a las escuelas, ya se les informa qué beneficio obtuvieron, quienes se beneficiaron del recurso; firman el convenio también las escuelas junto con el rector y eso garantiza que haya más involucramiento de las escuelas y que las escuelas estén aquí vigilantes del recurso y que sean éstas con las que se opere finalmente el recurso. La administración ya no puede a su voluntad mover el recurso u ocultar el recurso. Yo creo que es ese un punto bueno para la SEP y punto bueno para las escuelas y que esto a la misma administración a final de cuentas le beneficia en eso de que quede limpia en cuanto al uso de recursos y todo mundo queda contento, incluso el profesor que no se le puede ocultar o desviar algún recurso que son asuntos que son las quejas que ha habido anteriormente en otros programas, como en FOMES mismo.

Esos son puntos buenos, faltó el otro paso que fue el de bajarse más; establecer mecanismos o una llave, un candado para que se bajara a nivel de los profesores, esas serían las fallas que nosotros tuvimos: Nosotros no la bajamos a ese nivel, ni la SEP contempló esos mecanismos y, consecuentemente tiene la falla también.

Por otro lado, el tiempo no nos permitió. No porque no hayamos querido, ni porque no creyéramos que fuera lo mejor. Personalmente creo que debieron estar ahí los directamente involucrados, los interesados en la planeación de sus acciones, pero pues pasó lo que pasa en todas estas situaciones, es decir que los tiempos nos comen; que las cosas llegan tarde siempre y hay que trabajar a marchas forzadas.

Cuando entré al PROMEP ya tenía un año de estar operando, a nivel federal, pero aquí no se había hecho absolutamente nada. De todos los proyectos de este Programa que aquí se hicieron, ninguno estaba terminado. Estaban avanzados

dos que son el de Ingeniería Mochis y el de Arquitectura de Culiacán que estaba más o menos avanzados, pero no terminados y el tiempo se estaba terminando.

El Programa, como todos, tiene recursos limitados, tiene tiempos, y si tu no entras rápido, pues te ganan otras instituciones. Actualmente así es la política de competencia en el cual nos mete el gobierno en la lucha por los recursos; entonces nosotros nos vimos en la carrera de sacar rápido los proyectos para tener acceso a los recursos PROMEP que, aparte estaba siendo una exigencia de la SEP que estaba ya empezando a trabajar con programas cada vez más precisos, y en este caso, con la programación por escuelas, cuando menos a nivel de formación de docentes, estaba asegurando una planeación, porque no se trataba solamente de planear becas, de planear la formación de docentes. De hecho el proyecto de cada escuela involucraba acciones cada vez más macro a nivel de cada escuela que si bien no abarcaba todo el quehacer de la escuela, si abarcaba aspectos fundamentales de la escuela en los aspectos de planeación de matrícula, del proceso de enseñanza aprendizaje, de infraestructura, etc.. A nivel de diagnóstico y a nivel de planeación. Entonces eso rebasaba la idea de que fuera solamente un programa de formación docente y, en ese sentido, el PROMEP es antecedente de lo que actualmente son los PIFIS que son más integrales y abarcan más todo lo de una escuela.

Entonces, ¿Cuál fue la falla? Pues lo de los tiempos, ya que había que hacerlo rápido, por las dificultades que yo viví en ese tiempo para que todo saliera rápido si se involucraba a todos. Hubo que hacerlo así. Aquí el problema de nuestra Institución, y creo que es el mismo en todos lados, es que mientras más gente involucres, mientras más democrática hagas una planeación, lógicamente que te vas a encontrar que los tiempos se te van a alargar y puede ser que te truene la cosa porque está la presencia de grupos que te van a bloquear.

Finalmente nos dijo la Institución tu muévete con el estímulo del recurso y la SEP hizo lo mismo con nosotros: Nosotros lo reproducimos aquí en estos términos: Bueno, aquí hay recursos, si quieres, éntrale y muévete rápido, si no te quedas afuera y bueno, con eso jalamos a las administraciones e incluso con la recomendación de que fue algo conciente; de que no se metieran en profundidades de querer hacer asambleas, porque eso nos iba a llevar un año, dos años y nos iba a tronar esto; la exigencia era hacer algo rápido, más o menos coherente y salieron así en esa forma los proyectos en cada una de las escuelas. Hubo algunas que ni siquiera así lo sacaron; se batalló muchísimo para que logran sacar su trabajo; pasó casi el año y no lograban sacar los proyectos. Hubo necesidad de trabajar a marchas forzadas y con presión para que logran sacar al menos eso y las escuelas que entregaron al final ya no obtuvieron recurso.

Otro problema fue que la rapidez no permitió sacar programas coherentes, con una fundamentación bien hecha, con una investigación y un diagnóstico bien hecho y porque se hizo con equipos administrativos o con la gente que quería trabajar, porque ese es otro problema. Tu de hecho aunque quieras sacar algo con un equipo bastante amplio y plural, etc, no lo puedes sacar muchas veces en las escuelas porque hay problemas de índole político en lo interno y entonces te tienes que agarrar de quien quiera porque incluso en la misma escuela que ya te comenté que había pasado un año y los proyectos todavía no estaban porque las instituciones el primer problema que tienen es que no tienen mecanismos para

hacer que las administraciones o los profesores o los cuerpos te presenten o te entreguen a ti cierto producto que tu les pides. En este caso, fue un trabajo de convencer, de apelar a la voluntad de las administraciones para que hicieran el proyecto, convenciéndolas con la zanahoria del recurso y en la operación pues pasa algo parecido. En la operación, la administración descuidó mucho eso, descuido el seguimiento del Programa y la operación del Programa ya que el aparato que teníamos en el PROMEP era un aparato muy pequeñísimo que no podía meterse en eso y estar en la operación de las convocatorias del PROMEP que para nosotros eran recursos; ahí en donde estaban los becarios y a atender el apoyo a profesores que era una tarea administrativa que nos absorbía todo el tiempo y al personal que era muy pequeño, de tres gentes más que éramos el director, un auxiliar administrativo y dos compañeros más. Con eso cómo íbamos a dar seguimiento. En otras instituciones han tenido la facilidad de que el PROMEP fue ubicado en áreas que si tienen personal para ello.

Pese a lo amplio de estas respuestas y a la combinación que se hace en ellas de varios tópicos, nos parece que son bastante ilustrativas en relación a la forma en que se concibieron y vivieron en la UAS, no sólo la fase del diseño del PROMEP si no también la de implementación y algunas actividades de su seguimiento.

En este mismo sentido y antes de exponer la información relacionada con la fase de implementación del PROMEP en la UAS, vale incorporar algunos datos adicionales sobre la adopción del PROMEP en la UAS, proporcionados en el trabajo de campo por parte de un investigador de la Dirección General de Planeación y Desarrollo de la UAS a quien correspondió la responsabilidad coordinar las primeras actividades que en torno a este Programa se realizaron en esta Institución.

En los inicios del PROMEP, cuando aún no estaba ni la representación, ni el PIRDOE ni el CISE en estos asuntos, PLANEACION tenía contacto directo con el PROMEP de México y de ellos recibían indicaciones generales acerca de cómo hacer las cosas. De esa experiencia se podría decir que la gente de SESIC, construyó una buena parte del programa a través del método del ensayo y el error ya que en sus inicios, las propuestas que hacía la coordinación a nivel nacional, no estaban bien definidas. Aquí nos empezamos a explicar una serie de cosas que ellos pedían sin tener totalmente clara la definición en torno a asuntos básicos. Al paso del tiempo ellos empezaron a mejorar su propuesta, las definiciones teóricas y las cuestiones prácticas en cuanto a formatos sobre cómo recoger la información, etc. O sea, esto del PROMEP se fue construyendo a través del ensayo y error y, al final de cuentas hubo una cuestión más acabada. A nivel externo, sólo pudimos entrar en contacto con otras universidades públicas y

privadas en algunos eventos que se organizaban, sobre todo a nivel regional para analizar asuntos muy específicos, pero, hasta ahí ...

4.3 MODALIDADES DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROMEP EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA. LOS ÁMBITOS PROBLEMÁTICOS

Para propósitos de análisis se suele dividir el proceso de política en algunas de sus fases más significativas como es el caso del diseño y la implementación, aunque en la realidad tales fases se articulan de muchas maneras como queda claro, sobre todo con la información expuesta en los últimos párrafos del punto anterior en que algunos de los personajes que participaron en las primeras actividades del PROMEP en la UAS, expresan algunas reflexiones acerca de cómo se desarrolló este proceso.

Aquí, a partir de lo que en el marco teórico se ha señalado en relación al proceso de implementación, y de manera semejante a como se ha venido haciendo en los puntos anteriores, se analiza la información que al respecto se obtuvo en el trabajo de campo, precisando que tal información guarda relación directa con otras dos categorías cubiertas con los instrumentos de investigación que se aplicaron a los sujetos educativos de la UAS.

Estas dos categorías son las que en los instrumentos abordan los rubros “efectividad” y “disponibilidad de recursos” que fueron abordadas con diferentes pesos en los tres instrumentos de investigación que se aplicaron a los sujetos educativos de la UAS involucrados en esta investigación.

En relación a esta fase del proceso de política, ya se señalaba en el subcapítulo 2.2.1 la existencia de dos perspectivas teóricas desde las cuales se suele abordar su análisis y también se ha señalado la opinión de algunos teóricos en el sentido de que, ambas contienen como uno de sus principales defectos, la separación que hacen entre política y administración o bien, entre los decisores—diseñadores de las políticas y sus operadores—ejecutores y en relación a esta apreciación interesa aquí dejar claro que el punto de partida que en este informe se adopta en relación a esta separación es que, aun cuando es necesario

realizarla para distinguir una fase de la otra y poder tener claridad respecto de su naturaleza, propósitos, lineamientos y actores, tal separación es conveniente y justificable solamente con propósitos de análisis ya que el proceso real de políticas las articula de múltiples maneras.

Una herramienta importante para evitar la unilateralización de los análisis en relación a alguna de las fases de los procesos de política, es la construcción de los modelos que para el caso de la implementación ya existen y han sido expuestos en el marco teórico empleándose aquí para caracterizar los rasgos que en esta materia presenta el PROMEP.

Las características de cada uno de estos modelos han sido expuestas en el capítulo 2 de este informe y aquí sólo se agrega a lo ahí señalado, que los rasgos visibles y característicos del proceso de implementación del PROMEP y lo que ya se ha indicado en la fase de diseño, hacen ver que en las esferas centrales de decisión del sector educativo se optó por desarrollar un modelo de política en el que quedaba muy claro que a esa instancia correspondían las grandes decisiones en torno a las características generales del PROMEP, sus metas, objetivos, lineamientos, evaluación etc. y que a las IES, en combinación con las DES, les correspondía sólo la fase de operación. Tales decisiones generales del proceso de esta política abarcaron desde luego, las características y modalidades principales de la fase de implementación que aquí se aborda, incluyendo seguramente algunas valoraciones de lo que habría significado incorporar a la definición de sus aspectos centrales, la participación de los docentes, en no pocos casos con intereses y visiones, por lo menos distintos a los que están en la base de esta política.

De los cuatro modelos señalados todo parece indicar que el adoptado para la fase de implementación del PROMEP fue —de manera predominante— el de la “administración de sistemas” que, por otro lado, es además el que parece más congruente con el “modelo de política racional” que, como ya se argumentó en el punto anterior, es el que se empleó en el diseño de este Programa.

En la tabla que aparece a continuación se presentan las características más sobresalientes de ese modelo en relación a las cuatro proposiciones que lo constituyen y de ellas se procede a exponer la forma en que se manifiestan en su implementación del PROMEP en la UAS

TABLA N° 21 PROPOSICIONES DEL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS

Modelo	Principio central	Posición frente a la distribución del poder	Toma de decisiones en las organizaciones	Proceso de implementación
IMPLEMENTACIÓN COMO ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS	Las organizaciones deben funcionar como maximizadoras racionales de valores; eficacia en función de maximización del cumplimiento de fines y objetivos	Las organizaciones deben estructurarse sobre principios de control jerárquico. La responsabilidad de la elaboración de políticas y del desempeño del sistema reside en la cúspide de la administración	Para cada tarea en la organización, una asignación de responsabilidades	La implementación consiste, primero, en definir un conjunto de objetivos que reflejen la intención de la política; posteriormente en asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño congruentes; supervisar el desempeño del sistema y hacer ajustes para elevar el grado de desempeño de los fines

FUENTE: Elmore, R. **Modelos organizacionales para el análisis de la implementación**

Un análisis, incluso no tan profundo, de la información proporcionada por el representante institucional del PROMEP en la UAS acerca de cómo fue que este Programa se incorporó a esta institución —la más importante de la región noroeste del país y la segunda en importancia por el número de PDCA con que participa— permite tener muy claro que los principios de control jerárquico de la SESIC y de los grupos de trabajo SEP—ANUIES fueron determinantes no sólo para definir la problemática a abordar por el PROMEP, sus metas y objetivos, sino también para establecer los criterios y lineamientos operativos con que habría que llevarlo, primero a las IES y de ahí a las DES.

En el caso de la UAS, antes de la existencia de la representación institucional que la SESIC mandató que se creara en cada IES participante, el PROMEP se incorporó a las funciones y estructura de la Coordinación General de Planeación y Desarrollo, en donde, con sólo la información general y sin experiencia ni formación previa el Programa llegó con etiqueta de “programa indicativo”, lo cual significó que no era obligatorio y que, consecuentemente, podrían participar en él las escuelas y facultades que así lo decidieran.

A poco más de un año de haberse hecho oficial la presentación del Programa en una reunión de la ANUIES, y porque así se instruye al

rector en turno —quien oficialmente es el representante de la institución ante el PROMEP— se crea la representación correspondiente en la UAS y la información se hace más fluida, al mismo tiempo que las demandas de recursos adicionales al subsidio que las IES presentan rutinariamente a la SEP empiezan a atenderse de manera condicionada en función de la participación en el Programa, dando lugar a una adscripción masiva que difícilmente podría aceptarse que no estuviera calculada debido a que hay abundante evidencia empírica que da cuenta de que este tipo de políticas oficiales, generalmente se introducen a las IES en situaciones de coyunturas muy específicas casi siempre relacionadas a la negociación de los subsidios.

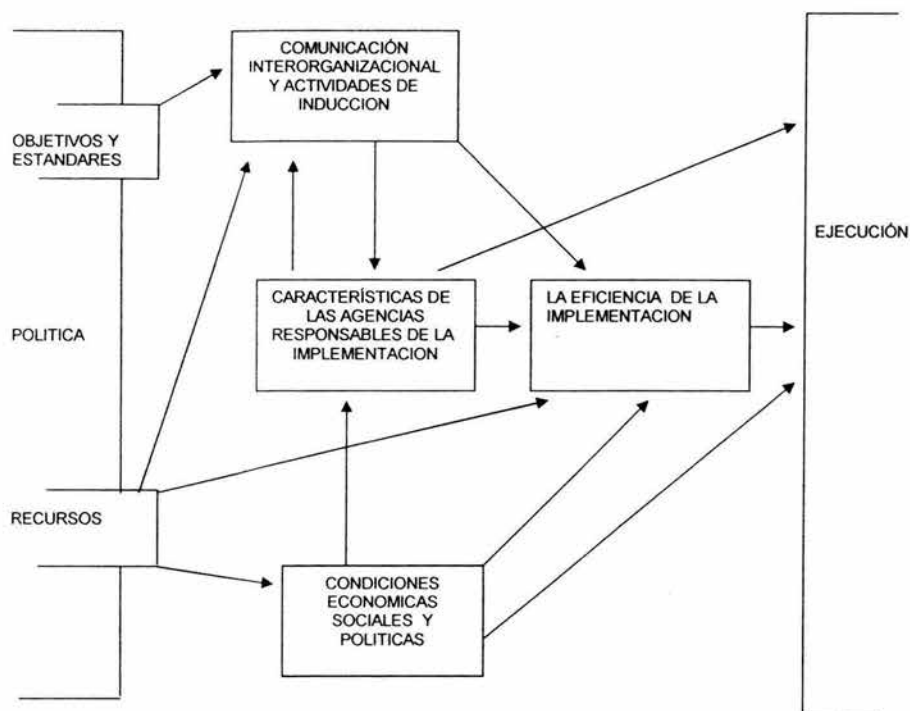
No hay que perder de vista que, en el modelo que aquí se considera que sirvió de base para la implementación de este Programa, “la responsabilidad de la elaboración de las políticas y del desempeño del sistema reside en la cúspide de la administración...” (Aguilar, L.; 2000, Tomo 4: 192) y que tal sistema abarca aspectos como los que en la fase de diseño se denominó como POEs (procedimientos operativos estandarizados).

La teoría indica la necesidad de que luego de diseñada una política se proceda a atender la creación de las “condiciones iniciales” para que ésta opere, refiriéndose a dos aspectos fundamentales: el consenso en torno a los objetivos de la política y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir los propósitos de la política.

Tales condiciones iniciales se previeron —al menos formalmente— en el diseño del PROMEP y se atendieron a través de la participación de la SESIC y la Coordinación Académica del PROMEP, dejando fuera de la discusión de estos asuntos, a los rectores de las IES y tal vez a sus responsables de planeación institucional, teniendo claros los márgenes de distorsión burocrática que están siempre presentes al ejecutar programas en cuyo diseño no se participó.

Esto último queda más claro si se tiene una visión panorámica de lo que constituye la fase de implementación que es en realidad un proceso en sí misma y para ello la figura que aparece en la siguiente hoja resulta muy ilustrativa.

FIGURA N° 3 Un modelo del proceso de implementación de las políticas



Fuente: Antología de políticas públicas (Aguilar, L. Tomo 4; 2000: 118)

En la figura anterior se puede apreciar como, entre los objetivos que forman parte de la fase del diseño de las políticas y la ejecución de la misma existen un conjunto de aspectos (la comunicación interorganizacional, las características de las agencias que implementan y las condiciones contextuales) que forman parte de las “condiciones iniciales” imprescindibles para que una política opere con niveles adecuados de eficiencia que, en el caso que aquí se aborda, simplemente no estaban dadas, según se puede desprender de las opiniones de los académicos hasta aquí expuestas.

Las opiniones de los representantes institucionales o más bien de los encargados de la representación dejan perfectamente claro que las condiciones iniciales no existían y que además hubo “línea” de que no

se procuraran para evitar retrasos en los tiempos del Programa y posibles modificaciones de sus metas y objetivos.

Este asunto de las condiciones iniciales es -como ya se dijo- determinante para la operación de cualquier política y, consecuentemente para la consecución de sus metas y objetivos y, sobre la marcha, cuando ya la mayoría de los PDCA habían sido diseñados e incluso se habían firmado los convenios correspondientes entre la SESIC—PROMEP y la IES—DES, la representación institucional del Programa y los responsables de las DES se percataron de que no sólo no existían, sino que tampoco había en las DES condiciones infraestructurales ni humanas para cumplir con los compromisos contraídos en los convenios ya que éstos iban mucho más allá de constituir cuerpos académicos en el papel y de adscribir, también en el papel, a los profesores en LGAC ya que, en no pocos casos, los académicos ni siquiera sabían de esto ni mucho menos habían dado su consentimiento al respecto.

Para enfrentar esta situación y atender las muchas dificultades que estaba teniendo la implementación del Programa y la operación de los convenios, la UAS tomó la decisión de echar mano de la estructura y personal de otro programa, relativamente exitoso de una administración rectoral anterior que ya no funcionaba, tratando de darle organicidad y coherencia a algo que carecía casi totalmente de ellas.

Esta es una de las muy pocas decisiones importantes tomadas por la UAS para desarrollar la fase de implementación y, sin restarle la importancia que tiene ni adelantar juicios de nuestra parte respecto de lo acertado o no de la medida, si se considera interesante y conveniente conocer la opinión de personal de la Coordinación de Planeación y Desarrollo que participaron y vivieron de cerca este evento.

La estrategia acerca de cómo operar la cuestión del PROMEP en la UAS, surgió de Planeación ya que fue en esta Coordinación en donde se radicó originalmente el Programa. Ya con el cambio de administración, por circunstancias de índole político se le da a un allegado de la administración en turno y por eso se hace una oficina fuera de la Coordinación de Planeación y Desarrollo, creando un puesto directivo que realmente no era necesario ya que quien sacó adelante el trabajo de tal oficina en las fases iniciales de planeación del PROMEP en la UAS, fue precisamente la CPyD y no la oficina del PROMEP. El jefe de tal oficina iba a coordinar y a orientar las acciones, pero Planeación le tenía que enseñar cómo hacerlo. Precisamente por esta situación sus actividades se

circunscribieron a final de cuentas a enfrentar este ámbito del trabajo sólo desde lo administrativo, mientras que los aspectos sustanciales de este Programa se fueron paulatinamente dejando de lado por incapacidad.

Cuando se viene la presión en relación al cumplimiento de lo que estaba establecido en los proyectos de las DES, entonces es cuando se saca adelante lo del PIRDOE que era también un Programa de Planeación en el que ya había una propuesta base inicial acerca de cómo abordar este tipo de problemas, aunque al no existir el personal ni la experiencia suficiente en determinados ámbitos, se buscó el apoyo de quien sí lo tenía que era el CISE.

La toma de decisiones a este respecto en ese tiempo fue también errónea, debido a la orientación de que el apoyo al PROMEP en cuanto al cumplimiento de sus compromisos académicos, se coordinara desde el CISE y no desde Planeación. Lo correcto hubiese sido decirle al CISE, que colaborara con Planeación y no con el PROMEP, ya que éste último era un apéndice de Planeación y esto se hizo así debido a una decisión de Rectoría.

El ya multicitado a estas alturas PIRDOE cuyas siglas significan Programa Indicativo de Reorientación de la Oferta Educativa que había sido originalmente un programa de la CGPyD pasó con todo y nombre a ocuparse de lo que no podía sacar adelante ni la representación formal del PROMEP ni las DES, ahora con una coordinación compartida de manera no muy clara entre el CISE y la CGPyD logrando algunos avances, aunque sin atender el pecado de origen representado por la falta de atención de las "condiciones iniciales".

Al respecto de estos y otros asuntos relacionados con la fase de implementación del PROMEP, los instrumentos de investigación que se aplicaron en el trabajo de campo abordaron algunas categorías relacionadas con los propósitos y naturaleza de esta fase y una de ellas fue la que se denominó *Efectividad* con la que se pretendió tener un acercamiento al análisis de los niveles de congruencia que se presentaron entre lo que lo que se planeó a nivel macro por el PROMEP y a nivel micro por las DES en sus PDCA y la tendencia de los logros obtenidos en la implementación del Programa en la UAS, teniendo claro, como reiteradamente se ha dicho, que éste aún no concluye, pero ya tiene definidas sus tendencias.

En esa categoría en particular se contempló el tratamiento de una serie de indicadores entre los que se encuentran el relacionado con los actores de la planeación de los PDCA y las modalidades con que esto ocurrió, así como de los niveles de previsión de los resultados que se

podrían obtener, bajo la premisa de que un factor fundamental que determina los niveles de efectividad de un Programa es quién y cómo lo planea, sin restarle importancia al por qué y para qué se hace, aunque estos últimos aspectos tienen que ver más con su pertinencia y relevancia que ya se abordaron en la fase de diseño del PROMEP.

Ya se ha dicho que la definición de la problemática y las modalidades de su tratamiento expresadas en el diseño de la política, corrieron a cargo de las instancias decisorias de la SEP, sin la participación de los rectores y mucho menos de los profesores y entonces hay que abordar este asunto a otra escala que tiene que ver más bien con la decisión de las DES para participar en las actividades del PROMEP. El interés de este trabajo en este asunto se centró en dos cuestiones: Una que gira en torno a quien tomó la decisión de participar y la otra, que aborda la forma en que esto se hizo, aclarando que, en el caso del instrumento aplicado al personal que labora en el PIRDOE, la pregunta fue en el sentido de quién tomó la decisión de definir las líneas generales de acción de este programa en relación al PROMEP y, por tal motivo, las respuestas se abordan por separado.

En cuanto a quién tomó la decisión en las DES para participar en las actividades del PROMEP, las respuestas en los cuestionarios de Académicos y Directores, señalan en un porcentaje de 83 % que la decisión partió de la Administración Central y la Dirección de la DES en turno, debido principalmente a que no había condiciones para hacerlo de otra forma. Sólo el 10.5 % de los entrevistados indican que la decisión correspondió al "núcleo académico" y el resto contesta que no sabe. Aquí, en relación a la respuesta predominante, hay que agregar que ella provino en un 52 % de personal adscrito a DES con cuerpos académicos.

Por la importancia que debieran tener los académicos en este Programa, se preguntó específicamente a los éstos en torno a las modalidades de su participación específica en el diseño de sus proyectos de desarrollo de cuerpos académicos y aquí la respuesta que tuvo mayor frecuencia (41.3 %) fue que no tuvieron ninguna participación debido a que no hubo ninguna posibilidad de hacerlo.

Otras respuestas con una frecuencia importante fueron:

- Colaborando en la formulación de proyectos con instrucciones precisas de las Direcciones de las DES (20.6 %)
- Proporcionando información para llenado de formatos (17.2 %)
- Asistiendo a reuniones de información (13.7 %)
- Instrumentándolo y asumiendo los riesgos, procurando los debidos y posibles consensos (10.3 %)

Sin que hubiera pregunta específica de por medio, un 17.2 % de los académicos entrevistados señaló que los PDCA están plagados de mentiras y verdades a medias en sus diagnósticos y prospectivas.

Al personal del PIRDOE la pregunta correspondiente se le planteó, como ya se indicó, en el sentido de quién había tomado la decisión de que ese Programa se articulara al quehacer del PROMEP y aquí la respuesta de un 33.3 % señaló que esto había sido una decisión directa de Rectoría, mientras que otro 33.3 % respondió que tal decisión se tomó de manera conjunta entre la Dirección General de Planeación y Desarrollo de la UAS y la Coordinación del CISE.

Respecto de la forma en que se tomó esta decisión, hay dos respuestas que concentran los mayores porcentajes:

1. Señala que la decisión fue tomada luego de analizar las características del Programa valorando su importancia y conveniencia para la UAS (43.5 %).
2. La Administración Central instruyó a las Direcciones en turno para que el Programa se instrumentara, argumentando que se trataba de la única alternativa oficial para enfrentar situaciones problemas en sus DES (34.8 %)

Un 17 % señala que la decisión la tomó el "equipo directivo" analizando las características del Programa y buscando luego los avales del Consejo Técnico, mientras que el resto manifiesta no saber cómo se tomó la decisión. Cabe destacar que la posición que alude al "equipo directivo" está expresada en un 80 % por académicos pertenecientes a DES con Cuerpos Académicos y que hay opiniones de académicos cercanos a la Administración Central que expresan que:

Las decisiones relativas a este tipo de programas son de orden institucional y, en ese sentido, no se ponen a la consideración de los sujetos.

La decisión fue muy facciosa y semi clandestina en su primera fase y se hizo aparecer como un logro de la Administración, gracias a que los primeros apoyos se asignaron a la Universidad en forma de bolsa sin grandes requisitos de comprobación y, consecuentemente la asignación de recursos se hizo de manera muy discrecional.

En el PIRDOE, el 83.3 % del personal entrevistado señala que la definición de las líneas generales con las que habría de trabajar este Programa en su relación con el PROMEP se generó de manera colegiada en el CISE, bajo lineamientos establecidos por la Dirección General de Planeación y Desarrollo de la UAS.

Acerca del proceso que se siguió en las DES para su incorporación al PROMEP, se pidió a los entrevistados que señalaran las principales actividades que se habían seguido en sus DES para este propósito y aquí las respuestas con mayor frecuencia son las siguientes:

- Realización de diagnósticos de las escuelas a partir de formatos entregados por la Administración Central (33.8 %)
- Realización de reuniones de información con profesores de tiempo completo (32.6 %)
- Se elaboró una propuesta de desarrollo prospectivo (29.6 %)
- Reuniones con personal de Planeación para instrucciones de llenado de formatos (23.8 %)

Vale señalar que la relación de actividades que constituyeron el proceso que siguieron las DES para incorporarse al PROMEP no difiere sustancialmente de un instrumento a otro y que, el promedio de respuestas de los dos instrumentos que se toman como base para este análisis, es de 54 % para DES sin Cuerpos Académicos y 46 % para las que sí los tienen y que, en el caso del instrumento dirigido a académicos, el porcentaje de éstos que señala que no sabe nada al respecto es considerable y llega al 37.9 % de los cuales el 81.8 % es de DES con C.A.

En el caso del Pirdoe, la situación es en gran medida diferente, debido a que, para ellos, no era la incorporación al PROMEP lo que se

decidía, sino la forma en que habría de definirse su quehacer en relación a este Programa. Aquí, el proceso correspondiente cubrió las siguientes fases:

- Discusión colegiada a partir de la invitación de la Rectoría
- Diseño colegiado de una metodología de trabajo
- Realización de una jornada de difusión de la metodología para la transformación curricular a la que asistieron la mayoría de DES de la Unidad central de la UAS.
- Realización de una segunda jornada con escuelas que no participaron en la primera
- Integración de equipos de trabajo en todas las DES para la realización de diagnósticos sobre situaciones específicas abordadas en los proyectos integrantes del PIRDOE.

A los tres sectores en estudio se les preguntó, por otro lado, acerca de cuales consideraban que fueran los principales logros del PROMEP en sus DES (o en sus proyectos, en el caso del PIRDOE) y las respuestas con mayor frecuencia fueron:

- Algunas becas 58.8 %
- Equipos de cómputo y de oficina (apoyos a perfil PROMEP) 58.8 %
- Resultados en algunas escuelas, principalmente de la zona centro, que ya tienen estudios de trayectorias académicas, tutorías, planes de estudio piloto con currículo flexible 50 %
- Formación de un equipo académico comprometido con algunos ámbitos de acción del PIRDOE 33.3 %
- El diseño de una estrategia para implementar en todas las escuelas los programas de tutoría académica 16.6 %
- Equipamiento parcial a laboratorios y talleres 11.7 %
- Tesis de grado 11.7 %
- Bibliografía 11.7 %
- No hay nada 11.7 %

80 % de las respuestas en el sentido descrito provienen de personal que labora en DES con C. A. y, a pregunta complementaria a maestros y directores respecto de si estos logros estaban o no previstos en los PDCA, el 40.4 % contestó que no, que han ido saliendo de manera coyuntural. Un 34.4 % dice que no lo sabe porque no conocen lo

suficiente sus PDCA y un 20,6 % afirma que sí, aunque “en términos generales”.

En esta interrogante, hubo algunos académicos entrevistados que, en su tiempo participaron en la elaboración de los PDCA que indicaron que:

...en su momento, hubo poca confianza en que pudiera haber algún resultado y por eso nos limitamos en muchos casos a llenar formatos de forma burocrática...

Dado que uno de los principales ámbitos de interés de la SEP está en el asunto de los “perfiles PROMEP” y particularmente en que los académicos de las DES vayan incorporando a su práctica los factores que lo constituyen, se preguntó, en este caso específicamente a los directores, acerca de si advertían algún cambio significativo entre los maestros a quienes se había reconocido este tipo de perfil y quienes aún no lo tenían y la respuesta fue que sí, en un 76 %, correspondiendo el 70 % del sentido de esta respuesta a directores de DES con C.A.

Los principales ámbitos en que tales cambios son advertidos por los directores son los siguientes:

- Mayor compromiso con la superación académica de ellos y la escuela 41.1 %
- Clases muy actualizadas y con equipo moderno 35.2 %
- Incremento en las actividades de investigación 5.8 %
- Algunos maestros están publicando 5.8 %
- Referentes teóricos más actualizados en sus clases 5.8 %
- Están diversificando sus actividades porque saben que se les está evaluando, lo cual puede ser bueno y malo ya que, quien se estaba dedicando principalmente a la investigación y lo hacía bien, hoy tiene que descuidar esta actividad por estar metiendo en otras cosas que le quitan tiempo. 5.8 %
- Se está incrementando la productividad
- Mayor apertura al cambio y a las nuevas propuestas académicas 5.8 %
- Se están acentuando las diferencias entre maestros que tienen apoyos de PROMEP y quienes no los tienen, lo cual no siempre está resultando bueno. 5.8 %

En relación a estos cambios que son percibidos mayormente por directores de DES con C.A., se agrega que la actividad del PROMEP que

más ha estado contribuyendo a que se den es la que tiene que ver con el programa de "Reconocimiento al perfil PROMEP" (58 % de las respuestas) seguida de la formación de maestros en posgrados de excelencia (41 %), aunque en este último rubro fue muy insistente el llamado de atención a evitar que las becas correspondientes se asignen a personal que está a punto de jubilarse, lo cual — dicen — se está dando con mucha frecuencia.

Este tipo de apoyos son ampliamente entendidos como estímulos y dado que esto se percibió prácticamente desde las primeras fases del Programa, se decidió preguntar a los directores si veían alguna relación entre el Programa de Estímulos al Desempeño Académico y Docente vigente en esta Universidad y los rubros que caracterizan al "Perfil PROMEP" y la respuesta de un 76.4 % de los directores fue que sí y se agrega que hay la percepción muy generalizada de que hay mucha similitud en cuanto a forma y que el primero va preparando al docente a estar en condiciones de desempeñarse en un futuro de corto plazo, en los marcos del segundo.

A pesar de esta similitud, señalan en un 23.5 %, que los niveles en el primero, no siempre reflejan una mayor dedicación ni una mayor calidad en el desempeño ya que las constancias que son su sustento no siempre se otorgan en función de criterios académicos.

En abono de esta apreciación formulamos una pregunta más en el mismo tenor, ahora profundizando en la opinión de los directores acerca de los resultados del Programa de Estímulos y la respuesta de un 82.3 % de los entrevistados fue que:

"Se ha desvirtuado Mucho. El Programa está politizado y los niveles que tienen muchos de los compañeros no se corresponden con sus niveles reales de productividad. Hay en la acreditación de actividades mucho de simulación, engaño e incluso fraude cibernético.

Se requiere mayor vigilancia en su funcionamiento que no está siendo el correcto y se está corrompiendo por la intromisión de criterios políticos, de amiguismo y fraude en la documentación que se presenta.

El maestro se está convirtiendo en un cazador de documentos y con el desarrollo de la tecnología se está llegando al grado de falsificar y clonar documentos para inflar expedientes a pesar de que todo el mundo sabe en las DES que hay gente que no tiene soporte real a los expedientes que entrega.

Por otro lado, se está desnaturalizando el trabajo académico ya que la gente está optando por desarrollar sólo actividades que le reditúan más puntos, disminuyendo además la calidad de su desempeño (se da el caso de directores que extienden constancias al vapor sólo por no conflictuarse con los maestros”).

Pese a todo se reconoce que es un buen Programa y que sus montos deberían pasar a formar parte del salario, entregándose comprobaciones a más largo tiempo.

A pesar de que los comentarios anteriores son para el Programa de Estímulos y no para el de “Perfil PROMEP”, la similitud ya señalada obliga a prever consecuencias de este tipo que de hecho ya se están dando. En nuestro trabajo de campo detectamos la existencia de una agencia informal que cobra 2 mil pesos por integrar expedientes para solicitudes de apoyo al reconocimiento de “Perfil PROMEP” mediante la clonación de documentos.

A los tres sectores entrevistados —tratando de hurgar más ampliamente en relación a la existencia o no de las “condiciones iniciales” a nivel de DES— les preguntamos sobre los principales obstáculos que existen en ellas para cumplir con sus compromisos ante el PROMEP, así como los factores causales de estos obstáculos, y las medidas que están tomando, sobre todo los académicos para enfrentar los escasos resultados hasta ahora obtenidos y sus respuestas a la primera interrogante son que, entre los principales obstáculos están:

- El entorno político en que se desarrolla la vida universitaria 23.5 %
- No se estimula adecuadamente al maestro (el Programa no es para todos y, una vez obtenido el beneficio, como que le falta continuidad) 11.7 %
- Falta información suficiente y oportuna 11.7 %
- La insuficiente disponibilidad del docente y el incumplimiento de la administración en lo que a ella concierne 11.7 %
- La falta de seguimiento a las actividades de este Programa 11.7 %

Como se puede apreciar, todos estos obstáculos están comprendidos en el terreno de las “condiciones iniciales” y se encuadran perfectamente en los ámbitos contemplados en el modelo expuesto en la página 197 de este informe en el que desempeña una función de variable entre la política y su desempeño.

Respecto de los factores causales de estos obstáculos en las DES, los entrevistados logran detectar los siguientes:

- Las muy fuertes deficiencias en la planeación del Programa en su conjunto y de los PDCA en particular. Hay una falta de consecuencia entre lo que se planeó y lo que se está haciendo, sin contar con los contrasentidos que se están produciendo, por ejemplo, al meter a la gente a hacer muchas cosas en demérito de la calidad que tenía cuando hacía sólo una o dos, o no prever que si la investigación sería una de las principales estrategias para la concreción de las metas y objetivos del Programa, sería necesario contar con espacios y experiencia específicos que prácticamente no existían en la mayoría de las DES y no se planeó nada para remediarlo.

Por otro lado, se advierte de manera muy marcada la ausencia de los académicos en la planeación y esto ha dado lugar a prácticas centralistas y voluntaristas sin suficiente sustento con base en criterios nebulosos que eran cambiados muy frecuentemente.

El Programa funciona burocráticamente sin el debido seguimiento y a esto hay que agregar la falta de oficio de los cuadros directivos y de los responsables del Programa a nivel federal (principalmente los técnicos del PROMEP que no fueron capaces de detectar las inconsistencias e irregularidades de los PDCA) y de las IES. A nivel de institución, esto se tradujo en una deficiente concepción del Programa y sus alcances que dio como consecuencia que la oficina correspondiente se dedicara a administrar burocráticamente papeles, dejando los aspectos académicos en un segundo lugar o de plano sin atención. 47.0 %

- Los presupuestos con que cuenta la UAS y los criterios de su distribución que nunca previó la necesidad de contar con una bolsa financiera específica para el desarrollo de actividades de apoyo a las acciones del Programa. 17.6 %
- El tradicionalismo que, pese a todo, sigue existiendo en la Universidad 11.7 %

En relación a los obstáculos al cumplimiento de compromisos de las DES con el PROMEP y sus causas, los tres sectores han buscado y aplicado algunas medidas tratando de resolverlos y a pregunta expresa al respecto, primero de qué se está haciendo, las respuestas fueron:

DIRECTORES:

Se están realizando reuniones de análisis para reprogramar metas de los PDCA abarcando otros compromisos como las recomendaciones de los CIEES, procurando más información que permitan concientizar de mejor manera a los maestros y aplicando, en su caso la normatividad existente.

También se han hecho llamados a la Administración Central, alertándola acerca de la necesidad de una política institucional de reemplazo del personal académico 35 %

ACADÉMICOS:

Se está procurando seleccionar a puestos de dirección a académicos más comprometidos con la academia y, para casos coyunturales y personales se buscan respuestas específicas en las instancias que corresponde que van, desde el propio interesado (autofinanciando sus actividades y cubriendo jornadas de trabajo más amplias, ante la ausencia de financiamientos y de descargas, colaboración con académicos de DES más desarrolladas), hasta las solicitudes directas a la Rectoría. 23.9 %

PERSONAL PIRDOE

Brindar Apoyo, sobre todo de tipo metodológico a los equipos que existen en las DES, buscando desarrollar capacidades de atención de sus propios problemas previamente detectados a través de ejercicios de diagnóstico en campos específicos tratando de desarrollarles la convicción de que nadie conoce mejor que los docentes de las DES, sus respectivas disciplinas y mercados de trabajo 50 %

Aunque debiera ser evidente, conviene aclarar que los mayores porcentajes y la mayor cantidad de acciones de parte de los directores tiene que ver con sus funciones en la Institución. Agregamos al respecto, que el sentido de las respuestas expresadas en el caso de los maestros proviene de un 83 % de entrevistados adscritos a DES con C.A, mientras que el sentido de las de los directores corresponde a 86 % de los directores de DES con C.A.

Finalmente en este rubro, planteamos una pregunta más relacionada con cuales son los resultados que se advierten hasta ahora con la aplicación de estas medidas y las respuestas con mayor frecuencia aquí fueron las siguientes:

- Hay resultados muy limitados (no precisando cuales) 37.9 %
- No sabe que ha pasado con lo que se ha propuesto 41.2 %

Todo este conjunto de aspectos hasta aquí expuestos aportan información de primera mano que demuestra fehacientemente que las condiciones iniciales necesarias para implementar el PROMEP no existían en la UAS en la forma requerida por este Programa y las opiniones, sobre todo del representante institucional designado por la rectoría en su primera fase, deja entrever que no se trató sólo del caso de la UAS, sino que muy posiblemente algo parecido ocurrió en otras instituciones participantes en las actividades del PROMEP.

De manera más específica, otra de las categorías abordadas en los instrumentos de investigación que se aplicaron en la fase de trabajo de campo cubrió el rubro de "Disponibilidad de recursos", entendido como un aspecto fundamental de planeación que los ámbitos centrales del sector educativo del nivel superior debieron cubrir con la importancia y modalidades que esta política educativa tiene.

El punto de partida aquí indica que entre las tareas previas que la SEP debió realizar para la implementación del PROMEP en las IES del país, estaba la constatación de la existencia de una base de información suficientemente amplia que permitiera determinar, entre otras cosas, el tipo y cantidad de recursos que se necesitarían para su instrumentación, tanto a nivel de las instancias centrales (SEP — SESIC) como de las propias IES y DES.

Un Programa de la importancia estratégica de éste, no podía aventurar la consecución de sus metas y objetivos y, en este sentido, se debió prever el aseguramiento de un conjunto de requerimientos básicos, tanto en el nivel central, como en las IES y las DES que garantizara con límites razonables el cumplimiento de sus propósitos en las condiciones y tiempos definidos en su fase inicial.

Para su operación, no bastaba el diseño del Programa con la definición de un determinado ámbito de problemas, un presupuesto, y una infraestructura física y humana centrales, sino también amplios recursos de información sobre los sujetos y ámbitos de acción, un mínimo de experiencia en la materia, compromiso y dedicación con los objetivos a lograr y unos muy precisos y funcionales mecanismos de seguimiento que permitieran detectar errores en la planeación e implementación del Programa para poder replantear y corregir su operación.

La situación actual del Programa en cuanto al nivel de avance de los compromisos que las DES contrajeron a través de sus Proyectos DCA, deja entrever que varios de estos aspectos no se planearon de la mejor manera y que uno de los principales factores que está provocando esta situación, tienen que ver precisamente con este indicador y por tal motivo se decidió su inclusión.

No se consideró conveniente, sin embargo, formular preguntas directas relacionadas con los recursos de diverso tipo que, a nivel de Institución y de DES se dispusieron para instrumentar el Programa en la UAS debido a que, la simple enunciación de lo que había o no había para desarrollar las actividades del PROMEP, no sería suficiente para hacer una valoración del impacto como la que se pretende.

Se optó más bien por hacer una especie de rodeo a esta cuestión, diseñando preguntas en cuyas respuestas quedaran involucrados los recursos de diverso tipo de que se dispuso en la UAS para sus actividades, relacionándolos con algunos de sus procesos o resultados. En este sentido, las respuestas proporcionadas no arrojan información directa en relación al indicador que se analiza, sino que ésta se infiere de aspectos colaterales implícitos en ellas o en algunas otras vertidas en los otros seis indicadores que se analizaron en este trabajo.

En un apartado de la categoría "Efectividad" recién abordada, se expusieron los principales cambios percibidos por los directores de las

DES en sus académicos en relación a las actividades que el PROMEP desarrolla, y aquí, la atención del primer aspecto que se aborda, tiene que ver con la medida en que esos cambios son concebidos por los académicos, como resultado directo de las actividades de este Programa.

La respuesta expresada con mayor frecuencia sostiene, con un 41.3 % de los entrevistados, que la relación entre una cosa y otra es muy estrecha y que el factor que ha determinado de manera más importante esta relación es el estímulo económico que el Programa asigna a los docentes para la adquisición de bienes materiales como equipo de cómputo y de oficina, bibliografía, muebles, etc.

A los directores se les cuestionó en este mismo tenor acerca de cuales son las principales limitantes que existen en sus DES o en la Universidad para superar su problemática académica y las respuestas con mayor frecuencia fueron las siguientes:

EN LAS DES

- No contar con personal académico de tiempo completo suficiente que, además de su disciplina, posea una formación en aspectos pedagógicos. La mayoría del personal se desempeña en más de un trabajo y esto le impide mayor compromiso con la institución. 46 %
- Las inercias de tipo político en las escuelas (desorden académico — administrativo, divisionismo, boicot al trabajo, chantajes, grillas, simulaciones, solapamiento) . 41 %
- Infraestructura insuficiente e inadecuada a los propósitos de una institución moderna (los diseños de las DES se corresponden con los de instituciones dedicadas exclusivamente a la docencia 11.7 %

EN LA INSTITUCION

- El monto de su financiamiento 47 %
- Las políticas poco claras de quienes dirigen la Universidad y la ausencia de instrumentos de desarrollo que planeen para el mediano y largo plazo 11.6 %
- El funcionamiento clientelar del Sindicato 5.8 %
- La normatividad 5.8 %
- La insuficiencia de personal formado 5.8 %

Las respuestas a este indicador fueron expresadas de parte de personal que labora en DES con C.A.

En un sentido parecido a la pregunta anterior, se cuestionó al personal del Pirdoe acerca de cuales considera que son los factores que han hecho posibles los logros generados con sus proyectos y aquí las respuestas proporcionadas aluden a factores como "la conciencia de algunos académicos" (33.3 %), la cercanía geográfica de las DES en que hay avance con las instancias de apoyo del CISE que están en la zona centro (33.3 %) y la disposición de recursos económicos de algunas DES para financiar gastos relacionados con las actividades (viáticos, transporte, fotocopias, etc), 16.6 %.

En otro tenor, pero también en este rubro de los recursos disponibles, se planteó a los tres sectores entrevistados una pregunta en el sentido de cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el PROMEP para el logro de sus metas y objetivos y aquí la respuesta fue sumamente rica y pertinente a los propósitos de este indicador, debido a que engloba a una serie de los más diversos aspectos que, a final de cuentas, constituyen recursos que eran y siguen siendo indispensables para el fin mencionado.

Las respuestas con mayor frecuencia fueron organizadas de acuerdo al ámbito del Programa en que se presentan tales obstáculos y son las siguientes:

EN EL PROPIO PROGRAMA

Por un lado sus propios candados en relación a la población que atiende; su excesivo burocratismo y la ausencia de mecanismos de seguimiento, así como su manejo de situaciones ideales que se manejan de manera inflexible como es el caso de trabajar exclusivamente con maestros de tiempo completo, trabajar con un modelo de perfil para todo el mundo, sin importar las diferencias reales entre IES, las DES y las disciplinas y los tiempos en que se becan los docentes que no son siempre los mismos, así como que tampoco contempla los tiempos administrativos que transcurren entre la entrega del informe final de tesis y la presentación del examen de grado.

Se considera que el Programa es rígido también en otros aspectos como los que tienen que ver con el perfil disciplinar de los integrantes de los cuerpos académicos y con los criterios generales definidos para constituir estas modalidades de

organización al dificultar el que más de una dependencia conjunte sus recursos y esfuerzos para enfrentar sus necesidades y compromisos. 41.3 %

EN LAS DES

Las condiciones académicas de las escuelas (sobre todo su entorno político), así como las modalidades de organización de la Universidad y sus DES (el modelo educativo de la UAS es en gran medida incompatible con el modelo departamental que subyace en el PROMEP) no les permiten cubrir los requisitos para participar de sus actividades.

Por otro lado, no existe en las DES personal formado dedicado a este tipo de programas, ni tampoco financiamiento e infraestructura para su desarrollo operativo. 24.1 %

El personal del PIRDOE señala algunos aspectos que nos parecen muy interesantes y que tiene que ver, por un lado, con la distancia que existe entre las DES y las instancias centrales de apoyo del Programa, las dimensiones de las diferentes DES en cuanto a su matrícula y plantilla de maestros y si es o no de reciente creación.

En el primer caso, el costo de la atención a las DES es mayor o menor, dependiendo de si hay que trasladar o no al personal de apoyo y esto es importante porque no todas las DES cuentan con recursos para sufragar estos costos. En el segundo caso, las dimensiones de la población a atender pueden traer consigo dificultades en cuanto a tiempo de atención y los costos que esto implique, así como que se cuente o no con infraestructura física y de equipos para la atención de necesidades específicas y, finalmente, en cuanto al tiempo de creación de las DES, las implicaciones tienen que ver con si fueron creadas para funciones diversas (generalmente ocurre con las nuevas) o sólo para desarrollar la docencia (generalmente ocurre con las que tienen más tiempo de creadas) y si cuentan o no con personal suficiente para el desarrollo de sus funciones sustantivas. 24.1 %

EN LOS DOCENTES

La insuficiencia de personal de tiempo completo que impidió el que más gente con formación e incluso experiencia se incorporara al apoyo de las actividades del Programa. Se estima que cada DES debió haber contado con un responsable de estas actividades con la suficiente formación e información sobre sus programas para darles seguimiento a ese nivel de DES, además de las imprescindibles dosis de conciencia, compromiso con la institución y los apoyos en especie ya que la palmadita no es suficiente.

Por otro lado, algo que hay que decir es que la mayoría de docentes de la UAS desempeñan al menos otro empleo y que esos compromisos laborales extra universitarios les impiden dedicar más tiempo a otras actividades de sus DES e incluso a formarse en posgrados de calidad ya que éstos se imparten casi en su totalidad fuera del estado.

El Personal del PIRDOE destaca un aspecto muy importante en este rubro que tiene que ver con la deficiente o inexistente formación de los docentes en aspectos teórico metodológicos de los ámbitos que cubren los proyectos PIRDOE 24.1 %

EN LA INSTITUCIÓN

El presupuesto con que cuenta la Institución y la ausencia de bolsas específicas para la logística de estas actividades. Existe además un desconocimiento de los administradores de este tipo de programas y esto se debe regularmente a dos problemas: 1) la simple ignorancia y consecuente incapacidad de planear a mediano y largo plazo y 2) la "desaparición de los archivos institucionales de las DES a manos de las direcciones salientes por motivos políticos.

Además de lo anterior, hay problemas fuertes con la normatividad que sigue siendo la misma que antes de la operación del PROMEP y los mecanismos y tiempos de selección de las autoridades de las DES, el Sindicato y la Administración Central, que mantienen a la Universidad en permanente movilización política. 17.2 %

El sentido de estas respuestas está definido en un 60.2 % por académicos que se desarrollan en DES con C. A.

Los factores causales de estos obstáculos también fueron objeto de una pregunta dirigida exclusivamente a los académicos y las respuestas con mayor frecuencia que expresó este sector fueron:

- La planeación central del Programa sin la participación de los directamente involucrados (hay muchos factores colaterales presentes en las acciones del PROMEP que, desde una oficina no se pueden lograr, como es el caso, por ejemplo, de la normatividad de muchas DES que, a pesar de constituir un objetivo específico del Programa y que se sabía que podría constituir un obstáculo, se dejó, prácticamente intocada), desperdiciándose oportunidades y recursos. Esta centralización se da principalmente en el ámbito de la toma de decisiones y se advierte no sólo al interior de la Institución, sino también en su escala SESIC — PROMEP. 43.7 %
- Al deficiente diseño de política pública que, al contemplar sólo a una parte del sector de los académicos, acentúan sus diferencias, haciéndolos cada vez más desiguales. 17.2 %
- La cultura política que prevalece en la Universidad 13.7 %
- Lo insuficiente de los apoyos de diverso tipo que eran necesarios para la realización de las actividades del Programa (incluidos en este rubro los que la SESIC requería en materia de gente y dinero para la operación de mecanismos de seguimiento). 10.3 %
- Los problemas estructurales, tanto de la Universidad como de muchas de las DES que la constituyen. 6.8 %

El sentido de las respuestas a esta pregunta provienen en un 55.7 % de académicos de DES con C.A.

A la pregunta de a quién correspondería la atención de la problemática presente en las DES ?, el 82 % de los entrevistados respondió que a todos, mientras que las respuestas que indicaron que a “los cuerpos directivos” y, a “los cuerpos académicos” fueron emitidas por un 5.8 % respectivamente de los entrevistados.

Cabe aclarar al respecto que, a la pregunta específica sobre si había o no cuerpos académicos en sus DES, los académicos respondieron en un 64.7 % afirmativamente, aunque la gran mayoría no supieron precisar los nombres de los cuerpos académicos a que pertenecían, ni su nivel de desarrollo o bien, proporcionaron datos incorrectos.

Uno de los propósitos principales de los C.A es la realización de actividades en materia de Líneas de Generación y Aplicación de Conocimiento y, a pregunta expresa sobre su existencia y número en las

DES, un 17.6 % dice que no hay; otro 17.6 % responde que no sabe y el resto (11 directores, 81 % de los cuales pertenece a DES con C.A.) proporciona información muy escueta sobre la materia, salvo casos como las facultades de Agricultura, Historia, Ingeniería y Ciencias Químico — Biológicas.

Finalmente en este indicador, se preguntó a maestros y directores acerca de qué dependencias de la UAS o externas a ella están colaborando con sus DES para enfrentar los problemas que se les presentan para el cumplimiento de sus compromisos con el PROMEP, y las respuestas que mayor frecuencia tuvieron fueron las siguientes:

- El 21.8 % expresa que no les está ayudando nadie
- Los apoyos internos de parte de diversas áreas académicas de la UAS sobrepasan ampliamente (75 %) en relación a los que provienen de instancias externas. En el plano interno, las dependencias que más se destacan son: El CISE—PIRDOE (40.2 %), Dirección General de Planeación y Desarrollo (26.7 %), Coordinaciones Académicas zonales (15.6 %), PROMEP—UAS (15.6 %).
- A nivel externo la principal ayuda ha provenido de los CIEES (9.2 %), la UNAM (4.6 %), el CINVESTAV—IPN (4.6 %) y la UAM (4.6 %).

La distancia geográfica entre un grupo de instancias de apoyo y otras en relación a las DES, es la principal explicación de la diferencia de porcentaje entre unas y otras y vale agregar que, en el caso del CISE—PIRDOE que es la instancia quien tiene el mayor porcentaje reconocido en el apoyo a las DES, fue reiterativo el comentario de directores de varias DES en el sentido de que “inicia pero generalmente no concluye nada ni da seguimiento a lo que emprende...”

Finalmente y antes de pasar al cuarto y último apartado de este capítulo, se consignan — igual que se hizo en el punto anterior— algunas opiniones del anterior responsable de la representación institucional del PROMEP de la UAS en relación a algunos aspectos relacionados con la fase de implementación, importantes desde la posición que este actor tenía en relación a este proceso. El primero de ellos tiene que ver con los procedimientos con que contaba el Programa para detectar “áreas críticas” de la implementación que

podieran en algún momento dado obstaculizar la consecución de sus metas y objetivos; la respuesta proporcionada es muy descarnada y al mismo tiempo clara al precisar que:

... como ya te señale no hubo posibilidad de hacer un programa, ni de operar ese programa de seguimiento de los compromisos. Todo lo dejamos en esa instancia que fue el CISE, principalmente. La única labor que más que seguimiento hicimos, fueron los reportes que la SEP exigía; eran reportes coyunturales a partir de lo que hizo el CISE como instancia de operación de esos compromisos y a partir de lo que nosotros solicitábamos información a las escuelas para hacer ese reporte. Incluso había formatos para hacer esos reportes. Entonces hubo un seguimiento así, en esos términos, pero no fue un seguimiento planeado, hecho por la instancia PROMEP misma que es la que elabora y coordina inicialmente los proyectos. Fue un seguimiento circunstancial; más que seguimiento fueron reportes circunstanciales hechos en ciertos momentos con lo que había disponible y ese fue un problema fuerte que debería enmendarse. Este Programa y cualquier Programa, si no le das seguimiento y no vas tu teniendo una memoria y un control de toda la información, pues no puedes decir en cierto momento, bueno vamos a ver qué tanto avanzamos con respecto a las metas originales en forma muy precisa.

Pese a lo escueto de la respuesta, la información que se proporciona da una idea muy aproximada acerca de la importancia que se concedió por los responsables del Programa a nivel central al asunto de la falta de condiciones institucionales para que el PROMEP operara en los términos previstos y el poco eficaz "sistema operativo del PROMEP" ya descrito en la página 97 de este informe.

Un elemento que parece explicar este y otros problemas de diseño e implementación del Programa tiene que ver con el escaso involucramiento de los académicos en la planeación de sus actividades a nivel de la institución y de las DES, con la consecuente ausencia de consenso en relación a sus metas y objetivos. En relación a este asunto, el ex responsable del PROMEP en la UAS dice:

[La participación de los académicos en las actividades del PROMEP] ... es muy importante, aunque es difícil. Ya decía desde un principio que entre los principales problemas que se enfrenta toda acción de planeación aquí en la UAS y posteriormente de su seguimiento al involucrar a docentes es el hecho de que te enfrentas a resistencias, a

grupos, a falta de voluntad para trabajar, al hecho de que no exista una norma para reunirlos y ponerlos a trabajar. Tener presente esa que es una dificultad real, yo creo que sí se debe de planear, de diseñar un cierto tipo de participación de los docentes porque es importante; son los involucrados y hay que consultarlos por ejemplo para saber si se quieren becar. Tu me anotas ahí como un posible becado y yo ni siquiera cuenta me doy. Bueno pues es buena la intención pero, a lo mejor yo no puedo o aunque quiera no puedo y así para eso como para otras cosas y finalmente se supone que el plan es para el desarrollo de ellos mismos como colectivo. Entonces si los tienes que involucrar Yo creo que debes de buscar, considerando que hay problemas inherentes a un involucramiento amplio, normal, como cuerpo de las academias, etc o los cuerpos académicos. Tienes que buscar formas intermedias de involucramiento que garanticen medianamente que los profesores estén presentes aquí, porque eso de involucrarlos a todos nunca va a funcionar porque nunca los vas a involucrar a todos tal como estamos actualmente, ni siquiera a una mayoría. Involucra tu a un grupo representativo de docentes, representativo en todos los sentidos, por asignaturas, por áreas o por grados o, por lo que sea, gente interesada, infórmalos y mételes. Aquí el problema es que la institución no tiene formas para premiar a gente que se quiera meter a equipos que den un extra, porque eso es un extra en buena parte y por eso se tiene que apelar a la voluntad de los profesores ya que por lo mismo, van a trabajar más.

Ante esta ausencia reconocida de participación de los académicos en las líneas generales del Programa y las que les correspondían a nivel de DES de manera central y la ya mencionada ausencia de condiciones iniciales, la Administración de la UAS optó por reactivar la estructura del ya citado PIRDOE que pudo ser una buena alternativa de la UAS para enfrentar los problemas que se le presentaban, pero a condición de otorgarle rango institucional a sus actividades y los recursos necesarios para que esta estrategia funcionara. El problema es que esta medida tampoco se planeó adecuadamente y a este respecto se le hace una pregunta final a nuestro entrevistado en relación a cual es su valoración respecto del involucramiento del PIRDOE en el PROMEP y su respuesta es que:

Para empezar el PIRDOE, por los objetivos que se planteaba, hasta el nombre estuvo mal. Inicialmente era un programa indicativo de reorientación de la oferta educativa. El objetivo era muy preciso: reorientar y diversificar la oferta educativa; para cuando se mete a todos estos compromisos del PROMEP, ya estamos hablando de otra

cosa, porque estamos hablando aquí de formación docente, proceso educativo, egresados, todo lo que tiene que ver con el proceso educativo directamente, deserción, reprobación escolar y si bien en un programa que tiene que ver con oferta educativa, con la operación de programas, de reforma y operación, todo eso está metido, pero no era esa la intención del PIRDOE y del grupo que estuviera ahí. Entonces todas estas cosas se añadieron a lo que era el PIRDOE con ese mismo nombre, entonces desde ahí empieza mal la cosa y eso por necesidad se hizo así y está bien, yo creo que finalmente estuvo bien que algún equipo, en este caso del PIRDOE estuvo bien que se involucrara, aunque para esto debió haberse involucrado a varias dependencias, con una dirección ciertamente y en coordinación con PROMEP; ese era el planteamiento, pero finalmente lo agarra una dependencia y yo creo que desde ahí, en su momento marqué que estaba, que no me parecía correcto que una dependencia se adjudicara el hecho de planear y operar estos compromisos de PROMEP; el CISE en este caso, no por menospreciar la capacidad del CISE o de las personas del CISE sino por el hecho de que aquí, o en cualquier lado, tu como dependencia que vas a coordinar a otras dependencias, si no las hacen que participen en todo, con personal, con recursos, con decisión, con toma de decisiones, etc difícilmente van a trabajar contigo o para ti; Yo eso lo plateé desde un principio que era un primer problema si esto no se hacía un poquito más amplio, con una coordinación más amplia, pero pues finalmente se hizo así, no se hizo de otra forma y yo creo que de ahí empezó el problema. Yo te mencionaba hace un rato, el CISE, pues será un equipo de trabajo con gentes que tienen capacidad, no se niega su capacidad, pero el CISE tiene sus preocupaciones, las personas que están ahí y uno las conoce, cada uno tienen un proyecto o un grupo de proyectos y finalmente al no estar obligados ellos por un plan institucional y en este caso por los plazos del PROMEP — UAS, pues hacen lo que quieren en los plazos que quieren que fue lo que pasó. Los tiempos nos comieron totalmente, el CISE a uno o dos años terminó la administración saliente y no se avanzó ni en todas las escuelas ni en la mitad quizás y, en donde se avanzó, pues no se avanzó ni a un 40 % de esos compromisos. Se trató, en todo caso de un equipo pequeño y no dedicado exclusivamente a eso y que no tiene la autoridad, la autoridad de que llegues a una escuela y que te acepten y trabajen contigo en los tiempos en todo eso, es decir, en poder hacer lo que tu quieres que se haga como CISE. Se hizo lo que se pudo sin ninguna coordinación. Yo en lo personal me cansé de pedir reportes al responsable del CISE en cuanto se requirió; tuve que recurrir a los responsables de proyecto para que me dieran reportes y aquel por qué no entregó, pues porque no quiso; eso eran parte de los obstáculos en algunas gentes de algunos administradores que se

apropiaron de la información como si fuera personal, no como si no fuera algo institucional y en este caso era lógico que si yo se la solicité porque me la solicitan, me la tenían que dar y pues tuve que buscar por otro lado y se enojó además por saltarme instancias.

4.4 CRITERIOS Y MECANISMOS PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DEL PROMEP. UN ANÁLISIS DE SU PERTINENCIA Y EFECTIVIDAD

Todo ejercicio de planeación requiere monitoreo en cuanto a su realización, dándole seguimiento a efecto de que no tenga que llegarse al final de los tiempos previstos sin haber logrado lo que se pretendía. Por otro lado, es muy importante que los sujetos no limiten sus actividades al simple cumplimiento de compromisos ya que la mayor parte de lo que está implícito en el PROMEP, es parte de un quehacer cotidiano que va mucho más allá de los tiempos y compromisos explícitos y debe convertirse en parte de su actividad cotidiana, sin presiones de ningún tipo. (opinión de un académico de la UAS en relación a los compromisos asumidos por las DES con el PROMEP en los convenios firmados entre ambas instancias)

La información hasta aquí proporcionada por los actores educativos implicados en las actividades del PROMEP en relación a la problemática que se encuentra en su base, a las características de su diseño como política pública y a su implementación en la Universidad Autónoma de Sinaloa y en sus DES participantes en este Programa deja ver con cierta claridad — sobre todo en el diseño y la implementación — la presencia de una serie de errores que tienen que ver con lo que los teóricos de este campo denominan fallas en el diseño y deficiencias en la implementación.

En ambos casos se trata de errores que han afectado seriamente la puesta en marcha de esta política federal y su presencia se debe en términos generales a un conjunto de factores que ya han sido abordados en el capítulo dos de este informe (Ver página 58) entre los que cabe reiterar las distorsiones burocráticas, las resistencias locales, la heterogeneidad de intereses, la diversidad de situaciones y la indiferencia de los beneficiarios, todos ellos ampliamente documentados con las opiniones de los académicos de esa Institución.

Esta situación particular de la UAS no se advierte, sin embargo, en la visión general que de los avances del Programa se proporcionan en sus

datos oficiales (ANUIES: 1999)* y esto no significa desde luego que tales problemas no existan ni que se desconozca su presencia en esta institución, sino que más bien los indicadores que se han elegido por los decisores — diseñadores de esta política para su seguimiento y evaluación — están enfocados a otros propósitos.

Aquí vale tener presente que las características generales del Programa expuestas en el Capítulo 4 de este informe (ver páginas 94-98) dan cuenta de que sus acciones tendrán un tipo muy definido de seguimiento, con indicadores de resultados de tipo cuantitativo analizables trimestralmente en relación, por ejemplo, al número de becas otorgadas para realizar estudios de posgrado y tesis; porcentajes de PTC con perfil deseable por institución; porcentajes de becarios que avanzan de acuerdo con su plan propuesto; número de acciones realizadas en cada rubro, etc.

En el análisis que en esta materia se realiza en este apartado, es importante recuperar algunos elementos señalados por los teóricos del enfoque de política en relación a qué es el seguimiento, cómo se realiza y cuales son sus propósitos a efecto de poder contrastar lo que oficialmente se dice en el PROMEP con lo que los sujetos educativos de la UAS perciben de este asunto.

Así pues, a lo ya señalado en relación a la fase de implementación hay que añadir que, en esta fase (e incluso en la fase de diseño) es fundamental dedicar un espacio para construir lo que algunos teóricos (Medina, A. y Mejía, J.: 1993) denominan un “sistema de control de gestión” mediante el cual se lleve un seguimiento de los resultados del Programa.

En este sistema un elemento muy importante es el “cuadro de mando” que es un sistema de información organizacional cuyo principal propósito es proporcionar información sistematizada a los tomadores de decisiones a efecto de que puedan identificar las distorsiones o desviaciones suelen presentarse muy comúnmente en los ámbitos de los objetivos, de las acciones e incluso de la estrategia para poder, con ella, realizar acciones correctivas de manera oportuna y puntual y no a “toro pasado como es muy frecuente que ocurra.

* A lo largo de su proceso de desarrollo, la Secretaría de Educación Pública ha hecho públicos — sobre todo en su página de internet — una serie de informes e indicadores sobre la marcha del PROMEP en todos sus rubros y nunca se ha hecho alusión a problemas como los que se presentan en esta investigación referidos a la UAS, ni mucho menos al Programa en su conjunto.

En la información pública y, consecuentemente oficial, sobre el PROMEP a la que se tuvo acceso, no se localizaron datos al respecto, pero todo lo ya expuesto en relación a este Programa, hace suponer que, tanto el sistema de control, como el cuadro de mando se diseñaron y en todo caso el problema —que creemos que sí existe— se dio en las modalidades con que estos instrumentos se construyeron, o bien en la comunicación del mismo a las instancias operadoras a nivel de IES.

La información que se genera con la existencia de estos instrumentos permite controlar aspectos clave del Programa que requieren de acción rápida al presentarse valores que contravienen los objetivos y metas que se buscan y de aquí la importancia de que la información que se genere sea la necesaria, reciente y confiable.

Los datos que se reportan con los indicadores aplicados por el PROMEP para dar cuenta de su seguimiento, con todo y que son muy importantes, no permiten captar un conjunto de situaciones que además de complejas deben ser muy variadas, habida cuenta de la diversidad de instituciones que en el Programa participan.

En la construcción de esos sistemas de control participan un conjunto amplio de niveles que van desde la definición de la misión del Programa, hasta el esquema de responsabilidades, pasando por los objetivos, la estrategia, los indicadores y otros niveles más que incluyen uno muy importante que es el de la identificación de “las áreas críticas”, concebidas como espacios organizacionales que exigirán decisiones, provisiones y acciones debido a que son espacios en los que se reconoce la existencia de problemas.

El PROMEP no es una política totalmente inédita, antes ya estaba operando el SUPERA y antes de éste último ya habían existido otros programas semejantes, en cuanto a tener como centro de atención a la misma población objetivo y, en tal sentido, no se puede argumentar ignorancia acerca de un conjunto de factores que seguramente iban a constituir “áreas críticas” para el desarrollo del Programa.

Si bien es cierto que en muchos sentidos el PROMEP es una experiencia de política pública novedosa que además se desarrollaría en un contexto socioeconómico diferente al existente cuando operaron otros programas de su tipo, no se puede argumentar que no se sabía que había un conjunto de ámbitos que en otros programas de tipo social, siempre se han constituido en obstáculos, muchas veces insalvables que en no pocos casos dan por resultado su fracaso.

Con los aportes de Luis Aguilar ya señalados en el capítulo dos de este informe se han expresado algunos de ellos pero, por si no fueran suficientes, habría que agregar para el caso del PROMEP su proceso de toma de decisiones burocrático, el nivel muy general, aunque certero de su diagnóstico en relación a los académicos de México, la imprescindible participación de los académicos en aspectos clave del diseño del Programa; la falta de información sobre sus principales procedimientos, etc.

Hay que tener presente que este enfoque de política es relativamente reciente en México y que no hay suficiente experiencia que permita niveles óptimos de operación en los Programas, pero lo que ya se conoce en la materia y el funcionamiento de los antecedentes del PROMEP son suficientes para saber que los ámbitos señalados y otros, no menos importantes, son áreas críticas que había que atender desde la información que proporciona el cuadro de mando.

La información necesaria para detectar estas áreas y diseñar decisiones, previsiones y acciones se expresa mediante indicadores que vienen a ser una especie de datos significativos de la gestión que expresan lo adecuado o inadecuado de una acción y en este sentido la importancia de construir indicadores que reporten la información necesaria para valorar el sentido de las acciones.

Generalmente —dicen los teóricos en la materia— tales indicadores suelen ser de naturaleza cuantitativa y expresar una relación entre dos cantidades, lo cual no obsta para afirmar que es muy importante que no sólo haya indicadores cuantitativos, sino también —y aún más— contar con información significativa que refleje esos aspectos cotidianos y subjetivos que no siempre están presentes en los números.

En este tenor habría que ver a los indicadores como instrumentos que permiten el control y seguimiento de avance de los objetivos, las tendencias y desviaciones favorables y desfavorables de una actividad constituyéndose en una herramienta de la toma de decisiones que incide finalmente en la retroalimentación del Programa, teniendo muy claro que el indicador es sólo eso, una herramienta y no el resultado mismo ya que no tienen sentido por ellos mismos sino a partir de los marcos interpretativos e hipotéticos de los que deben formar parte.

En la literatura sobre el tema se informa de la existencia de cuatro tipo de indicadores que son:

1. Indicadores de estructura
2. Indicadores de relaciones medios / actividad
3. Indicadores de resultados o satisfacción a usuarios e
4. Indicadores de resultados contextuales

De ellos, todo parece indicar que el PROMEP optó por construir indicadores del tercer tipo y, para mayor claridad se describen las modalidades más comunes en este tipo:

Indicadores de eficacia. Corresponden a un registro sobre el alcance de los objetivos o metas respecto a la actividad. La eficacia aquí se mide por la capacidad de lograr objetivos y metas programadas

Indicadores de eficiencia. Se refieren a un alcance de resultados pero medidos en relación a los recursos disponibles. La eficiencia aquí, es el cumplimiento de los objetivos y metas programados, con un mínimo de recursos disponibles

Indicadores de calidad del servicio o producto. Aquí importa no sólo la generación del servicio o entrega del producto, también se requiere contar con indicadores de satisfacción de los usuarios o clientes, lo cual reconoce un cierto contenido de subjetividad.

Desde nuestro punto de vista la elección no fue del todo adecuada o, al menos quedó incompleta ya que se debieron aplicar también otro tipo de indicadores para valorar el desempeño del PROMEP en relación a sus propósitos y estos son los del tipo 4 (*indicadores de resultados contextuales*)

En este otro tipo de indicadores, hay también algunas modalidades:

Indicadores de cobertura o penetración. Reportan sobre el grado en que se cubre el servicio o se reparten los servicios, respecto al conjunto de instituciones que buscan satisfacer determinada servicio

Indicadores de Incidencia. Se refieren al impacto directo del programa o actividades de un determinado proyecto

Indicadores de impacto. Corresponden a señalamientos de los efectos, no sólo directos, que produce un programa; buscan también recuperar los efectos ligados o cruzados, productos de políticas públicas

Indicadores de cambio contextual. Estos indicadores corresponden al registro de los cambios surgidos a través del tiempo en el medio ambiente donde se desarrolla la política o programa en cuestión. Es

importante su registro debido a que para una evaluación integral, es necesario analizar si se consideraron los cambios, o si estos son de tal magnitud que anulan las acciones emprendidas para responder a problemas sociales.

Hasta aquí los referentes teóricos necesarios para encuadrar las valoraciones de los académicos obtenidas en el trabajo de campo que, en este asunto se buscaron teniendo como referente dos categorías más de los instrumentos de investigación que son la "eficacia" y la "prospectiva"

En el primer caso, es decir, el de la categoría "eficacia", hay que decir que con ella nos propusimos realizar un análisis sobre la relación existente, a estas alturas de avance del PROMEP, entre la selección, distribución y organización de los recursos que se emplearon por el PROMEP (o para el PROMEP) en la UAS y los resultados hasta ahora obtenidos en las DES de nuestro universo de investigación.

Vale aclarar que aquí tampoco se plantearon preguntas directas que aludieran a la relación recursos dispuestos — resultados, debido a que previamente se sabía que prácticamente no había resultados y que lo poco que se ha generado no ha sido adecuadamente procesado por los cambios de administración que han ocurrido en todas las DES.

En esta categoría se construyeron una serie de reactivos con el propósito de obtener una serie de indicadores relacionados con los aspectos que aquí se abordan del Programa y, el primero de ellos tiene que ver con los cambios que se perciben en los académicos con "perfil PROMEP" en relación a los que no lo poseen, las respuestas de académicos y directores indican lo siguiente:

- El 41.3 % opina que la práctica docente de los maestros que poseen "perfil PROMEP" se ha modificado en varios aspectos ya que ahora programan sus actividades de conformidad con los parámetros que él establece, (lo cual puede ser bueno o malo) recurren a más apoyos didácticos, cuentan con más bibliografía, son líderes académicos, poseen un marco de referencia mayor, realizan investigación, muestran mayor dedicación al trabajo y compromiso con la Institución así como más preocupación por los cambios que se requieren en las DES y tienen mayores expectativas de desarrollo personal.
- 41,2 % dice que los cambios no son muy tangibles debido a dos circunstancias: 1) que son pocos los maestros que poseen este perfil en las DES y 2) que los docentes a quienes se les ha entregado reconocimiento como "perfil PROMEP", ya se distinguían desde antes de que este Programa

entrara en operación y que el reconocimiento sólo ha sido formal en relación a algo que ya hacían.

- 17 % responde que no puede responder porque no tienen parámetro de comparación debido a diversos motivos.

Las respuestas que giran en torno a percibir cambios significativos en los docentes con "Perfil PROMEP" provienen en un 64 % de personal adscrito a DES con C.A., mientras que los que señalan que los cambios no son muy perceptibles, pertenecen en un 51 % a DES sin C.A.

Se expresan así mismo algunas de las medidas que desde las DES se están implementando para enfrentar los obstáculos que se les presentan para cumplir sus compromisos con el PROMEP. Aquí, en relación a la implementación de estas medidas, se preguntó a los académicos y directores por los resultados que se están obteniendo y la respuesta que obtuvo la mayor frecuencia es que "no se ha obtenido ningún resultado" (36 %) expresada en un 40 % por personal que labora en DES con C.A y 60 % por los que pertenecen a DES que no los tienen.

Un 22.7 % logra reconocer algún resultado y, en este caso se señalan la realización de contactos con algunas DES afines buscando posibles ámbitos de interés común para resolver problemas. Se informa también de la solución a problemas específicos que se han presentado a docentes integrantes de C.A que han implicado destinar más tiempo a sus quehaceres e incluso autofinanciarlas, lo cual les ha traído desánimo y, por lo mismo, tales resultados son considerados como "medianamente satisfactorios".

Al personal del PIRDOE se le interrogó, en relación a la pregunta anterior, por el tipo de DES en las que se presentan más dificultades para obtener avances en los compromisos con el PROMEP y, a pesar de que un 50 % de los entrevistados no contestaron, el restante 50 % si lo hizo e indicó que todas las DES presentan un determinado nivel de dificultad y que ésta tiene relación con el tipo de compromisos de que se trate, poniendo como ejemplo el caso de las tutorías en las DES en que la relación maestros de tiempo completo — alumnos es muy alta y eso dificulta su realización.

Agregan, en un 33% de frecuencia, que las dificultades, pese a lo anterior, no están ni en las dimensiones de las DES, ni en los campos disciplinares que trabajan, sino en las condiciones laborales de los

académicos y en los problemas postelectorales que se presentan luego de los procesos de cambio en el sindicato y en la administración.

Estos resultados están a su vez relacionados de alguna manera con los apoyos que las DES están recibiendo para enfrentar sus obstáculos en el cumplimiento de sus compromisos con el PROMEP y, a pregunta expresa con qué tan efectiva se considera la colaboración que se les está proporcionando, la respuesta con mayor frecuencia fue que tal colaboración es "poco efectiva" 41.1 % argumentando que casi no hay apoyos y que cuando los llega a haber, generalmente falla la logística por problemas de planeación.

Un 35.2 % dice que la colaboración es, en cuanto a su efectividad, "adecuada" ya que ahora todas las instancias están trabajando conjuntamente como resultado de la planeación estratégica que actualmente se impulsa desde la Administración Central.

Relacionada de alguna manera con la anterior interrogante, está el interés de este proyecto por saber cuáles de las actividades que realiza el PROMEP en las DES está contribuyendo más a los cambios que en ellas se están presentando y las respuestas que a este respecto se obtuvieron indican, en un 55.1 % que las becas y los apoyos a los perfiles PROMEP, poniendo en un segundo lugar a las becas tesis con un 6.8 %, mientras que un 20. % no contesta y un 10.3 % simplemente reconoce que no sabe.

Las respuestas con mayor frecuencia provienen de académicos que laboran en DES con C.A., mientras que las de quienes no contestan o dicen no saber, provienen en un 83.3 % de maestros de escuelas en las que no hay C.A., lo cual explica por sí mismo el sentido de sus respuesta.

En el mismo sentido está la respuesta a la pregunta sobre los beneficios personales obtenidos por los académicos derivados de la incorporación de sus DES a las actividades del PROMEP.

La respuesta con mayor frecuencia fue que "No ha obtenido ningún beneficio" (51.7 %) con un sentido marcado en 66.6 % por maestros de DES sin C. A., mientras que 44.8 % de los entrevistados indican que han recibido recursos por reconocimiento a su perfil PROMEP y 13.7 % ha recibido recursos para beca — tesis. Obviamente, la opinión mayoritaria emitida en este último sentido, proviene en un 83.6 % de maestros que laboran en DES con C.A.

Finalmente, en esta categoría, se formuló una pregunta al personal del PIRDOE en relación a de qué manera están participando las DES para enfrentar sus problemas de incumplimiento con el PROMEP y aquí la respuesta con mayor frecuencia indica en un 50 % que las DES no manifiestan ninguna preocupación al respecto ya que en situaciones semejantes que se han presentado antes, tampoco ha pasado nada.

El restante 50 % indica que los tiempos de gestión son muy cortos y que el que se estén dando cambios todo el tiempo, limita las posibilidades de continuidad en estas actividades que, por ser estratégicas requieren de más tiempo.

Al representante institucional del PROMEP se le interrogó respecto de si los avances que presenta el Programa se advierten por igual en todas las DES o hay algunas diferencias y su respuesta fue que:

Ha habido muchas diferencias. Para mi modo de ver en lo que tiene que ver en cuanto a la consecución de recursos que era lo que les interesaba a las escuelas o tiempos completos que era otra cosa que también les interesaba mucho, la mayor parte de las escuelas no lograron plazas; por ejemplo no logramos plazas más que para unas cuantas escuelas, no recuerdo ahorita la cantidad, pero no fue ni la mitad de las escuelas que lograron plaza, unas diez fueron las que lograron plazas, porque de acuerdo a los parámetros, no se requerían y no es que no se requieran sino que para el PROMEP todos los profesores que se están muriendo o se están jubilando pues no se contemplaron, se partía del supuesto de que la planta iba a estar inmóvil del inicio del Programa al 2006, ese supuesto, es un supuesto que en ningún lado se cumple y en función de eso otorgaron las plazas de tiempo completo. Eso igual nos sucedió en el caso de los recursos pues los recursos dependían de la composición de la planta docente de cada escuela. Hay escuelas que no tienen ningún profesor con perfil PROMEP, hay varias, son varias, como seis las que no tienen maestros con perfil PROMEP y algunas tienen una o dos gentes y eso estamos hablando de hace un año y medio de ahí para acá la realidad no es muy diferente, no ha cambiado mucho en ese aspecto. Igual en otros compromisos que firmaron, hay diferencias notables también y esto ha dependido aquí en buena manera del interés al interior de cada escuela, básicamente, ¿por qué?, porque no ha habido un equipo que estuviera empujando y que fuera el que fuera el que estuviera a cargo realizando y empujando para que se cumpliera con estos compromisos. Como ya decíamos el PROMEP no tenía equipo para dar seguimiento en cada escuela. No lo hicimos no tanto por no querer sino por no contar con las condiciones necesarias y por tal motivo el CICE se hizo cargo de dar apoyo para el cumplimiento de los compromisos, pero yo creo que no se llegó ni siquiera al 40% de lo comprometido en su conjunto y me estoy yendo lejos. Y en buena parte se quedó en la formulación de proyectos y de programas; a ese nivel. ¿Por qué motivos, bueno pues porque el CICE también enfrentó sus

problemas para tratar de llevar a cabo todos esos compromisos, entre los compromisos que más les interesaron a las escuelas fue el otorgamiento de becas que finalmente se ha dado a nivel individual; ha operado porque hubo profesores que solicitaron beca, salía la convocatoria y ellos se interesaban personalmente y no fue porque la escuela dijera hay te va fulano de tal para que hiciera el trámite eso fue de las cosas que más operaron o los apoyos a perfil y por qué, bueno pues porque eso sí dependía del Programa PROMEP — UAS en la que se difunde la convocatoria y ya se apoya a todos los profesores para que logren meterse a solicitar el reconocimiento y evaluación de su perfil y el apoyo; a las escuelas tampoco se les metió en esto y en donde se les metió es en donde más fracasó esto por conducido en este caso por el CICE y tuvo el mismo problema que tuvo el PROMEP como programa al interior de cada escuela, o sea, como no hay nadie, ni reglas ni director que obligue, ni instancia como el Consejo que diga al director: si no entregas esto que te piden en tanto tiempo, te va a pasar esto, pues pasó eso, a las escuelas se iba y se les decía :oye acuérdate que tienen compromisos, vamos a sacarlos que hay que estar con ese sistema de tutorías, por ejemplo, que hay que hacer seguimiento de egresados, aparte del programa de formación docente, etc, de diferentes cosas.

Algunas escuelas respondieron, pues si está bien y otras no pues ahorita no tenemos tiempo, tenemos otras prioridades. Equipos de trabajo en algunas escuelas se tiene, en otras no y, donde hubo equipo y hubo disposición de la gente se trabajó y se avanzó en esas escuelas en donde hubo también disposición de cuadros directivos y el CISE avanzó algo, pero el CISE tuvo ese problema inicial y en segundo lugar fue que el CISE como cuadro de la gente responsable de ese proyecto del CISE en el que también hubo gente de Planeación, pues tenían también sus prioridades y aquí bueno, pues ese proyecto de compromisos con el PROMEP era una de sus prioridades de cada una de esas personas de ese equipo del CISE en particular y ellos tenían su propia dinámica también. Entonces, el PROMEP tenía tiempos, pero esta distancia de conducción de la operación de este proyecto, pues también tenía sus propios tiempos que no se ajustaron de ninguna forma a los tiempos del PROMEP, entonces pues hubo al final de cuentas un rezago que hasta la fecha se da.

A este mismo funcionario se le plantearon dos preguntas más que complementan su respuesta anterior. La primera de ellas en relación a cual es su pronóstico respecto del cumplimiento de los compromisos de las DES con el PROMEP?, un asunto que en la fase del desarrollo del Programa que se cubre en este informe causaba una gran preocupación por los escasos resultados y la respuesta que expresa señala:

En lo global yo creo que los compromisos en los cuales haya más interés de parte de la SEP y de la Administración, esos sí se van a poder cumplir y de hecho así ha pasado en la práctica Estamos hablando desde luego, del compromiso de becas, pues ahí hay un interés mutuo, tanto de la

SEP como de las instituciones para que salgan los programas de becas, claro, no en los montos en que está planeado el Programa, es decir en becar a todos los profesores para que todos se formen; los que no tienen el grado, pero de acuerdo a los requerimientos de los profesores, saldría en ese sentido. El programa de apoyo a profesores con perfil PROMEP, bueno, pues también aquí hay un mutuo acuerdo e interés de profesores y de escuelas en que esto se logre y si coincide todo el mundo y esos si han salido adelante, pero yo creo que el resto de compromisos, difícilmente se van a cumplir; de hecho ya no se cumplieron en los tiempos por todos esos problemas que hay internos a las escuelas, falta de un equipo que empuje en cada institución y falta de recursos porque nosotros siempre le dijimos a la SEP desde un principio cual era nuestro problema en PROMEP en reuniones: El Programa está muy bien y nos interesa sacarlo; esto nos va a pedir un recurso extra que no tenemos, por qué no nos ayudas, porqué si el PROMEP tiene ahí un recurso que está sin usarse, por qué no nos permites que se saque una parte para operación; que se puede hacer un proyecto, en donde esté todo controlado y nunca, nunca se dijo que sí a pesar de que estaba el recurso. El PROMEP tiene un recurso ahí de años que no se ha utilizado, bastante grande, estamos hablando de 40, 30 millones de pesos en estos momentos y que en un tiempo fue mayor todavía; nunca se permitió y ese fue un problema principal para nosotros ya que como equipo nunca tuvimos una infraestructura suficiente, personal suficiente, en las escuelas tampoco se pudieron conformar personal ni equipo suficientes con la infraestructura requerida o el personal requerido y antes las escuelas su personal pues lo usaban y tenían razón en cierta parte, para prioridades de ellos; claro, no tenían razón en cuanto a que esto para mi también era prioritario en cada una de las escuelas, entonces, pensando en que estas situaciones van a persistir aquí en la UAS, como en otras instituciones, yo creo que va a ser difícil sacar este tipo de compromisos. La SEP te dice, mira considera esto como una inversión y no te damos dinero porque no se puede, eso lo dice el PROMEP, pero tu métete, es de tu interés; te interesa, métele recursos.

Finalmente, en cuanto al ex representante institucional se refiere le interrogamos en relación a qué ocurriría con las DES que incumplieran los compromisos contraídos con el PROMEP? Y su respuesta fue que:

Formalmente los convenios prevén que ante un incumplimiento se cancela el convenio respectivo a nivel de institución. No sé a nivel de DES pero se entiende que podría ocurrir también a nivel de DES, pero soy escéptico de que esto pueda ocurrir porque ni a la misma SEP le conviene cancelar un programa de este tipo, aún por incumplimiento y de hecho la SEP, te aprieta, pero finalmente te da un cierto margen, una

cierta salida porque a ellos mismos les interesa finalmente, no castigar sino que se hagan mínimamente ciertas cosas de lo que ellos están proyectando, de lo que es de interés común, entonces, pues no creo que finalmente pase nada. Creo que va a haber una reestructuración, de hecho se estaba previendo una reestructuración, un reajuste del programa, una reelaboración de los proyectos, pero esto fue desde el año pasado, yo creo que ya no se va a dar. Pensaba que si se iba a dar, que había la intención, pero pasó mucho tiempo y salieron los PIFIS que si tu analizas los PIFIS, son algo parecido a lo del PROMEP, aunque con una estructura algo diferente, se trabajan un poco más por el estilo de la planeación estratégica y es un poquito más amplio. El PROMEP te remitía a lo que había como programación a nivel de la institución, tú ibas enmarcando decisiones dentro de la operación institucional, aquí el PIFI qué es?, bueno pues es planeación institucional inducida por la SEP... buena parte de lo que hay ahí es lo que había planeado desde el PROMEP. Yo creo que esto va a ser un sustituto, aunque la SEP no lo haya dicho, porque todavía está ahí la supuesta intención de replantear los proyectos de desarrollo de las escuelas. Yo creo que si se puede hacer aunque haciéndolo un poquito más ciñéndolo más a lo que se refiere a formación docente y enmarcándolo dentro de ese PIFI, probablemente eso sea lo que van a hacer porque ese PIFI se ha vuelto en el referente de las acciones de gobierno federal.

Creo que algo que falta por saber es qué futuro le espera al PROMEP; la UAS como tendría que organizarse para aprovechar más este programa porque yo creo que el Programa estuvo sub aprovechado por la UAS, muy sub aprovechado, si aprovechar los recursos, que algo que desde las esferas más altas de la administración era el interés primordial, era el interés de quien coordinó este Programa, un servidor, de que con ese interés debían estar otros intereses y haberse aprovechado ese Programa en esos otros intereses. Me refiero a ese interés de la planeación que si posibilitó de hecho ese fue uno de los logros del Programa: que dio una cierta planeación a las escuelas que no se tenía y de recursos de infraestructura que de otra forma no se hubieran tenido; fueron aspectos positivos del Programa y se logró meter en una dinámica, por lo menos a las direcciones y a los maestros de tiempo completo de que había otras cosas más allá de su escuela que se podía aprovechar pero creo que se podrían haber aprovechado más aspectos colaterales de operar la planeación y lograr buena parte de las metas que estaban ahí, cuando menos en un porcentaje mayor, creo que eso hubiera sido más benéfico aquí en la UAS, no más benéfico tal vez que el recurso, pero hubiera sido un muy buen añadido muy importantísimo, porque bueno tu tienes recurso, los profesores tuvieron equipo, cuando menos una parte, son parte de los límites. Yo creo que habría que preguntar un poco por eso, cómo deberían de hacerse las cosas a futuro y dentro de la SEP igual qué cambios debería tener este Programa para poder ser más operativo, más realista, para que sus metas fueran más logrables, las que no se

han logrado; cuales son los obstáculos que se han dado y cuales serían las alternativas a ese tipo de obstáculos. Creo que faltaría ver esos aspectos.

A pesar de que en una respuesta como esta se involucran varios aspectos, no hay duda de que la información que aquí se proporciona resulta por demás interesante y permite ver esa otra faceta del PROMEP que no aparece en los informes oficiales y que es importante rescatar a efecto de preservar los muchos aspectos positivos que tiene el Programa y que valdría la pena valorarlos en su justa dimensión con la intención de retomarlos para el momento en que ya no solo se atienda el seguimiento de los indicadores que se construyeron, sino una evaluación integral que incluya la voz de los integrantes de la población objetivo.

En este tenor, se incluyen como parte final de este capítulo, un conjunto de reflexiones expresadas por los tres sectores educativos abarcados en la fase de trabajo de campo a propósito de la prospectiva que aprecian para este Programa.

Con este indicador, la pretensión fue explorar los niveles de trascendencia que tendría el PROMEP, desde la perspectiva de su impacto en el mediano y largo plazos, procurando solamente esbozar líneas generales de estrategia y sus escenarios posibles, a partir del cuerpo de categorías sobre las cuales se les interrogó.

A los académicos en particular se les planteó la pregunta en torno a qué consideran que ocurrirá con quienes no logren alcanzar el "perfil PROMEP" y, el 62 % considera que se relegarán en cuanto a salario y oportunidades de desarrollo profesional en los marcos de este Programa, debido a que el contexto actual es de competencia en todos los órdenes, agregando que esta situación, que se traducirá en apatía y desánimo, impactará las posibilidades de desarrollo institucional.

Un 10.3 % considera que no ocurrirá nada aparatoso y que estos docentes continuarán trabajando, aunque en situación desventajosa.

Con un porcentaje de 6.8 % se expresan tres posiciones en el sentido de que 1) es incierto lo que ocurrirá con este personal, aunque la Institución no les podrá rescindir sus contratos; 2) Tendrían que ser reubicados en dependencias universitarias como las prepas que no requieren elevados niveles de preparación y 3) Que se quedarán sin fuentes de trabajo.

A los tres sectores entrevistados se les preguntó respecto de sus expectativas de cumplimiento de los compromisos de las DES con el PROMEP, lo cual implicaría el cumplimiento de las metas y objetivos de este Programa y aquí las respuestas con mayor frecuencia fueron:

- No se podrán cumplir en las condiciones actuales ya que, a pesar de que éstas se conocían previamente, no fueron tomadas en cuenta al momento de definir los compromisos que fueron inducidos desde la SEP. Se prometió demasiado, sin conciencia clara de que los compromisos eran muchos, muy grandes y que las DES no tenían condiciones para cumplirlos, además de que se dejó correr el tiempo de manera irresponsable. Los trabajos en el sentido de cumplir se encuentran prácticamente abandonados, a pesar de que todos los ámbitos de compromiso son pertinentes y parte del quehacer cotidiano de la Universidad y, consecuentemente, siguen siendo vigentes. Esta situación es lamentable debido a que hay muchos beneficios como las becas y otros apoyos que no se han aprovechado en todas sus potencialidades. 45.1 %
- Hay algunos avances y disposición a cumplir debido a que se es conciente de que esto redundará en el acceso a otros financiamientos como los de FOMES. No obstante esto, se está claro en que hay ámbitos que representan mayor dificultad y que los tiempos convenientes no son los más adecuados y tienen que revisarse junto con los apoyos que se requieren para que el cumplimiento se pueda lograr. 37.7 %
- Un 13.7 % considera que se deben reestructurar ya que no hay condiciones para cumplirlos como están.

46.5 % de las respuestas en el sentido de que no se podrá cumplir provienen de personal de DES que tienen C.A. y el resto de los que laboran en DES sin C.A, mientras que, en el caso de los que opinan que sí hay condiciones para cumplir, las respuestas provienen en un 60 % de quienes pertenecen a DES con C.A. y 40% de los que no los tienen.

Los argumentos de quienes sostienen que no se podrá cumplir en la forma en que los compromisos se contrajeron, por orden de importancia en cuanto a la frecuencia de sus respuestas, son:

- Los tiempos están vencidos 37.9 %
- No hay experiencia, personal ni infraestructura suficientes 31 %
- La normatividad vigente es contraria en muchos casos a los compromisos contraidos 10.3 %
- Es muy poca la gente que participa debido a que los beneficios directos son solamente para los tiempos completos 6.8 %

- No hay conciencia de la importancia de los compromisos para la Universidad y sus DES por falta de información 6.8 %
- Los compromisos no fueron definidos a partir de las condiciones de las DES, sino de una orientación burocrática

A pesar de lo anterior, se señala que la mayor parte de los compromisos tienen que ver con el quehacer cotidiano de la Universidad y que, en ese sentido habría que tener claro que son parte de nuestras obligaciones, aunque su realización no debería estar supeditada al cumplimiento de plazos como los que establecen los convenios.

Algo importante que se señala al respecto del cumplimiento de los compromisos es que muchos de los actuales directores de DES no los conocen ni los asumen debido a que hay la idea de que quien los contrajo es una persona (el director anterior) y no la Institución. Se señala de manera importante en este punto que las actividades del PROMEP nunca se oficializaron en el Consejo de Directores que es una instancia básica en instituciones como la nuestra en que muchas de las actividades que se realizan se hacen a través de ellos por no existir cuerpos académicos, colegios u otras instancias que permitan el contacto directo con los profesores.

En relación a la pregunta anterior, se interrogó a académicos y directores acerca de su opinión en torno a qué compromisos de las DES con el PROMEP son los que representan mayor dificultad para su cumplimiento y las respuestas fueron las siguientes:

- La constitución de cuerpos académicos (sobre todo los consolidados) ya que, de aquí al 2006, prácticamente ya no habrá tiempos completos por la jubilación que se está presentando 23.5 %
- En los tiempos establecidos prácticamente no se logrará nada a menos que los compromisos se reestructuren 11.7 %
- Los recursos humanos formados en la proporción que se planeó, sobre todo en programas de excelencia 11.7 %
- El diseño de las nuevas ofertas educativas 5.8 %
- Las plazas de tiempo completo que se requieren 5.8 %
- Uno de los objetivos del PROMEP está enfocado a lograr cambios en la normatividad de las IES y esto, definitivamente no se logrará por los contextos políticos prevalecientes en las DES de la UAS (al menos con el personal de tiempo completo en funciones) Todo parece indicar que las autoridades educativas del país dejarán que las cosas transcurran como están sin cambios en la materia, mientras nos jubilamos quienes ahora estamos en labores para

después establecer nuevas condiciones como las del PROMEP a nuestros reemplazos.

La razón de incumplimiento de estos compromisos radica en algunos factores presentes en las DES que, según los académicos son:

- El contexto político de la vida universitaria. Sin la transformación de esto, ningún cambio será sustantivo. 17.2 %
- La insuficiente formación, motivación y compromiso de los docentes con los quehaceres de la Institución. Simplemente no hay suficiente personal formado para trabajar en los cambios 13.7 %
- La acción del sindicato y la normatividad relacionada con el cumplimiento de los compromisos que no ha sido abordada de ninguna manera 10.3 %
- La inexistencia de cuerpos académicos debido a la inexistencia de tiempos completos con el perfil requerido 6.8 %

Estas últimas valoraciones son expresadas en un 62 % por personal que se desempeña en DES con C.A.

A los académicos en particular se les planteó una pregunta en el sentido de que propusieran alternativas que redundaran en la obtención de los propósitos del Programa y sus respuestas fueron las siguientes:

- Debe haber contacto directo entre las DES y los responsables de estos programas, descentralizando algunos de sus ámbitos si fuera necesario, con el propósito principal de dar seguimiento a sus actividades y a los problemas que vayan surgiendo, procurando en todo momento informar más ampliamente a los sectores involucrados, principalmente a los académicos ya que los actuales intermediarios han demostrado desconocimiento e incapacidad entorpeciendo los trámites y obstaculizando los beneficios. Urge además explorar la posibilidad de reestructurar los compromisos contraídos a partir de las condiciones de las DES. 62 %
- Es necesario incorporar en las actividades del Programa a los maestros de asignatura 17.2 %
- Que se aborden los problemas específicos que realmente están presentando las DES 13.7 %

- Hay que buscar la manera de explotar de mejor manera todo el potencial del Programa que no se ha aprovechado 6.8 %
- Que los criterios y tiempos con los que opera el PROMEP fueran definidos con bastante anticipación y se cumplieran escrupulosamente buscando dar certidumbre a quienes solicitan sus beneficios ya que, entre la solicitud, la aprobación y la asignación de recursos, transcurren tiempos y circunstancias en las que la incertidumbre es total y eso redunda en el rendimiento. 3.4 %
- Que los criterios relacionados con el “perfil PROMEP” se modifiquen abarcando a los posgrados en los campos de la educación. 3.4 %

4.5 RESULTADOS DE LA FORMACIÓN- CONSOLIDACIÓN DE LOS CUERPOS ACADÉMICOS DEL PROMEP EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

Las tendencias que muestran la mayoría de los indicadores que expresamente estableció el Programa para su seguimiento, ya están definidas y se puede realizar un recorte, sin tener que esperar al 2006, que sirva para dar cuenta de la forma en que este Programa ha venido operando, tanto en su escala nacional como en la UAS.

Los indicadores definidos por este Programa se corresponden con lo que los teóricos en la materia denominan como “*Indicadores de resultados*” con los que se pondera la obtención de niveles de “*eficacia*” y de “*eficiencia*” enfocados al registro de la capacidad del Programa en relación al logro de metas y objetivos y de los resultados, medidos en relación a los recursos disponibles, respectivamente, privilegiándose las valoraciones de naturaleza cuantitativa que, aún cuando aportan información relevante, son insuficientes para producir los impactos que se requieren en las DES.

Existen otro tipo de indicadores, de naturaleza cualitativa, que debieron haberse contemplado de manera complementaria, en el propósito de ir captando información relacionada con los impactos reales que esos primeros indicadores estarían expresando. Estos otros indicadores, sin embargo, simplemente no se contemplaron y consecuentemente no hay registro oficial de su presencia, aún cuando su incorporación a las actividades de evaluación del Programa aún son posibles porque ésta aún no ha iniciado.

Habría que agregar a esto que lo sustancial de los indicadores del resultado de un programa se encuentra en la solidez de sus marcos interpretativos y éstos no pueden construirse exclusivamente desde la lógica e intereses de los diseñadores del PROMEP, sino que debe incluir también la de los especialistas en la materia y desde luego la de los profesores del nivel superior que son su población objetivo.

La base de datos de la que han venido surgiendo los indicadores que el PROMEP reporta, se ha modificado en varias ocasiones, debido no sólo a su desarrollo, sino también a la precisión o modificación de algunas de sus concepciones operativas, producidas principalmente al cambio de régimen gubernamental en el año 2000.

La revisión de las primeras versiones públicas de los PDCA de las DES fue una de las primeras y más importantes actividades realizadas en este trabajo y, los datos que al respecto de este análisis se destacan, indican -entre otras observaciones- que sus contenidos se corresponden con una misma matriz, lo cual podría no ser nada grave a pesar de la existencia de diferencias notables en relación a sus niveles de desarrollo, a las disciplinas que cubren, a la composición de sus plantillas docentes y al nivel de los programas que imparten, entre otros aspectos.

La mayoría de ellos fueron diseñados en sus aspectos centrales al margen de las valoraciones de los directamente implicados y con una visión de corte administrativista. Todos estos PDCA, dieron como uno de sus resultado la formalización de convenios signados entre las DES y el PROMEP y en ellos se establecen derechos y obligaciones para ambas partes en cinco grandes ámbitos (Programas académicos; atención a los alumnos; desempeño académico de los profesores; generación y aplicación del conocimiento e infraestructura) que se pueden apreciar, en cuanto a su estructura y contenidos genéricos en la tabla que aparece en la siguiente página.

TABLA Nº 2 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LOS CONVENIOS PROMEP – DES

METAS INSTITUCION	ACCIONES INMEDIATAS INST.	METAS DES	ACCIONES INMEDIATAS DES
PROGRAMAS EDUCATIVOS -Evaluar sus programas entre 1999-2000 con CIEES -Incorporar los resultados de la evaluación en el año siguiente -Establecer procedimiento riguroso para determinar pertinencia de los programas actuales y factibilidad de los nuevos -Tener una metodología confiable para medir la calidad de los programas Analizar los métodos de enseñanza y aprendizaje de sus planes para ver conveniencia de incrementar el peso del autoaprendizaje	RESPECTO A LOS PROGRAMAS -Definir un procedimiento permanente para la evaluación de los programas por los CIEES -Preparar un procedimiento sistemático para evaluar la factibilidad y pertinencia de los nuevos programas que incluya: consideraciones a nivel local, regional, nacional e internacional; criterios de pertinencia; criterios de factibilidad -Desarrollar metodología confiable para medición de calidad con tipos de eficiencia, costos, hábitos de estudio, seguimiento de egresados.	PROGRAMAS EDUCATIVOS -Nuevos programas educativos, sobre todo a nivel de posgrado -Metas en matrícula por DES y por nivel educativo	PROGRAMAS DE ESTUDIO -LA institución concertará con los CIEES un calendario para la evaluación -De la evaluación anterior, se desprenderán planes de atención a las recomendaciones antes de 6 meses que se turnarán a la SESIC
ATENCIÓN A LOS ALUMNOS -Contar al 2001 con sistema de tutorías individuales	PARA MEJORAR LA ATENCIÓN A ALUMNOS -Diseñar sistema de tutorías individualizadas de los PTC -Adecuar banco de horas	ATENCIÓN A ALUMNOS -Alcanzar niveles apropiados del cociente de alumnos por PTC -Alcanzar ocupación equilibrada de PTC entre docencia, tutorías y GAC -Lograr que el # de PTC, PMT y PA alcance valores deseables	ATENCIÓN A ALUMNOS -Para cubrir las metas, la DES optimará el tiempo de los PTC analizando: apertura de grupos, ineficiencia terminal, duración de planes de estudio y reducción de horas de contacto con PTC -Seguir política de distribución de cargas docente
DESEMPEÑO ACADÉMICO DE LOS PROFESORES -Adecuar al 2000 los procesos de evaluación de desempeño de los PTC con programas anuales de trabajo que balanceen su desempeño -Funcionar al 2001 matricialmente en áreas disciplinarias de sus DES para facilitar planeación académica	PARA MEJORAR DESEMPEÑO DE PTC -Implementar mecanismo para el seguimiento de la ocupación y formación de los PTC procurando equilibrio de sus funciones -Adecuar el proceso de evaluación de los PTC para juzgar su desempeño -Elaborar plan para optimar atención de programas Para nuevas contrataciones, convertir a TC los PA y PMT	COMPOSICIÓN Y FORMACIÓN DEL PROFESORADO -Completar la formación de los PTC, buscando lograr la proporción de PTC con cada grado académico -Lograr al 2006 un # adecuado de PTC con formación adecuada Contar al 2000 con estrategia para establecer # de PTC jubilables -Formación de PTC en programas de calidad	COMPOSICIÓN Y FORMACIÓN DE PTC -Durante 1999 y 2000 se becarán para realizar estudios de posgrado a los PTC de las DES
GENERACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO -Tener al 2000 un mecanismo riguroso para determinar las LGAC de cada DES y características de los PTC que las cultivarán -Para 2001 usar el mecanismo -Para 2000 contar con un mecanismo para evaluar las LGAC		GENERACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO -Identificación de LGAC por DES con cálculo de PTC que las cultivarán	
INFRAESTRUCTURA -En 1999-2006 adecuar la infraestructura de las DES a las necesidades de la docencia y de las LGAC	INFRAESTRUCTURA -Informar a la SESIC sobre el impacto del equipamiento de laboratorios, cubículos y adquisición de acervos sobre labor de los PTC	INFRAESTRUCTURA -Laboratorios y equipos para la docencia -Laboratorios, acervos y equipo para las LGAC	

FUENTE : SESIC – PROMEP , CONVENIOS PROMEP – DES

El conocimiento de la situación institucional imperante en la mayoría de las DES de la UAS contempladas en el trabajo de campo de esta investigación y la valoración de los actores educativos participantes en las actividades del PROMEP, permiten afirmar que la “estricta revisión técnica y de congruencia” que dice el PROMEP que practicó a los contenidos de los PDCA fue, en el mejor de los casos, muy complaciente y de tipo formal.

Las “*condiciones iniciales*”, fundamentales para dar cumplimiento a los compromisos de la institución y las DES, simplemente no existían en la mayoría de los casos y pretender que la firma de un documento fuese suficiente para comprometer a las escuelas a rendir resultados, es desconocer la situación que priva en una parte importante del SES, acostumbrado durante muchos años a firmar convenios y no cumplir, con una amplia experiencia de que finalmente “no pasa nada”.

La SESIC daba cuenta – en 1998 – con sus indicadores cuantitativos de un avance aproximado del 98 % en cuanto al número de PDCA aprobados pero, tras ese 98 % de cumplimiento de las metas del PROMEP, hay un conjunto de situaciones que dan cuenta de la forma en que esa parte del proceso del PROMEP se realizó y de las necesarias precauciones con que hay que tomar este tipo de datos.

Superar el tipo de problemas que existen tras las estadísticas, sin embargo, presenta fuertes dificultades debido a que la necesaria contrastación entre los indicadores nacionales del Programa y las situaciones específicas de las IES y sus DES no siempre es posible, porque las bases de datos imprescindibles para ello no existen y tendrían que construirse a través de ejercicios de investigación como este, analizando la forma en que se expresan sus principales indicadores, pero incorporando en el análisis criterios de tipo cualitativo buscando aportar *indicadores de contexto* que el PROMEP no contempló en las fases de diseño e implementación.

Debido a factores diversos relacionados varias de las acciones iniciales del PROMEP evidenciaron errores básicos en la fase del diseño de esta política de la que inevitablemente se desprenderían otros errores en la fase de implementación. Entre estas fallas hay que anotar las de su diseño, excesivamente centralizado, que dejó intocados aspectos propios de las IES y de las DES como la ausencia de las imprescindibles *condiciones iniciales*, ya comentada que

permitían aventurar desde esas primeras acciones, resultados magros y de bajo impacto.

Otra falla importante tiene que ver con que, en el proceso de su diseño—implementación se fueron articulando un conjunto de factores relativos a la distorsión de sus propósitos principales por situaciones derivadas de un bajo nivel de conciencia y comprensión de los operadores institucionales, que se debió prever para evitar que afectaran el consenso en torno a las metas y objetivos.

En el caso de la UAS, esta ausencia de consenso en relación a las metas y objetivos se expresó con una resistencia inicial a participar de una parte importante de los directores y grupos de PTC de las DES que se trató de subsanar con el otorgamiento discrecional de algunas plazas y otro tipo de apoyos del Programa que en la primera fase del PROMEP abundaron, como se desprende de las estadísticas oficiales que reportan, entre otros rubros, el reparto -a nivel nacional- de 1300 nuevas plazas de tiempo completo, cuando aún no había resultados que las justificaran.

De manera semejante a como ocurre en la mayoría de IES del país, un alto porcentaje de los maestros que laboran en la Universidad Autónoma de Sinaloa son personal de asignatura no cubierto con los apoyos en especie del PROMEP, y un porcentaje muy cercano al 30 % de los PTC de la Universidad trabajan en el nivel del bachillerato y por este motivo también quedaban fuera del Programa. En el cuadro siguiente se presentan algunos datos recientes (2002 -2003) de la plantilla del personal docente de la UAS que la SEP conoce perfectamente bien, igual que los del resto de las IES, incluso con indicadores más precisos como la edad y la antigüedad que le debieron aportar información de primera mano para saber que un porcentaje muy importante de los PTC de las DES está en situación “jubilable” y que la decisión de su formación en programas de posgrado podría estar determinada no tanto por sus intereses de formar parte de un cuerpo académico, sino más bien como una vía individual de recategorización.

TABLA N° 23 PERSONAL DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SINALOA

SIT. LABORAL \ TIPO DE CONTRATO	ASIGNATURA	TIEMPO COMPLETO	TOTAL
ACTIVOS	5,055 71.39%	2,025 28.60%	7,080
JUBILADOS	332	821	1,153
TOTAL	5,387	2,846	8,233
BECADOS PROMEP		221	221 3.12 % del total del personal docente activo

-Fuente : Universidad Autónoma de Sinaloa. Información en línea

El conocimiento de este tipo de situaciones obligaba a diseñar mecanismos para evitar que sus metas y objetivos se distorsionaran, teniendo claro que la solución no podía limitarse a la firma de una carta compromiso entre el trabajador y el Programa para continuar trabajando ya que aspectos importantes de la normatividad existente en las IES le garantizan al trabajador su jubilación en los términos pactados en los contratos colectivos de trabajo y, pese a que el PROMEP se planteó como uno de sus objetivos particulares el rubro de la adecuación de la normatividad de la carrera académica a los propósitos del Programa, en los informes públicos sobre los avances de sus actividades en las IES y DES no se localizaron los avances en este campo.

Para mediados del año 2000 se realizó la fase de trabajo de campo de esta investigación y los resultados reportados en relación a los compromisos contraídos en los convenios DES- PROMEP - eran significativamente escasos o de plano inexistentes en casi todos los rubros, a pesar de que los tiempos convenidos estaban prácticamente vencidos.

Las explicaciones aportadas fueron muy diversas, pero es importante destacar la presencia de una serie de factores como el muy bajo nivel de institucionalidad de los compromisos contraídos y la desarticulación de las dependencias de la administración involucradas en las actividades del Programa producto de la casi total ausencia de las *condiciones iniciales*.

Ante una situación nacional que suponemos no era muy diferente a la de la UAS en materia de avance, la estrategia de la SEP–SESI se modificó de manera sustancial en relación a la implementación del PROMEP, haciéndola más realista y flexible y esto significó un alivio debido a que implicó una especie de “borrón y cuenta nueva” que derivó en el impulso de un nuevo instrumento de planeación institucional - los PIFIS - que, en una perspectiva más integral, retomaron los aspectos sustanciales, aunque ahora centrado en el reporte de avances en torno a cuatro ámbitos cuantificables :

1. Becas Para estudios de posgrado de alta calidad
2. Reconocimiento a PTC con perfil deseable
3. Apoyo a la reincorporación de ex becarios PROMEP y,
4. Apoyos a la formación y fortalecimiento de Cuerpos académicos

Estos cuatro ámbitos constituyen la parte medible del Programa y -a partir de su definición- al PROMEP le ha resultado menos complicado informar de su seguimiento, dejando en un segundo plano los que fueron sus ámbitos centrales de interés, a pesar de ser mucho más sustanciales para el desarrollo de las IES.

En el ámbito relacionado con las becas para estudios de posgrado, importante por su función de suministrar al SES personal docente con una formación adecuada para la constitución y funcionamiento de los cuerpos académicos, los reportes oficiales del PROMEP a diciembre del 2003 informan de un total nacional de 2,673 becas otorgadas que incluyen, tanto las destinadas a la realización de estudios de posgrado, como las que se otorgaron para la redacción de tesis. El desglose de esta cantidad se muestra en la siguiente tabla.

TABLA N° 24 ESTADO DE LAS BECAS OTORGADAS POR EL PROMEP ENTRE 1998 Y JULIO DE 2003 A NIVEL NACIONAL Y COMPARATIVO CON LA UAS

RUBRO	NACIONAL	UAS	% DEL TOTAL
TOTAL DE BECAS OTORGADAS 1998-2003	2673	131	4.9 %
BECARIOS GRADUADOS	1681	120	7.1 %
BECARIOS VIGENTES	1409	70	4.9 %
BECARIOS CON TIEMPO EXCEDIDO	773	37	4.7 %
BECAS CANCELADAS	491	24	4.8 %

FUENTE: SESIC- PROMEP . Información en línea. Julio 21 de 2003

Desgraciadamente las estadísticas que el PROMEP hace públicas muy frecuentemente difieren de un informe a otro y, en esta materia esto no es una excepción y resulta que en la misma página que el PROMEP tienen en internet aparecen otros datos que consignan una situación muy diferente que no se explica, a pesar de que, entre una y otra estadística hay cinco meses de diferencia.

TABLA N° 25 NUMERO DE BECAS OTORGADAS POR AÑO Y POR NIVEL DE ESTUDIO (1998 – 2003)

NIVEL	MAESTRIA	DOCTORADO	TOTAL
AÑO			
1998	420	746	1166
1999	312	474	786
2000	449	621	1070
2001	135	346	481
2002	145	392	537
2003	171	368	539
TOTAL	1632	2947	4597*

FUENTE : SESIC – PROMEP. ESTADÍSTICA. INFORMACIÓN EN LINEA CON FECHA DE CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003

* Al total de 4,597 becas que se reportan en el cuadro anterior hay que agregarle 25 becas de especialidad otorgadas en el periodo de tiempo señalado que hacen un gran total de 4,622.

Como se puede apreciar, el total de la segunda tabla, la 25, es de casi 2000 becas de diferencia que no es nada lógico ya que representa el 74.82 % de incremento en relación a la cifra de 2,673 reportada en julio del 2003.

Pese a lo amplio de su universo de acción, las actividades del PROMEP se han concentrado fuertemente en cinco o seis instituciones (Universidad de Guadalajara, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Veracruzana, Universidad de Nuevo León, Universidad de Sinaloa y Universidad Autónoma de Zacatecas) que, en algunos rubros, acaparan cerca del 40 % de sus beneficios.

El PROMEP se propuso como su principal meta para el año 2006 la duplicación del número de PTC existentes al inicio de sus actividades en 1996 y esto, en números, quiere decir que hay el compromiso de pasar de los 14, 270 que había en 1996 a más o menos 28,000 en el 2006.

En relación a este rubro hay que decir que los cálculos efectuados en esta investigación no coinciden con la información proporcionada por el PROMEP, que se presentan en la tabla N° 26.

Como ahí se puede apreciar, los PTC con estudios de posgrado han pasado del 35 % que había en 1996 a 64.73 % en el 2003 y faltando todavía por transcurrir más o menos tres años para el cierre formal del Programa, se podría adelantar que el PROMEP estaría en condiciones muy favorables para alcanzar su meta, aunque los datos proporcionados son sumamente confusos al respecto porque - en aquel 1996 había cerca de 5,000 PTC posgraduados (ó 4,995 para ser más precisos), mientras que en el 2003 ya aparecen 15,655, que dan una diferencia de 10, 660 posgraduados más, cifra que no coincide, con las 2, 673 acciones que el PROMEP informa que ha desarrollado en ese lapso de tiempo, ni mucho menos con la de los 1681 que han concluido satisfactoriamente al año 2003.

TABLA N° 26 EVOLUCION DE LOS PTC CON ESTUDIOS DE POSGRADO EN RELACION AL CONJUNTO DE PTC NACIONAL EN LAS DES QUE PARTICIPAN EN LAS ACTIVIDADES DEL PROMEP DE 1996 A DICIEMBRE DE 2003

NIVEL AÑO	POBLACION TOTAL PTC	LICENCIATURA Y OTROS	MAESTRIA Y ESP	DOCTORADO
1996	14,270	9,275 65%	3,853 27%	1,142 8%
			4,995 POSGRADUADOS 35 %DEL TOTAL EN 1996	
1998	18,093	10,705 60%	5,864 32%	1,524 8 %
			7,388 POSGRADUADOS 40.83 %DEL TOTAL EN 1998	
2002	22,987	8,836 38 %	10,730 47%	3,421 15 %
			14,151 POSGRADUADOS 61.56 % DEL TOTAL EN 2002	
2003	24,185	7,399 31 %	11,399 46 %	4,256 18%
			15,655 POSGRADUADOS 64.73 % DEL TOTAL EN 2003	

FUENTE : SEP - PROMEP. ESTADÍSTICA. INFORMACIÓN EN LINEA. ACTUALIZADA A DICIEMBRE DEL 2003

Los cerca de 9,000 posgraduados más que aparecen en una de las estadísticas del PROMEP, en el mejor de los casos, no serían producto de sus acciones, sino de algún otro tipo de iniciativas que valdría la pena analizar, al menos por el volumen de sus resultados, ya que en el mismo tiempo y aparentemente sin los recursos de ese Programa, estaría dando mejores resultados.

Y si las diferentes estadísticas nacionales del PROMEP eventualmente no coinciden, la realidad del Programa en la UAS también se resiste a hacerlo ya que los PTC no sólo no se están incrementando en la medida de los crecientes problemas de la institución, sino que disminuyen a ritmo acelerado por las jubilaciones, sin que la UAS cuente con una política de reemplazo generacional procediendo, por disposiciones oficiales, al “congelamiento” de las plazas que se van jubilando.

Esta situación está provocando algo que podría caracterizarse como una “descapitalización académica” de varias DES en las que, personal académico de alto nivel, formado con recursos públicos en el PROMEP o en sus antecedentes, opta por jubilarse en la UAS y recontratarse en otras IES -en no pocos casos de las del sector privado que se han multiplicado a lo largo de la última década- haciendo que la inversión que el Estado ha realizado en su formación tenga lo que los economistas de la educación denominan una “baja tasa de retorno”.

La situación de la UAS en materia de becarios indica que, de junio de 1997 a abril de 2002 el padrón correspondiente registró la cantidad de 223 becas PROMEP, aunque hay que aclarar que 8 personas aparecen dos veces en el padrón debido a que, además de disfrutar de una beca para redacción de tesis, generalmente de maestría, solicitaron luego y les fue concedida otra para realizar estudios de doctorado. En sentido estricto, sólo 165 de esos 223 becarios realizaron estudios de posgrado, 1 de especialidad, 61 en maestría y 103 en doctorado.

La situación de esas becas a la fecha indicada es la siguiente : 97 profesores han obtenido el grado correspondiente (33 doctores , 63 maestros y 1 en especialidad, aunque en esos 97 se incluyen, tanto a algunos de quienes solicitaron beca para la realización de estudios de posgrado, como a otros que optaron por beca para redacción de tesis; 73 PTC tienen vigentes sus estudios de posgrado, 36 presentan un atraso en el cumplimiento de sus convenios y 17 becas han sido canceladas.

Si se compara ese número de becarios con cualquiera de las cantidades que se han señalado en el cuadro en que se informa sobre la composición de la planta docente de la UAS, se puede apreciar claramente el bajo impacto del PROMEP en esta institución.

Desde luego no todo está perdido; un porcentaje no calculado pero razonablemente cercano al 50 % de los posgraduados con apoyos del PROMEP, permanecen en las DES de la Institución, varios de ellos incorporados a cuerpos académicos en los que desarrollan algunas LGAC, siendo líderes académicos en sus respectivas disciplinas y tratando de ser congruentes con la caracterización de los profesores con "Perfil PROMEP" que el Programa impulsa.

En relación a este perfil docente algo que queda claro es que en la conciencia de los profesores es evidente que hay un conjunto de factores como las disciplinas que se cultivan, las modalidades de organización académica institucional y los niveles de desarrollo de las DES, entre otros, que estarían determinando el tipo o los tipos de perfil y, en ese sentido, expresan por lo menos fuertes reservas a los propósitos de estandarización en la materia, sólo concebibles desde una situación de diseño central que normalmente desconoce la diversidad de situaciones sobre las que se actúa.

Las bondades de la dedicación equilibrada del tiempo de los docentes a actividades de docencia, investigación, tutoría y gestión está fuera de toda discusión, aunque hay que dejar claro que no son un descubrimiento del PROMEP, sino de una serie de factores curriculares, institucionales y organizacionales en que los docentes se desarrollan.

Esta práctica docente debe ser considerada en el marco de lo que los estudiosos de este campo denominan "trayectoria académica", entendiéndola como resultado de un proceso que casi por regla general inicia con profesores de asignatura que se van formando y desarrollando, de acuerdo a las posibilidades que les brinda el SES y la Institución, teniendo como meta llegar a ser personal de carrera.

En este rubro, las estadísticas son muy variables debido a que el reconocimiento que otorga el Programa sólo cubre tres años, debiéndose renovar, cosa que ocurre con poca frecuencia.

A fines de 2003 el número de PTC con "reconocimiento de perfil deseable" vigente era del orden de los 3776, de los cuales 161 pertenecen a la UAS representando el 4.26 % del total ocupando el 5° lugar.

Números aparte -que de paso hay que decir que también son poco significativos en relación a las dimensiones de la planta docente de la UAS- es necesario señalar que las acciones realizadas en esta materia son percibidas como uno de los rubros del PROMEP en que se tuvo una mayor participación, destacándose una opinión muy favorable de parte de la mayoría de los beneficiados, a pesar de la incomprensión de la necesidad de su renovación y de dejar fuera de sus beneficios a una inmensa mayoría de los profesores del SES quienes, a pesar de tener un desempeño semejante, no cubrían el requisito de ser personal de carrera.

Los apoyos otorgados en la mayoría de los casos tuvieron un buen destino, pero también introdujeron un elemento de diferenciación entre la planta docente de la UAS que bien manejado pudo servir como estímulo para motivar al desarrollo de una práctica en el sentido deseado, pero la ausencia de información de parte de los operadores y de lineamientos y mecanismos de parte del Programa, produjo más bien una especie de rechazo que además profundizó las diferencias entre quienes ya tenían y siempre han tenido y quienes nunca han sido considerados por este tipo de programas y sus apoyos.

Actualmente, a todas las divisiones que ya de por sí existían entre los integrantes del cuerpo docente del SES, hay que agregar otra más en relación a este reconocimiento de perfil, del que resulta que algunos de los docentes de esos cuerpos académicos tienen el reconocimiento y otros no y el resultado final son una serie de divisiones entre los integrantes del cuerpos docente que más que favorecer la integración y adecuado funcionamiento de cuerpos académicos, está produciendo en algunos casos, situaciones de aislamiento y canibalismo en los que los intereses personales estén por encima de los del grupo.

Hay también varios casos que se pudieron documentar de situaciones que están provocando algunos contrasentidos en los que, PTC que tenían un excelente desempeño como docentes o como investigadores han disminuido la calidad de sus actividades al tener que diversificarlas y realizar tareas que antes nunca habían hecho, desatendiendo sus quehaceres habituales.

En este mismo rubro se detectaron y reportan actos de simulación en las actividades que se consignan, para obtener tanto los reconocimientos de perfil como para los estímulos al desempeño académico que involucran incluso a autoridades de las DES comisionadas para su certificación, creando fuertes dosis de desaliento

en quienes ponen todo su esfuerzo y dedicación para la realización de múltiples actividades, mientras que otros recurren a la simulación e incluso al fraude, reportando actividades que nunca hicieron, llegando a casos extremos de recurrir a agencias informales dedicadas a la integración de expedientes con comprobantes apócrifos para la obtención de reconocimiento de perfil PROMEP.

Otro asunto que se considera importante en relación a los reconocimientos que otorga el PROMEP al perfil de los docentes, es la aparición pequeños grupos de académicos desvinculados del resto del cuerpo docente de las DES, constituido principalmente por maestros con dicho perfil e integrantes de cuerpos académicos "consolidados" o "en consolidación", quienes han impuesto un estilo de trabajo y organización muy elitistas que bien merecerían análisis más profundos que los aborden como objeto central de estudio ya que constituyen verdaderos feudos que impiden la operación de otros núcleos de trabajo en lo que consideran sus territorios. Tony Becher aporta herramientas conceptuales y metodológicas interesantes para el análisis de su desempeño y aquí sólo se consigna su existencia como grupos de "exquisitos", especializados en el desarrollo de actividades que proporcionan los máximos puntajes.

La UAS está organizada en cuatro unidades académico administrativas que cubren la totalidad del estado y, tal organización reproduce con todos sus defectos el centralismo del SES mexicano, concentrando en una de sus unidades los mayores y mejores recursos como se puede advertir en la siguiente tabla en la que se aprecia como el 81.92 % del personal de carrera con perfil PROMEP se encuentra en la Unidad Centro.

TABLA N° 27 PTC CON PERFIL PROMEP POR ZONAS Y GRADOS OBTENIDOS

ZONA	PROFESORES DE CARRERA		TOTAL POR ZONAS	
	GRADO MAESTRIA	GRADO DOCTORADO	# DE PROFESORES	%
NORTE	8	5	13	3.39
CENTRO-NORTE	4	1	5	1.69
CENTRO	110	66	176	81.92
SUR	18	9	27	12.99
TOTAL	140	81	221	100.00
% POR GRADO	61.58	38.42	100	

FUENTE : PROMEP – UAS. ABRIL DE 2003

El Programa denominado *Apoyos para mejorar las condiciones de reincorporación de ex becarios del PROMEP* comprende un paquete de acciones como los reconocimientos al perfil PROMEP para profesores que no lo hubiesen disfrutado y es uno de los que presenta baja demanda por razones asociadas a los escasos resultados en los otros rubros ya que está destinado sólo a quienes han concluido exitosamente y éstos son pocos. En la información oficial del Programa se consigna un total de 365 apoyos otorgados, correspondiendo 11 de ellos a la UAS, que representan apenas un 3.01 % del total.

Por último, en cuanto a resultados se refiere, se encuentra el rubro de los *apoyos a la formación y fortalecimiento de cuerpos académicos* que son el elemento central de las metas y objetivos del PROMEP. En este campo, los indicadores proporcionados por el Programa se han modificado de manera sustancial desde sus primeras etapas en las que, sin ninguna información respecto a las fuentes, ni a los criterios y mecanismos con que había llegado a la definición de cifras, se aseguraba que 30% de los PTC pertenecía a cuerpos académicos "consolidados", otro 30% estaba adscrito a cuerpos académicos en consolidación y, el 40% restante se ubicaba en cuerpos académicos en formación, datos que desde luego no se corresponden con la realidad y esto apareció como una evidencia a la primera precisión que se formuló desde la administración central del Programa en relación a la caracterización de los cuerpos académicos y a los criterios de su constitución.

Los criterios y los números se han seguido modificando y en la actualidad, los datos nacionales y, sobre todo los de la UAS al respecto son sumamente modestos y dan cuenta de una drástica disminución sobre todo de las modalidades de CAC y CAEC que apenas llegan a un total de 284 en el país, distribuidos de manera muy desigual en las áreas de conocimiento que tradicionalmente se cultivan en el SES, como se puede observar en la tabla que aparece en la siguiente hoja.

Si se toma como referencia un universo de acción del PROMEP constituido por 40 IES, la información de ese cuadro estaría indicando que el 67.5 % de estas DES no cuenta con CAC y esto tendría serias repercusiones para el SES en particular y para el desarrollo de la ciencia en el país, sobre todo si se toma en cuenta que la producción de conocimiento en países como el nuestro, tiene lugar principalmente en las instituciones del SES.

TABLA N° 28 CUERPOS ACADÉMICOS CONSOLIDADOS Y EN CONSOLIDACIÓN, A NIVEL NACIONAL, RECONOCIDOS POR EL PROMEP AL 3 DE JUNIO DEL 2004

AREA	CA EC*	CAC **	IES CON Cuerpos Académicos Consolidados	UAS
CIENCIAS AGROPECUARIAS	27	5	Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa (1); Universidad de Colima (1); Universidad Autónoma de Tamaulipas (1); Universidad Autónoma de Nuevo León (1); Universidad Juárez del Estado de Durango (1)	1 CAE C
CIENCIAS DE LA SALUD	27	6	Universidad Autónoma Metropolitana _Iztapalapa (3); Universidad de Colima (1) Universidad Autónoma de San Luis Potosí (1) y Universidad de Guanajuato (1)	0
CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS	83	32	Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (10); Universidad Autónoma de San Luis Potosí (5); Universidad de Guanajuato (4); Universidad de Sonora (4); Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (3); Universidad Autónoma de Nuevo León (2); Universidad de Colima (2); Universidad Autónoma de Baja California (1) y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (1)	0
CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS	29	3	Universidad Autónoma Metropolitana (1); Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (1); Universidad de Guadalajara (1)	2 CAE C
INGENIERIA Y TECNOLOGIA	44	9	Universidad Autónoma metropolitana Iztapalapa (2); Universidad Autónoma de Nuevo León (2); Universidad de Sonora (1); Universidad Autónoma de Querétaro (1); Universidad Autónoma de San Luis Potosí (1); Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (1) y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (1)	1 CAE C
EDUCACIÓN, HUMANIDADES Y ARTES	17	2	Universidad de Colima (1) y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (1)	1 CAE C
	227	57	13 IES con CAC; sólo 7 de ellas con cinco o más CA. Las siete IES con mejores condiciones : Universidad Autónoma Metropolitana con 17 CAC que representan el 29.82 % del total de CAC a nivel nacional; UASLP, con 7 CAC; BUAP con 6 CAC; y U de Colima, UANL, U de Guanajuato y U de Sonora, con cinco CAC, cada una.	5 CAE C

FUENTE : SESIC- PROMEP. información en línea actualizada al 3 de junio del 2004

Otro dato interesante es que, de las 13 IES que poseen Cuerpos Académicos Consolidados, la mejor desarrollada es la UAM – I que posee 17 CAC que representan el 29.82 % del total en cinco áreas de conocimiento, no teniéndolos sólo en el área de Educación, Humanidades y Artes.

Lo interesante de este dato está en varios sentidos : Uno, que la situación de la UAM en esta materia se debe en gran parte a que el PROMEP es un proyecto diseñado a la medida de esa institución debido a que la versión original de la estrategia de atención a la problemática académica a través de cuerpos académicos surgió de esa institución, inspirado en su situación específica.

Y dos, que las características organizacionales de esa dependencia educativa y el perfil de su planta docente contratada desde su fundación, mayormente como tiempos completos, la hacían un caso especial y diferente al resto de las IES estatales a grado tal que, en un principio se había decidido no contemplarla en el universo de acción del PROMEP.

En casi todos estos casos de IES con CAC -salvo en el de la BUAP- el área de conocimiento mejor desarrollada es la de las Ciencias Naturales y Exactas en la que se concentra el 40.49 % del total de CAEC y CAC de los reportados hasta junio del 2004 y esto podría estar indicando que el perfil y práctica de determinadas disciplinas y DES es más acorde al tipo de perfil docente que promueve el PROMEP por articular de mejor manera las actividades de docencia y las LGAC.

El caso de la UAS, aquí no pasa de ser uno de muchos casos más en los que hay una ausencia total de CAC, situación explicable por una fuerte situación de crisis en aspectos como la ausencia de una política institucional de reemplazo generacional y de programas de retención de su personal académico calificado que en no pocos casos ha tenido que optar por su jubilación en el mejor momento de su desarrollo personal y profesional, por falta de estímulos a la permanencia.

Los únicos cinco CAEC que el PROMEP le reconoce actualmente a la UAS incluyen a un pequeñísimo número de PTC y sus datos completos se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

TABLA N° 29 CUERPOS ACADEMICOS RECONOCIDOS POR EL PROMEP A JUNIO DE 2004 EN LA UAS

AREA	DES	NUMERO DE LGAC	NUMERO DE PTC
CIENCIAS SOCIALES	IIES – ECONOMIA Y DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES	6	7
	ESCUELA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y POLITICAS PUBLICAS	3	7
EDUCACION Y HUMANIDADES	FACULTAD DE HISTORIA	2	5
INGENIERIA Y TECNOLOGIA	INGENIERIA CULIACAN	6	5
CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS	FACULTAD DE CIENCIAS DEL MAR	4	3
TOTAL	5 DES	21	27

FUENTE : SESIC – PROMEP. ESTADISTICA. INFORMACION EN LINEA ACTUALIZADA A JUNIO DE 2004

Algunas explicaciones a esta situación :

- El PROMEP se presentó como un programa indicativo y esto dio como resultado que muchas DES - en el caso concreto de la UAS - lo asumieran en función de los muy diversos intereses que suelen tener los grupos político – académicos que en todas las DES existen.
- La sobre politización que vive la UAS desde hace varias décadas ha provocado que la institucionalidad con que se deben asumir este tipo de programas esté muy diluida y que la participación de las DES ocurra de manera muy discrecional, en función de si le ven alguna rentabilidad política, financiera y, en algunas ocasiones, académica.
- La diversidad de situaciones en las DES de la UAS que imposibilitaron la acción coordinada de una representación institucional del PROMEP que, por la percepción administrativista de su función, desde las primeras acciones se marginó de las posibilidades de comprender cabalmente la importancia y sentido de las acciones que se requerían, quedando rebasada en cuanto a sus dimensiones, experiencia y recursos.

Uno de los principales resultados de esto, son los elevados niveles de indiferencia de los académicos de las DES hacia las acciones del

PROMEP para formarse en programas de posgrado en determinados tiempos y ámbitos, sin contar con que, al no existir en la UAS una política de reemplazo generacional, está entrando a ritmo acelerado en un proceso de descapitalización académica.

Los indicadores reportados para la UAS en los rubros cubiertos por el PROMEP y los contextos institucionales en los que hay que insertar su lectura son muy elocuentes en cuanto a la forma, modalidades y niveles en que se están produciendo los impactos sobre el desarrollo académico de la Universidad y algo de lo más evidente que interesa destacar al respecto es que la pertinencia y relevancia de este Programa no están siendo lo suficientemente aprovechados debido a fuertes deficiencias en su proceso de implementación que deben reconocerse y evaluarse para reorientar una nueva y necesaria etapa de su desarrollo ya que la problemática que está en su origen no ha sido resuelta y los CA que ahora se formen y consoliden tienen y tendrán siempre una temporalidad que hace imprescindible su sustitución, aunque con criterios y orientaciones diferentes en las que se debe considerar la percepción de los involucrados que, además no pueden ni deben limitarse a los PTC.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El propósito de esta parte final del informe de investigación, es realizar una recapitulación en torno a los distintos tratamientos que se han efectuado en relación al tema de las políticas públicas orientadas a la consolidación de los cuerpos académicos en México. Tal ejercicio se hace cubriendo dos cuestiones imprescindibles en un trabajo de esta naturaleza : por un lado, la exposición, a manera de conclusiones, de los principales hallazgos generados a lo largo de nuestro proceso de investigación, y por el otro, el señalamiento de una serie de recomendaciones para estudios posteriores en este campo.

CONCLUSIONES

La construcción de ambos aspectos, pero particularmente el relacionado con las conclusiones, se efectúa teniendo como marco el alcance y la naturaleza de los objetivos que guiaron la realización de este trabajo y, desde luego, su vinculación con la necesidad de aportar resultados en relación a la forma en que la información obtenida esboza algunas respuestas a la tesis que subyace en el contenido de las dos hipótesis que, desde el diseño del protocolo de investigación fueron planteadas como explicaciones preeliminares al tema que se desarrolló.

El tema de los cuerpos académicos en la educación superior mexicana es uno de los más interesantes y complejos en los análisis educativos de nuestro país, sobre todo a partir de que en 1996 las autoridades educativas pusieron en operación el Programa de Mejoramiento del Profesorado, destinado expresamente para el personal docente de las instituciones públicas de educación superior.

Hay que decir que hasta antes de ese año, el tema de los cuerpos académicos -si bien no era del todo novedoso en la comunidad académica mexicana- si presentaba un escaso desarrollo e interés que, no obstante esto, generó la conformación de grupos de especialistas en el tema, algunos de cuyos resultados aparecen registrados desde

principios de los noventa en los *Estados de Conocimiento* que el COMIE puso en circulación por ese tiempo.

La concatenación de un conjunto de circunstancias como la reorientación del modelo de desarrollo socioeconómico vigente en el país hacia una estrategia de apertura comercial presionada por la globalización; el cambio de régimen gubernamental de fines de los ochenta; la situación de crisis en muchos de los aspectos del SES y la llegada de un grupo de académicos a las instancias centrales del sector educativo mexicano, entre otras, favoreció la posibilidad de operar otras estrategias educativas que, aún a pesar de la formación y experiencia de quienes las diseñaron y pusieron en operación, no podían estar al margen de las nuevas orientaciones para el sistema educativo nacional: evaluación en todos los aspectos, planeación estratégica y rendición de cuentas.

El nuevo contexto internacional y la articulación de la economía mexicana a las de otros países con los que se han formalizado acuerdos comerciales, trajo consigo la necesidad de revisar un conjunto de variables socioeconómicas fundamentales para la marcha del país, siendo una de las más importantes la correspondiente a la educación por la importancia estratégica que en esta nueva fase del desarrollo del mundo, han adquirido los procesos de producción de conocimiento y el manejo de nuevas herramientas para su generación, distribución y empleo, todas ellas relacionadas con el quehacer de las instituciones de educación superior.

A estas alturas son innegables la existencia de un nuevo contexto de corte globalizado y la reorientación que ha sufrido la estrategia socioeconómica de nuestro país para insertarse en ella, así como de los cambios que estos eventos están produciendo en la forma de ejercicio del quehacer gubernamental, particularmente en materia de diseño e implementación de políticas sociales, imprimiendo en todas ellas el signo distintivo de los intereses del gran capital; sin embargo, no se trata, de un acto de voluntad que opere mecánicamente, sino de un proceso social que se da entre sujetos racionales con visiones del mundo no pocas veces encontradas y con intereses diversos que pueden modificarse dependiendo de los contextos institucionales en que las políticas operan.

En relación a esto último es necesario tener presente que durante muchos años, el sistema educativo nacional vino desempeñando funciones tradicionales de cohesión político social, asociadas al desarrollo de capacidades productivas y que esta forma de operación del

sistema estuvo asociada a la existencia de dispositivos eficaces de control social que actualmente presentan signos de ya no ser totalmente funcionales, siendo esto el resultado de una creciente toma de conciencia de amplios sectores sociales que se expresan de muchas maneras y con diferentes grados de intensidad en los espacios que les son más naturales.

Uno de tales espacios es el de la investigación educativa y acerca de esta fundamental actividad algo que hay que destacar es su impresionante desarrollo a lo largo de las últimas dos décadas, cubriendo una gama muy amplia y diversa de ámbitos que -desde la lógica de los sujetos centrales de este quehacer, los investigadores educativos mexicanos- cubren el complejo espectro de lo educativo; sus principales modelos, procesos y productos, sin olvidar desde luego el campo de sus sujetos fundamentales: los alumnos y los docentes.

Este desarrollo en el campo de la investigación educativa ha corrido en paralelo al conjunto de grandes transformaciones socioeconómicas que han tenido lugar como resultado de la globalización, aunque con lógicas e intereses diferentes, lo cual no significa que en algunos casos y circunstancias se hayan podido presentar coincidencias.

Este señalamiento es particularmente importante debido a que, aún cuando en todos los campos de lo social se han expresado opiniones en el sentido de una determinada direccionalidad en los procesos de desarrollo y cambio que están teniendo lugar en el país, resultaría por lo menos inaceptable que tal direccionalidad sea la tendencia predominante en un campo como el de la investigación, en donde la razón es la divisa esencial.

En la base del desarrollo de esta actividad se encuentra un amplio proceso de toma de conciencia y las diversas formas en que ésta suele expresarse, se tradujo -entre otros productos- en ejercicios de diagnóstico sobre diversos ámbitos del sistema educativo nacional que pudieron hacerse públicos y luego complementarios y más ricos, gracias a la construcción y operación de espacios como los congresos nacionales del COMIE en los que, los esfuerzos esporádicos y dispersos que antes se perdían en la nada, pudieron coincidir, primero reconstruyendo las visiones de sus espacios y su quehacer y luego, tendiendo puentes para la acción racional en la conformación de agendas temáticas y en el diseño de imaginarios posibles.

Los cortes en este tipo de tareas han resultado convenientes y fructíferos y la revisión panorámica de los resultados a que se llegó en el

COMIE al término de la década 1982 – 1992 no dejaba lugar a dudas : la situación del sistema educativo nacional construida mediante las múltiples fotografías aportadas con los reportes de investigación, era poco menos que crítica y, en lo que tiene que ver específicamente con la educación superior daba cuenta de una situación de profundo deterioro que era urgente atender en ámbitos muy específicos.

Esta visión de la situación de deterioro en el SES generada por investigadores educativos mexicanos, se complementó posteriormente con la información que arrojó el examen que la OCDE practicó a las políticas públicas que el gobierno implementaba en el subsistema de educación superior y de ahí se derivaría un conjunto de ámbitos de política pública prioritarios en los que había que concentrar los esfuerzos, siendo catalogados algunos de ellos como en el sector oficial de “máxima prioridad”, como es el caso del denominado *desarrollo del personal*.

Este carácter de “máxima prioridad” asignado al desarrollo de los académicos no es gratuito, sino uno de los principales resultados generados en los muy diversos ejercicios de diagnóstico sobre este subsistema en que se coincide en el reconocimiento del papel central que desempeñan los académicos en las instituciones de educación superior debido a las diversas e importantes funciones que éstos realizan.

Esto significa, entre muchas otras cosas que la determinación de las autoridades del subsector por privilegiar, entre muchos otros ámbitos posibles, al del desarrollo de los académicos, no fue una concesión gratuita, sino resultado de una valoración de los responsables de la educación en México acerca de la importancia de este actor educativo de cuya formación y práctica depende en gran medida el funcionamiento presente y futuro del subsector.

Tal valoración debe entenderse entonces como el resultado de un ejercicio de racionalidad que -sin menospreciar la capacidad e inteligencia de quienes han tenido la responsabilidad en la conducción del SES- en gran medida sólo pudo ser posible con la participación de académicos especialistas en este campo de investigación, o bien con la adopción de algunos de sus productos que, a manera de avance, se van generando y hecho públicos en las comunidades de de investigación en que éstos desarrollan sus actividades.

En la producción sobre el tema que obra en los registros de investigación que ha realizado el grupo del COMIE responsable de este

campo de estudio, hay constancia de que la temática que se cubre en este informe se había abordado desde 1993 - 1994 y que, para 1996 en que se pone en operación el PROMEP, el nivel de maduración que se había alcanzado en relación a esta categoría era considerable, aunque tal vez no el suficiente como para instrumentar con ella una política pública de escala federal lo cual, además, no fue una decisión adoptada en la comunidad académica.

Hay que aclarar también, por otro lado, que el interés del PROMEP en los académicos, no se circunscribe únicamente a la constitución y consolidación de éstos en una determinada modalidad de organización, como es el caso de los cuerpos académicos, sino en lograr con esto un valor agregado que se traduzca en el establecimiento de una nueva funcionalidad de las IES a través del cultivo de líneas de investigación, la realización de actividades de vinculación, el desarrollo de habilidades de gestión y tutoría, etc., entre otras actividades que tienen que ver en su conjunto con una serie de funciones que a lo largo del tiempo le han venido siendo asignadas a una parte de los académicos contratados en las IES como "personal de carrera" o de "tiempo completo"

Estas funciones y sobre todo el sujeto que las desarrolla, es lo que está en el centro de este nuevo campo de estudio cuyas fronteras y particularidades se empiezan a delinear desde los primeros años de la década de los ochenta a partir de un proceso de diferenciación de su quehacer que abarca un conjunto de variables que tienen que ver con los niveles en que se desempeña, sus perfiles de formación y de desempeño, las funciones que desarrolla, sus trayectorias, etc, dando lugar a la conformación de un nuevo campo, el de los académicos, que luego de cerca de diez años de haberse conformado, hoy cuenta con contornos mucho más claros que histórica y teóricamente le permiten distinguirse de las anteriores nociones de docente, profesor, maestro, etc con que se le designaba

De la revisión de los registros de investigación que se han reportado periódicamente en los congresos que organiza el COMIE, se desprende que el proceso de definición de este nuevo campo de estudio no es el resultado artificial de una moda teórica o metodológica, sino de la articulación de una serie de factores endógenos y exógenos a la educación, que han hecho posible el desarrollo de actividades de autocognición en estos sujetos de quienes hace dos décadas casi no se sabía nada y que hoy, luego de un proceso muy frecuentemente accidentado de formación y de conocimiento del oficio, están en

condiciones de reconstruir sus trayectorias, reflexionar en torno a sus propios procesos de formación e incluso de ensayar otras posibilidades de desarrollo.

Desde luego, las condiciones en que estos sujetos se desenvuelven en sus diversos centros de trabajo, son muy distintas y, a pesar de la existencia de los avances en su campo de estudio, son más los datos que hacen falta para su caracterización que los que existen, además de que algo que se ha detectado en los recuentos que se han efectuado, es que parte importante de la información hasta ahora generada y sistematizada tiene que ver mayormente con su situación en las instituciones nacionales (la UNAM, la UAM y el IPN) quedando pendiente todavía el conocimiento de lo que sucede con estos actores en las instituciones educativas de los estados.

Lo anterior no ha sido ningún obstáculo, sin embargo, para la implementación a escala nacional de un paquete de políticas educativas para el subsector de educación superior que, muy frecuentemente, sin reparar en las muy particulares situaciones que están en la base de funcionamiento de cada IES, estandarizan indicadores de operación como si la gran diversidad de factores que las distinguen no existieran.

Este es el caso, entre otros, del Programa de Mejoramiento del Profesorado cuyo análisis se desarrolló en esta investigación, principalmente desde el enfoque teórico de políticas, abordando momentos claves que coinciden con algunas de las fases típicas del proceso de política.

Los momentos clave seleccionados para el análisis de este programa son los de la definición de la problemática que se pretende enfrentar con esta política, las características de su diseño; su proceso de implementación, los lineamientos para su seguimiento y finalmente sus principales resultados en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

No está demás aclarar, como se hizo en diversas partes de la investigación en que se consideró necesario acotarlo, que los propósitos de este trabajo no estuvieron puestos en la realización de un ejercicio de evaluación debido principalmente a que el PROMEP aún está en operación y que más bien se había optado por efectuar un análisis del impacto que este Programa está generando en una de las instituciones en las que se está implementando, sin la pretensión de extender los resultados del estudio, más allá de los ámbitos que le corresponden, lo cual no significa que la validez de algunos de ellos, elaborados en

relación no a la institución en estudio, sino para el Programa, puedan hacerse extensivos para otros contextos institucionales.

Otro elemento que también es importante aclarar, tiene que ver con un particular interés que se tuvo desde el diseño de la investigación en relación a valorar el impacto de este Programa, pero en este caso, no tanto desde el punto de vista de sus diseñadores —o más bien no exclusivamente desde esa óptica que si se tomó como punto de referencia— sino desde la lógica y las percepciones de los sujetos que constituyen la población objetivo del Programa, esto es, desde la visión de los académicos que casi por regla general han sido los grandes ausentes en las acciones de planeación que para su sector se han venido poniendo en operación desde hace algunas décadas.

En relación a la problemática que el PROMEP se propone enfrentar, el principal hallazgo a destacar tiene que ver con una muy interesante coincidencia en diversos ejercicios de diagnóstico que en relación a la situación del SES se han efectuado a lo largo de las últimas dos décadas, independientemente de la fuente de tales diagnósticos e incluso de las escalas en que se han realizado.

Hay desde luego naturales énfasis en determinados aspectos y detalles no cubiertos en algunos de ellos que tienen que ver precisamente con sus fuentes y las escalas, pero en la mayoría de sus resultados se advierten considerables puntos de acuerdo en relación a los principales ámbitos problemáticos y en la percepción de que un elemento fundamental de estrategia para su tratamiento tendría que contemplar las acciones hacia el ámbito de los académicos por el papel central que este actor desarrolla en el funcionamiento de este nivel educativo.

En pocas palabras habría que señalar que un aspecto de fundamental importancia para el éxito de una política pública tiene que ver con que la problemática que se propone enfrentar en realidad exista, y que de su tratamiento se puedan derivar los impactos que se requieren para su erradicación y, en el caso del PROMEP habría que reconocer que sus niveles de pertinencia se valoran como elevados, no obstante que la información que en torno a sus metas y objetivos desde sus primeras acciones era muy confusa y esto provocó que la percepción de su relevancia como instrumento para su atención, no fuera del todo valorada, disminuyéndose así de manera significativa el interés y participación de los académicos en sus acciones.

Hay que tener claro, sin embargo que una cosa es distinguir una determinada problemática y coincidir con otros actores educativos en la necesidad de su abordaje y otra -para el caso muy distinta- el acuerdo en relación a la selección y diseño de los cursos de acción que se decidan para su solución y esto fue más que evidente en el caso de los docentes a nivel de DES que, además de que tuvieron acceso solamente a información muy general sobre las características y propósitos del Programa, vieron sumamente limitada su participación en el diseño de cursos de acción en los que ellos eran el actor central.

Esto último fue mucho más evidente en lo que se refiere al diseño propiamente dicho de esta política en la que, estableciéndose como problema a enfrentar la insuficiente habilitación de los académicos de las IES y el pequeño número de cuerpos académicos consolidados en ellas, se advierte el empleo de un modelo base conocido en el campo de la teoría de las políticas como *modelo de la política racional* en el que la facultad del diseño de la política recae exclusivamente en el gobierno que aparece como decidor unitario.

La información de campo captada en relación a esta fase del diseño, proviene de dos fuentes que son, por un lado los académicos de las DES de la UAS y por otra funcionarios y personal de apoyo del Programa. En el primer caso, la información sobre el diseño de las líneas generales del PROMEP son un asunto prácticamente desconocido y considerado como ajeno a sus ámbitos de desarrollo, no así todo lo que tiene que ver con la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos de las DES que pretendidamente les correspondió.

En este último caso, la información obtenida deja ver que tal participación fue en el mejor de los casos muy marginal y en gran medida sólo limitada a proporcionar información o a llenar formatos enviados por la SESIC, vía la representación institucional del Programa en la UAS.

Las actividades que se realizaron en las DES de la UAS enmarcadas en lo que se supone que sería tal planeación se realizó en la mayoría de los casos por parte de los equipos directivos de las DES, casi en todos los casos al margen de sus comunidades académicas y como parte de una disposición burocrática, como había sido la costumbre en ejercicios semejantes realizados anteriormente, aunque ahora involucrando a sujetos de carne y hueso a quienes en porcentajes considerables no se consultó acerca de su interés por eventualmente participar en algunas de las acciones que desarrollaría el PROMEP, particularmente en relación a

las acciones de formación en programas de posgrado o de integración a cuerpos académicos que desarrollarían determinadas líneas de generación y aplicación de conocimiento.

La información que se obtuvo de la otra fuente de información, es decir de los responsables de la representación del PROMEP en la UAS y del equipo de apoyo es mucho más elocuente y calificada, debido a que una parte importante de sus actividades tiene que ver con el ejercicio de la planeación institucional ya que la mayoría de ellos laboran en las instancias de planeación de la UAS y su conocimiento de estos asuntos es mucho más amplia que la de un docente común y corriente.

En este caso, la apreciación predominante es en el sentido de que, en programas del tipo que aquí se analiza, las instituciones muy poco tienen que ver en el diseño de sus características y lineamientos ya que éstos -en sus aspectos esenciales- competen a las autoridades centrales.

Pese a esto, en algunos integrantes del equipo de apoyo hay la impresión de que el Programa se fue definiendo en sus aspectos esenciales sobre la marcha y que su operación se realizó en gran medida al respecto a través del método del ensayo y el error según pudieron constatar en su relación cotidiana con las instancias centrales responsables del Programa que, sobre la marcha, iban precisando criterios y lineamientos.

Se expresa también la opinión de que el Programa se puso en operación al vapor y que sus características más importantes ya estaban definidas y sin la posibilidad de formular cambios sustanciales que, además se cuidó de que no se presentaran, orientando a la representación del Programa y ésta a los directores en turno, para que evitaran la discusión de las líneas centrales del Programa en las comunidades académicas de las DES para evitar retrasos en los tiempos contemplados y su posible politización.

Este tipo de consideraciones tuvieron que ver desde luego con la preparación de, lo que en el enfoque de política se denomina las "condiciones iniciales" para la implementación y, en relación a ellas, hay que decir que no se encontró evidencia que indique la realización de actividades, ni de parte de las instancias centrales del Programa, ni de la representación institucional en la UAS. La búsqueda del necesario consenso en torno a las metas y objetivos entre la comunidad académica nunca se procuró, así como tampoco se puso interés alguno en la

procuración de los recursos materiales y humanos para la adecuada implementación del PROMEP.

Sí se reporta en cambio el manejo discrecional de una parte importante de los recursos iniciales asignados al Programa (sobre todo de algunos recursos económicos y plazas de tiempo completo), en el propósito de alentar la participación de las DES que posteriormente se adscriben masivamente a las actividades que el PROMEP venía realizando, no tanto por sus bondades (que si las tiene, y muchas), sino porque la administración de la institución se encargó de dejar muy en claro que la única vía para acceder a recursos financieros para el desarrollo de sus actividades, era la participación en las acciones definidas en este Programa.

Los resultados de un ejercicio de planeación con estas características, independientemente de sus elevados niveles de pertinencia y relevancia con la problemática de los académicos del SES mexicano, no podía ser otros más que los de una escasa participación y bajo impacto como queda plenamente en evidencia desde fines de 1999 y principios de la nueva administración federal, en que se realizó el trabajo de investigación de campo en las DES de la UAS, constatando un abandono casi generalizado de las acciones del Programa, excepción hecha de las que tienen que ver con la formación del personal académico en programas de posgrado y las de reconocimiento del "perfil PROMEP", sobre todo porque en ambos casos, las iniciativas corrieron por cuenta directa de los interesados y no de la planeación realizada por las DES.

Los propósitos esenciales de este Programa -con todas sus implicaciones en relación a los impactos que se esperaban de la habilitación de los profesores y de la consolidación de los cuerpos académicos- se puede apreciar con toda nitidez en los ámbitos comprendidos en la estructura y compromisos asumidos en los convenios signados entre el PROMEP y cada una de las DES, con el aval de la Rectoría que, para las fechas en que se realizó el trabajo de campo estaban prácticamente incumplidos en porcentajes promedio cercanos al 80 % y, pese al reconocimiento de su pertinencia y relevancia para el desarrollo académico de las DES, simplemente se reconocía que no existían las condiciones necesarias para su cumplimiento, aunque se expresaba invariablemente la disposición de reprogramarlos y hacer el esfuerzo por cumplir, a condición de que se

asumieran como compromisos institucionales y no de la administración en turno y se asignaran los apoyos correspondientes.

Las explicaciones a estas deficiencias en las actividades de diseño e implementación del PROMEP en la UAS son varias, aunque hay como elemento común en todas ellas, el apresuramiento de los responsables del Programa para su operación y la consecuente falta de previsión en asuntos clave relacionados con las necesarias condiciones iniciales, de cuyo aseguramiento nadie se hizo responsable, aún cuando en los lineamientos del PROMEP están contemplados su mecánica de operación y los criterios y mecanismos para su seguimiento y evaluación.

Para esta parte del Programa, es decir para el seguimiento y la evaluación, la teoría indica la necesidad de construir un *sistema de control de gestión* que tiene como propósito proporcionar información sistematizada para la detección de distorsiones y su corrección, pero la revisión de la evidencia empírica obtenida en la investigación del trabajo de campo no permite detectar su existencia sobre todo en relación a las situaciones que hasta aquí se han comentado.

Una de los principales objetivos de ese sistema de control es la detección de *áreas críticas* en el desarrollo de los programas a efecto de localizar, mediante indicadores adecuados, la existencia de problemas y diseñar decisiones con las que se les pueda atender.

Los indicadores existen por supuesto, pero son de naturaleza cuantitativa que si bien permiten captar avances en las acciones del Programa, no permiten captar aspectos cotidianos y particulares como los que se han señalado en el caso de la UAS que, por lo demás, desde luego que no aparecen consignados en los resultados que el programa reporta.

Una primera observación al respecto es el manejo de más de una base de datos sobre los resultados que, en algunas ocasiones incluye a las universidades tecnológicas y a la Universidad Autónoma Metropolitana y en otras no, con las implicaciones que esto tiene para tener una idea al menos aproximada de sus avances.

En relación a éstos hay que decir que regularmente aluden a cuatro ámbitos básicos que son las becas para estudios de posgrado y tesis; el reconocimiento al perfil PROMEP; los apoyos a la reincorporación de ex becarios y los apoyos a la formación y fortalecimiento de los cuerpos académicos.

Con los indicadores cuantitativos que el programa definió para evaluar sus avances, lo único que se puede obtener son números, porcentajes y promedios que, con toda la objetividad que puedan tener los números, no permiten explicar en qué momento se perdió el rumbo en los propósitos del Programa, ni cuales eran los ámbitos en los que había que implementar decisiones para reorientar la marcha del proceso.

La ausencia de otro tipo de indicadores como los denominados de *resultados contextuales* impide ver las situaciones particulares, las cotidianas; las que aprecian los actores sociales que participan en políticas implementados en modelos desde abajo que son a final de cuentas los indicadores que permiten determinar los niveles de eficacia de una política en los espacios próximos; en los espacios de las instituciones y de las DES que son los que posibilitan la acción de los sujetos concretos.

Tras las estadísticas actuales del PROMEP en su escala federal, la consecución de las metas y los objetivos están cada vez más cerca de lograrse, pero en los espacios concretos en que se realizan análisis particulares, la situación es otra muy distinta.

Los datos del PROMEP en la UAS y las explicaciones posibles en torno a ellos, dan cuenta de un Programa de muy bajo impacto, en relación a los sujetos que en él continúan efectivamente participando, aunque con una alta valoración de los sujetos que constituyen la totalidad de la comunidad académica que no es solamente la de los profesores de tiempo completo que se desempeñan en las DES, sino también la de los tiempos completos que laboran en el bachillerato y los de la gran mayoría de los profesores de asignatura que, como consecuencia de errores en el diseño y de defectos en la implementación de las políticas hacia el subsistema de educación superior, no desarrollan de manera autorregulada su formación ni sus trayectorias académicas.

Finalmente y en relación directa con las hipótesis planteadas en el primer capítulo de este informe hay que decir que ambas están referidas al nivel de impacto que del PROMEP y que el elemento central en la primera de ellas fue el nivel de consolidación de los cuerpos académicos de las DES de la UAS, puesto en relación directa con el nivel de articulación que se desprendiera de la relación entre la situación y necesidades académicas de la UAS y la orientación y criterios de operación que asumiera en su proceso de diseño – implementación.

Esto significa que se suponía que, dependiendo del nivel de articulación entre ambos elementos, habría un determinado nivel de consolidación de los cuerpos académicos, correspondiendo un alto nivel de consolidación a una adecuada articulación, mientras que, si ésta era deficiente, el nivel sería bajo.

Los datos expuestos en el capítulo cuatro demuestran que la articulación fue muy deficiente debido principalmente a los ya comentados errores en las fases de diseño e implementación, pese a que la problemática que formalmente se encuentra en la base del PROMEP es altamente pertinente al SES y sus académicos.

En el segundo planteamiento hipotético, el elemento central fue el nivel de impacto que podría tener una política pública como el PROMEP, sin importar aquí la institución de que se tratase, y éste se puso en relación inversamente proporcional al nivel y modalidades de participación que tuvieran en su diseño y operación los profesores, correspondiendo la suposición de que el nivel de impacto sería alto y significativo si la participación era amplia, mientras que si ésta era escasa y sólo formal, el nivel de impacto se reduciría en la misma proporción.

La evidencia empírica obtenida en el trabajo de campo presenta abundantes datos que indican que la participación de los profesores de la institución que se tomó como objeto de estudio fue bastante modesta y sobre todo en aspectos muy poco significativos, trayendo esto como consecuencia una serie de errores en la implementación, lo cual se tradujo en un escaso interés de los académicos en sus acciones.

En términos generales se podría decir que ambas hipótesis se confirman en sus aspectos centrales, pero este informe no puede constreñirse a este simple hecho. Se considera necesario y posible esbozar algunos elementos de prospectiva centrados en el futuro mediato del PROMEP en el que es imperativo no sólo contemplar las expectativas formuladas por sus operadores en la SESIC, sino también la de los académicos a secas que, a pesar de la pretensión de que sean invitados de palo, cada vez expresan una conciencia más clara en relación a la crisis por la que pasa el SES mexicano y a la necesidad de su enfrentamiento, aunque ahora necesariamente con su participación.

En la lógica de los operadores del Programa no se advierten angustias ni incertidumbre de ninguna clase: el Programa continuará desarrollando sus actividades generando los indicadores que sean necesarios para informar que las metas y objetivos se han cumplido, sin

prestar mayor importancia al hecho de que la esencia del Programa, plasmada en los contenidos de los convenios firmados, se haya prácticamente abandonado desde las dos primeras etapas del Programa.

El tipo de indicadores elegido y la ambigüedad que se desprende del manejo de más de una base de datos, hace posible que –con el apoyo de las estadísticas– se esté en condiciones de presentar los imaginarios institucionales que se construyeron previamente, aún cuando los soportes que tendría que aportar la realidad de las IES y sus DES no se correspondan a cabalidad.

Pese a esto, los indicadores que el Programa está produciendo son sumamente modestos, aún en las cinco IES con los mejores resultados y esto es mucho más evidente si se tiene presente que la mayoría del cuerpo docente del SES mexicano queda fuera de los ámbitos de acción del Programa y que una parte muy importante de su población objetivo se está jubilando, sin que se perciban desde las esferas centrales del SES acciones que se propongan enfrentar la situación de descapitalización académica de las IES con una política de reemplazo generacional.

Por supuesto esto no significa que el quehacer que desarrolla este Programa no sea importante; en varios apartados de este informe se han destacado los elevados niveles de pertinencia y relevancia que tiene el PROMEP en relación a la problemática que se presenta en el SES y precisamente por esta circunstancia es que resultaría imprescindible la realización de un amplio ejercicio de evaluación de sus sustentos, de su proceso de implementación y sus resultados, teniendo claro que lo amplio no se circunscribe solamente a los ámbitos que la evaluación debe abarcar, sino también y sobre todo a los actores que en ella deben participar.

El comentario viene a propósito porque la importancia de lo que podría significar el desarrollo ulterior al 2006 de las actividades que hoy realiza el PROMEP, obliga a poner todos los esfuerzos personales e institucionales para que su evaluación efectivamente se realice, pero no como un mero cumplimiento de trámite burocrático, sino como un amplio ejercicio, precedido de una amplia difusión de toda la información disponible y la participación de todos los actores implicados.

Pese a los errores en su diseño e implementación que en este trabajo se han documentado, es importante decir que el PROMEP constituye hoy la más coherente y pertinente estrategia para el desarrollo institucional del SES y que el nivel de desarrollo actual que de sus

posibilidades se aprecia en algunas IES y DES, representa apenas un débil balbuceo que requiere enormes esfuerzos de análisis de los académicos para lograr las condiciones ideales de su implementación en los marcos de los muy diversos contextos institucionales y organizacionales en que éstos se desarrollan.

RECOMENDACIONES

Los resultados obtenidos con la realización de esta investigación, con todo y que han sido generados con apego a criterios estrictamente metodológicos, no pueden por ahora ser extendidos más allá de los marcos institucionales en que han tenido lugar y para que esto se pueda superar es necesario realizar estudios comparativos, sobre todo en instituciones en las que los indicadores cuantitativos del Programa den cuenta de mejores resultados, tratando de identificar los factores que hacen la diferencia.

Uno de los estudios necesarios que nos parece que arrojaría información relevante sobre los varios aspectos del Programa que valdría la pena rescatar tendría que tener como propósito la realización de un estudio comparativo de las modalidades de operación del PROMEP en la Universidad Autónoma Metropolitana, en relación a alguna otra institución participante en este Programa con resultados exitosos (por ejemplo la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla o la Universidad de Colima, tratando de establecer en qué medida el modelo educativo de la UAM ha sido un factor determinante en la consecución de los mejores resultados en relación a los indicadores del Programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aboites Aguilar, Hugo (2000) " Crisis de conducción de la universidad pública" ponencia al foro " **¿A dónde va la universidad pública?** México. UAM-X

Aguilar Villanueva, Luis (2000) **El estudios de las políticas públicas.** México. Miguel Angel Porrúa

Aguilar, Luis (2000). **La hechura de políticas en México.** Miguel Angel Porrúa

Aguilar, Luis (2000). **La implementación de las políticas.** Miguel Angel Porrúa

Altbach Phillip G. (2000) "Libertad académica. Realidades y cambios en el ámbito internacional" en **Perfiles educativos.** # 88, volumen XXII. México. CESU- UNAM

ANUIES (1991) **Prioridades y Compromisos para la educación superior en México (1991 – 1994).** México. Dinámica Visual de México.

ANUIES (1994) **Programa Nacional de Superación del Personal Académico.** México. ANUIES; Número extraordinario.

ANUIES.(1999 a) **El PROMEP y sus dos primeras etapas de funcionamiento.** México. ANUIES

ANUIES (1999 b) **La educación en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo.** México. ANUIES.

Attali Jacques . (1993). **Milenio,** Seix Barral. s/e

Attali, Jacques (1998) **Por un modelo de educación superior.** (Documentos en línea, Internet.)

Bazúa, Fernando (1997) "Estado, mercado e interés público en la educación superior" en **Políticas estado públicas y educación superior.** México. ANUIES

Boyer, Ernest L. (1997) **Una propuesta para la educación superior del futuro.** México. UAM – FCE

Brunner, José Joaquín, coordinador (1993) **Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000.** Chile. s/e.

Buenfil Burgos, Rosa Nidia (1998) " Posmodernidad, globalización y utopías". En **Educación democracia y desarrollo en el fin de siglo.** México. Siglo XXI

Carbonel, Miguel (2004) **Costitución política de los Estados Unidos Mexicanos**. México. Porrúa

Castañeda Cortés J. Benjamín (1999) **Diseño de una propuesta para el desarrollo de la investigación educativa en el Norte de Sinaloa**. México. UIA. Tesis de maestría

Clark, Burton R. (1993) **El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica**. México. UAM-A

De Allende, Carlos María, Díaz Hernández Graciela y Gallardo Vallejo Clara (1998) "Centro regional para la Educación en América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CRESALC –UNESCO)".en **La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales**. México. ANUIES. 1998

De Allende, Carlos María, Díaz Hernández Graciela y Gallardo Vallejo Clara (1998) Comisión Económica para América Latina CEPAL.en **La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales**. México. ANUIES

De Allende, Carlos María, Díaz Hernández Graciela y Gallardo Vallejo Clara." Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (CIDE)" (1998) **La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales**. México. ANUIES

De Allende, Carlos María, Díaz Hernández Graciela y Gallardo Vallejo Clara (1998) "Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en **La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales**. México. ANUIES

De Allende, Carlos María, Díaz Hernández Graciela y Gallardo Vallejo Clara (1998) "Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO) en **La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales**. México. ANUIES

De Vries, Wietse (1999) " El contexto internacional de las políticas de educación superior en México durante los años noventa : Reformas en evaluación y financiamiento. En **Historias paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México 1993-1998**. México. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

De Vries, Wietse (2000) "Buscando la brújula: Las políticas para la educación en los 90". Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior**. México.

CEIICH. UNAM. Julio

Didrikson, Axel. Y Yarzabal, Luis (1997) "El cambio de la educación superior y la cooperación internacional: Las propuestas de la UNESCO" en **Políticas públicas y educación superior**. México. ANUIES

Dieterich Steffan, Heinz (1995); "Globalización y educación: la realidad" en: Noam Chomsky y Heinz Dieterich, **La sociedad global. Educación, mercado y democracia**. México, Joaquín Mortiz Contrapuntos

Fuentes, O., Ortega, S. y Gil, M. (1991) "Universidades: La agenda política de los noventa" en **Universidad Futura**. # 8 y 9. México. UAM -A

García Salord, Landesmann, M. y Gil, M. (1996) "Los académicos en México: Un mapa inicial del área de conocimiento" en Ducoing, P. y Landesmann, M. (coordinadoras) **Sujetos de la educación y formación docente**. México. COMIE

García Salord, Susana (2000) "La carrera académica: escalera de posiciones y laberinto de oportunidades" en Cazés, Daniel, Eduardo Ibarra y Luis Porter (Coords.) *Re- conociendo a la universidad, sus transformaciones y su por- venir*. **Encuentro de Especialistas en Educación Superior**. CEIICH – UNAM, México s/p

García Salord, Landesmann M. y Grediaga, R. (2003) "Los académicos en México: Hacia la constitución de un campo de conocimiento 1993-2002" en Ducoing, P. (coordinadora) **Sujetos, actores y procesos de formación** México, COMIE

Giddens, Anthony (1997) "los contornos de la modernidad reciente" en **Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea**. Barcelona, Península

Gil Antón, Manuel, De garay Sánchez, Grediana Kuri, Pérez Franco, Casillas, Alvaro, Rondero López (1992) **Académicos: Un botón de muestra**. México. UAM. A.

Gil Antón, Manuel; Azuela Bernal, Ernesto; Del río Haza, Fernando; López Rangel, Rafael; Meda Vidal Manuel; Mir Araujo, Adolfo; Mora Carrazco, Fernando; Porter Galetar, Luis; Rosado M. Daffny; Torres Mejía, David y Varela Velázquez Roberto (1993) **La universidad y su futuro. Una propuesta de rumbo**. México. (documento fotocopiado) UAM

Gil Antón, Manuel; Azuela Bernal, Ernesto; Del río Haza, Fernando; López Rangel, Rafael; Meda Vidal Manuel; Mir Araujo, Adolfo; Mora Carrazco, Fernando; Porter Galetar, Luis; Rosado M. Daffny; Torres Mejía, David y Varela Velázquez Roberto (1994) **En torno a los cuerpos académicos**. México. (documento fotocopiado) UAM

Gil Antón, Manuel y otros (1994) **Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos**. México. UAM- A

Gil Antón, Manuel (1998) "Origen, conformación y crisis de los enseñadores mexicanos : posibilidades y límites de una reforma en curso" en **Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior**. México. ANUIES

Gil Antón, Manuel (1999) "Mitos y paradojas del trabajo académico II: La nueva generación" Adrián Acosta (coord.) **Historias Paralelas: un cuarto de siglo de las universidades públicas en México (1973-1998)**, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

Gil Antón, Manuel (2000 a) "El oficio académico en México (1960-2000)" (primera versión de un intento de pasado en claro). Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior**. México. CEIICH. UNAM. julio

Gil Antón Manuel (2000 b) Las cuestiones de fondo. Ponencia al **Foro ¿A dónde va la Universidad Pública?** México. UAM-X.

Gil Antón, Manuel (2000 d) **Los académicos en los noventa : ¿actores, sujetos, espectadores o rehenes?** Ponencia al V Congreso Nacional de Investigación Educativa. Aguascalientes México. COMIE

Gil Antón, Manuel (2001) "El oficio académico en México (1960 – 2000): primera versión de un intento de pasado en claro" en Cazés, Daniel, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coords) **Re-conociendo a la Universidad, sus transformaciones y su por-venir, Tomo III**. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México

Grediaga, Rocío (1997) "Cambios en el sistema de recompensa y reconocimiento en la profesión académica en México" **Revista de la Educación Superior**, ANUIES, México.

Grediaga, Rocío (2000 a). "La profesión académica" en **Metodología básica para la evaluación del desempeño del personal académico**. ANUIES, México.

Grediaga Kuri, Rocío (2000 b) La profesión académica en México: Mecanismos, renovación y proceso de consolidación. Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior**. México. CEIICH. UNAM

Grediaga, Rocío (2000 c). "La profesión académica en México: mecanismos de evaluación, renovación y proceso de consolidación" en Cazés, Daniel, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coords) **Re-conociendo a la Universidad, sus transformaciones y su por-venir, Tomo III**. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México

Grediaga Kuri, Rocío y otros (2000 d) **Evaluación del desempeño del personal académico. Análisis y propuesta metodológica básica**. México. ANUIES

Hernández Yanes, María Lorena (1995) **Actores y políticas para la educación superior 1950-1990. Su implementación en la Universidad de Guadalajara.** México. ANUIES

Ibarra Colado, Eduardo (2000 a) "Evaluación, productividad y conocimiento: Barreras institucionales al trabajo académico" Ponencia al foro **¿A dónde va la universidad pública?** México. UAM X

Ibarra Colado, Eduardo (2000 b) "Los costos de la profesionalización académica en México: ¿Es posible pensar en un modelo distinto?" Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior.** México. CEIICH. UNAM pp 34

Ibarra Colado, Eduardo (2000 c). "Los costos de la profesionalización académica en México: ¿es posible pensar en un modelo distinto?" en Cazés, Daniel, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coords) **Re-conociendo a la Universidad, sus transformaciones y su por-venir, Tomo III.** Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México

Kent S. Rollin (1995) **Políticas de educación superior en México. 1970 a 1994: ¿Hacia una nueva supervisión estatal?** México. DIE-CINVESTAV-IPN. Tesis doctoral

Kurnitzky, Horst (1994) "¿Qué quiere decir modernidad?"; en: **La Jornada Semanal.** Número 259, 25 de diciembre

Latapí, Pablo (1994) "Asimetrías educativas ante el TLC" en **La educación superior ante los desafíos de una economía abierta.** Banco Nacional de Comercio Exterior. México

Loyo, Aurora, Padua, Jorge, coordinadores (1996) **Economía y políticas en la educación.** México. COMIE. Colección la Investigación Educativa en los ochenta perspectiva para los noventa. Tomo 6

Marúm, Elia (1995) "La educación superior de México frente al TLC" en **La educación superior ante los desafíos de una economía abierta.** Banco Nacional de Comercio Exterior. México

Medina Giopp, Alejandro y Mejía Lira José (1993) **El control en la implantación de la política pública.** México. Plaza y Valdez Editores

Mendoza Rojas, Javier (1997) "Evaluación, acreditación, certificación : Instituciones y mecanismos de operación" en **Políticas públicas y educación superior.** México. ANUIES

Mungaray Lagarda, Alejandro y Valenti Nigrini, Giovanna, coordinadores (1997) **Políticas públicas y educación superior.** México. ANUIES

Muñoz, Izquierdo, C. (1983) **El problema de la educación en México: ¿ Laberinto sin salida ?.** México. CEE

OECD – OCDE (1996) **Reseña de las políticas de educación superior en México. Reporte de los exámenes externos.** México

OCDE (1997) **Exámenes de las políticas nacionales de educación. México Educación superior.** México. OCDE

Ornelas, Carlos (1996) **El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo.** México. CIDE-NAFINSA-FCE

Rubio Oca, Julio; Silva Espinoza, María del Carmen y Torres Mejía, David (2000) **Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999.** México. ANUIES. Documentos en línea. Internet

Schugurensky, Daniel (1998) " La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización : ¿ Hacia un modelo heterónimo ?." en **Educación , democracia y desarrollo en el fin de siglo.** México. Siglo XXI

SEP (1989) **Programa de Modernización Educativa.** México. SEP

SEP (1991) **Prioridades y compromisos para la educación superior en México (1991 – 1994)** México SEP – ANUIES

SEP (1995) **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.** México. SEP

SEP (1996) **Programa de mejoramiento del profesorado de las instituciones de educación superior (PROMEP).** México. SEP-ANUIES-CONACyT Con anexos :
Guía para la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos de las IES
Guía para la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos de las dependencias.
La guía para la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos de las IES.

SEP (1999) **Perfil de la educación en México.** México. SEP

SEP (2000 a) "Educación media superior y superior" en **Programa de desarrollo educativo 1995-2000.** México. SEP. Documentos en Línea Internet.

SEP (2000 b) **Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales : La educación superior en México.** México. SEP Documentos en línea. Internet.

UNESCO (1999) **Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo**

XXI : visión y acción. (Documentos en línea)

Universidad Autónoma de Sinaloa (1998) **Primer informe 1997-1998**. México. UAS

Valenti Nigrini ,Giovanna y Del Castillo Alemán Gloria (1997)" Interés público y educación superior :Un enfoque de política pública" en **Políticas públicas y educación superior**. México. ANUIES

Varela Petito, Gonzalo (1993) "La política de evaluación en la educación superior" en **Revista mexicana de sociología. N° 4** México. UNAM

Varela Petito Gonzalo (1997)" La política de la educación superior en la década de los noventa : Grandes esperanzas e ilusiones perdidas". En **Políticas públicas y educación superior**. México. ANUIES

Villaseñor García, Guillermo (1997) **La identidad en la educación superior en México**. México. CESU – UNAM; UAM X. ; UAQ

Villaseñor García Guillermo (2000) "Políticas de educación superior en México y en el mundo". Ponencia al Foro **¿ A dónde va la Universidad pública ?** México. UAM –X

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA RELACIONADA CON EL TEMA

Aboites Aguilar, Hugo (1999) "La cultura de la evaluación en México y la evaluación de los académicos." en Rueda, Mario y Monique Landesmann (Coordinadores) **¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?** Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU), México pp. 34- 55

Acosta Silva, Adrian (1998 a) " La agenda posible" en **Historias paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México 1973-1998.** México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. pp 331- 337

Acosta Silva Adrian (1998 b) " Políticas y cambios institucionales en la educación superior en México, 1973-1998. ¿ Sociogénesis de un nuevo "animal" universitario? En **Historias paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México 1973-1998.** México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. pp 45-77

Acosta Silva, Adrian.(2000 a)" Conflicto, poder y trabajo académico en la universidad pública en México. Una perspectiva desde el punto de vista de la gobernabilidad institucional". Ponencia al **Foro ¿ A dónde va la Universidad Pública?** México. UAM-X pp. 19

Acosta Silva , Adrian (2000 b) "Gobierno y gobernabilidad universitaria: Ejes para una discusión". Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior.** México. CEIICH. UNAM pp 20

Arredondo Galván , Martiniano (2000)" Papel y perspectiva de la universidad en su relación con el estado". Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior.** México. CEIICH. UNAM pp 8

Bobadilla Martínez Jorge (1997) " El examen de la OCDE sobre la política mexicana de educación superior" en **Políticas públicas y educación superior.** México. ANUIES pp 363-385

Boltvinik, Julio. (2000) "Recula B M en educación superior". México. **La Jornada.** 24 de marzo pp 3

Buenfil Burgos, Rosa Nidia (1998) " Posmodernidad, globalización y utopías". En **Educación democracia y desarrollo en el fin de siglo.** México. Siglo XXI pp 22-37

Casas, Rosalba (1997) "Nuevas orientaciones de las políticas de las universidades en su relación con las empresas". En **Políticas públicas y educación superior.** México. ANUIES pp 235-253

Comboni Salinas, Sonia (2000) La educación superior vista desde los organismos internacionales y nacionales. Ponencia al **Foro ¿ A dónde va la universidad pública?** . México. UAM-X. pp 8

De Vries, Wietse y Germán Álvarez (1998). "El PROMEP: ¿Posible, razonable y deseable?" en **Sociológica** No 36, Enero-Abril: pp 165-186

Díaz Barriga, Angel, coordinador (1997) **Investigación educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión**. Tomo 3 "Política educativas nacionales y regionales". México. COMIE-UPN Ajusco pp 181

Gago Huguet, Antonio (2000) " Evaluación de la educación superior en México". Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior**. México. CEIICH. UNAM. julio pp 10

García Salord Susana (1999) "La evaluación académica: recuento curricular y balance histórico" en Rueda, M. y Landesmann, M. coord. *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?*. **Pensamiento Universitario**. Coord. de Humanidades. CESU-UNAM pp 67-82.

Gil Antón, Manuel (1991) "Diferenciar para reconocer" **Perfiles Educativos** No 53-54, pp.35-39

Grediaga, Rocío (1998) "Cambios en el sistema de recompensa y reconocimiento en la profesión académica en México" **Revista de la Educación Superior**, ANUIES, México.

Grediaga, Rocío (2000 a). "La profesión académica" en **Metodología básica para la evaluación del desempeño del personal académico**. ANUIES, México.

Grediaga, Rocío (2001) "Condiciones y perspectivas de desarrollo de la profesión académica en México". *Revista de la Educación Superior* Vol. XXX, No 2, ANUIES, México pp.23-50

Grediaga, Rocío (2002) "La evaluación del desempeño del personal académico y su relación con los cambios en los cuerpos académicos de las instituciones." en **Luego de la evaluación: los desafíos de la universidad latinoamericana**. Memorias UAM-A, Mayo

Ibarra Colado Eduardo (1993) "La investigación ante el espejo de la excelencia", en: **Juegos organizacionales**. México. UAM-Iztapalapa pp 482

Ibarra Colado, Eduardo (1995) "Políticas de educación superior y ciencia en el contexto mexicano de fin de siglo" **Reforma y Utopía** No. 14, Nueva Época. México.

Ibarra Colado, Eduardo (1997) "Las rutas de la excelencia. Impactos de la modernización en las Universidades mexicanas" en Villaseñor, Guillermo (coord.) (1997) *La identidad de la educación superior en México*. CESU- UNAM/ UAM- X/ UAQ, México.

Ibarra Colado, Eduardo (2000 a) "Claroscuros de la evaluación de los académicos. ¿Qué sabemos? ¿Qué nos falta?" *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, VOL. V, No. 9, Agosto-septiembre. COMIE, México.

Kent S. Rollin (1997) **Los problemas emergentes en las políticas de la educación superior en México**. México. DIE-CINVESTAV-IPN. Documentos del DIE. Número 11

Landesman, Monique (1999) "Patrones generacionales de constitución de académicos de carrera. Un estudio de caso" Ponencia preparada para la mesa preparatoria del V Congreso del COMIE, **Procesos de socialización en la profesión académica en México**, México pp. 199-203

Landesmann, M (2001) La evaluación de los académicos y transformaciones del oficio académico. En Avendaño, C y D. Rochín **Evaluaciones y reflexiones en torno de un proceso**. FES-Iztacala

López Zárate Romualdo (2000) "Las formas de gobierno en las universidades autónomas: Reflexiones para el caso de la UNAM". Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior**. México. CEIICH. UNAM pp 17

Malo, Salvador y Velázquez Jiménez, Arturo, coordinadores (1998) **La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional**. México. UNAM pp 521

Martínez Romo, Sergio (2000) "Una perspectiva de política educativa para este siglo". Ponencia al **Encuentro de especialistas en educación superior**. México. CEIICH. UNAM. pp 8

Melgar Adalid, Mario (1994) Educación superior. **Propuesta de modernización. Una visión de la modernización de México**. México. FCE pp 281

Mungaray, A y otros (1995) "Retos y perspectivas de la educación superior de México hacia finales del siglo" en **La educación superior ante los desafíos de una economía abierta**. Banco Nacional de Comercio Exterior. México pp. 231- 241

Muñoz Izquierdo, Carlos, Villa Lever y Márquez, Alejandro (1997) **Calidad de la educación. Políticas instrumentadas en diversos países para instrumentarla**. México. Ibero pp 155

Pérez Tamayo Ruy. " Peregrino pretender que el gobierno ha apoyado a la ciencia y la tecnología adecuadamente" en **Proceso # 1120**. México. CISA-Proceso. marzo del 2000. 3 pp.

Rodríguez Gómez , Roberto (2000) "Perspectivas de reforma universitaria. Los reportes Attali, Dearing y Boyer". Ponencia al **Foro ¿ A dónde va la universidad pública?** . México UAM-X pp 12

Rueda Beltrán, Mario y Monique Landesmann (1999) "Introducción" en Mario Rueda y Monique Landesmann (Coords.) **¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?**. CESU-UNAM, México. pp 9-20

Ruz Aguilera, Omar (1992) **La plantilla de la UAS : una evaluación 1986 – 1989**. México. CISE – UAS pp 227

SEP (1997) **FOMES 1997. Lineamientos para la formulación de propuestas**. México. SEP. Documentos en línea. Internet pp 3

UAM (2000) **El marco de las políticas nacionales hacia la educación superior**. México. UAM. Documentos en línea. Internet pp 7

UAM-X (1997) **Reencuentro. N° 18**. Serie "Cuadernos" "Políticas en educación superior frente a la transición al siglo XXI" de Sergio Martínez Romo. México. UAM-X pp 70

UDG (1996) **La movilidad de los estudiantes mexicanos ante los desafíos de la globalización**. México. U. De G. Documentos en línea pp 5

UNAM (1998) **Perfiles educativos. Número 79-80**. México. CESU-UNAM

UNAM (2000) **Proyecto de Plan de Desarrollo 1997-2000**. Documentos en línea. Internet pp 10

DOCUMENTOS ELABORADOS POR LAS D.E.S. DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SINALOA EN EL MARCO DEL PROMEP

Plan de desarrollo de los cuerpos académicos de la escuela superior de educación física (23 pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Programa de mejoramiento del profesorado para la Escuela de Trabajo Social de Los Mochis (27 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Trabajo Social Culiacán (21 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Programa de mejoramiento del profesorado de las instituciones de educación superior de la Escuela de Medicina Veterinaria y Zootecnia (90 pp)

- Concentrado de Información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : Generación y aplicación de conocimiento
- Programas de estudio

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la escuela de trabajo social Mazatlán (25 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento

Programa de desarrollo de los cuerpos académicos de la escuela de ciencias Físico- Matemáticas (24 pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Plan de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Filosofía y Letras (31 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento
- Requerimientos de profesorado 1997- 2006 (becas para ptc)

Programa de mejoramiento del profesorado (promep) de la escuela de Informática de la UAS en Mazatlán (15 pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento
- Observaciones al promep de la Escuela de Informática Mazatlán

Programa de mejoramiento del profesorado de la Escuela de Informática Culiacán (40 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento
- anexo :

Plan de desarrollo de los cuerpos académicos de la facultad de historia 1997 – 2006 (37 pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo

Escuela de Economía (no hay documento sobre proyecto de desarrollo de cuerpos académicos)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Requerimientos de otros apoyos al 2006 (generación y aplicación del conocimiento)

Escuela de Economía – Instituto de Investigaciones Económico Sociales : (no hay documento relativo al proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo (versión 1)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo (versión 2 con algunas diferencias a la versión 1)
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Enfermería Mazatlán (29 pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Plan de transformación académica ECA- 21 1998-2006

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la facultad de derecho (Culiacán)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Observaciones

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas Mochis

- Concentrado de información sobre el plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Coordinación Universitaria del Hospital Civil
- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Administración Agropecuaria y Desarrollo Rural (61 pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Prospectiva del profesorado al 2006
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Propuesta para la creación de un laboratorio de acuacultura
- Propuesta para el equipamiento del laboratorio de la licenciatura en sistemas automatizados
- Propuesta para establecer un taller de procesamiento de productos agropecuarios

Plan de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Ciencias Económico Administrativas 1998-2006 (40 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Proyectos específicos

Centro de Servicios al Comercio Exterior

Propuesta para la creación del laboratorio de mercadotecnia

Actualización y ampliación de los servicios del centro de cómputo

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Facultad de Ciencias Químico – Biológicas 32 pp

- Concentrado de Información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento

Planeación de los cuerpos académicos de la Facultad de Ciencias del Mar al 2006 23 pp

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Propuesta de planeación de los cuerpos académicos de la Escuela de Biología – UAS al año 2006 19pp

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Información sobre líneas de generación y /o aplicación del conocimiento

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Derecho de Mazatlán 1998- 2006

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Plan de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Psicología (22pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo

- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Ingeniería de Mazatlán 1999- 2006 (34 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Prospectiva de programas de estudio al 2006
- Información individual sobre profesores de tiempo completo

Programa de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Medicina (1997- 2006) 45 pp

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Observaciones hechas por el comité académico del promep al proyecto de la Escuela de Medicina

Programa de mejoramiento del profesorado de la Escuela de Ingeniería Mochis 1997- 2006 (43 pp)

- Diagnóstico de programas
- Plan operativo del proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Ingeniería Mochis
- Síntesis y observaciones de la propuesta de proyecto

Escuela de Odontología (ojo : no aparece el proyecto de desarrollo de sus cuerpos académicos)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Observaciones del comité académico del promep al proyecto de la Escuela de Odontología

Programa de mejoramiento del profesorado de la Escuela Superior de Agricultura del Valle del Fuerte 1998-2006 (40 pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
 - Información individual sobre profesores de tiempo completo
 - Requerimientos de profesorado 1997-2006 (formación de PTC actuales)
 - Requerimientos de profesorado 1997- 2006 (totales de PTC)
 - Requerimientos de profesorado 1997-2006 (incorporación de nuevos PTC)
 - Requerimientos de profesorado 1997- 2006 (becas para PTC)
- prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento
- Observaciones al proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la ESAVF

Escuela de Ciencias Sociales Mazatlán (ojo : no hay proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo

Programa de desarrollo de los cuerpos académicos de la Escuela de Ingeniería Culiacán (33pp)

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo (versión 1)
- Concentrado de información sobre plan de desarrollo (versión 2)
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento
- Respuesta a observaciones del comité académico del promep

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos 1997 –2006 del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos 1999-2006

- Concentrado de información sobre plan de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Prospectiva al 2006 : generación y aplicación del conocimiento

Proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos de la facultad de derecho (31 pp)

- Formatos para concentrar la información de planes de desarrollo
- Información individual sobre profesores de tiempo completo
- Observaciones del comité académico del promep

SEP (2000). Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales : la educación superior en México. México. sep pp 19

UAS (1998). Líneas de generación y aplicación de conocimiento a aplicarse en las DES entre 1996 y 2006. México, Sinaloa. UAS pp 6

SEP – SESIC (1997) Programa de mejoramiento del profesorado apoyo a profesores con perfil deseable. convocatoria 1999. México pp 11

SEP – SESIC (1998). Características generales de los cuerpos académicos. México. Sep pp 2

SEP – PROMEP. Dirección de becas. Encuesta sobre necesidades de becas promep (formato)

UAS (1999) Principales compromisos institucionales en el marco del promep. Sinaloa, México. UAS pp 2

SEP (1999) Recursos otorgados a Promep – UAS. México. subdirección de seguimiento presupuestal pp 1

PROMEP – UAS (1996) Carta compromiso por el otorgamiento de beca promep para redacción de tesis. (formato). México, SEP – PROMEP pp 1

UAS – PROMEP (1997) Lista de documentos para obtener beca promep para estudiar. Sinaloa, México. PROMEP – UAS pp 1

UAS (2000) Programa de enseñanza tutorial de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Sinaloa, México - Coordinación central de la red tutorial de la UAS pp 13

PROMEP - UAS (1999) Profesores con perfil promep. Sinaloa, México. PROMEP – UAS pp 26

PROMEP – UAS (2000) Seguimiento de compromisos. proyectos de desarrollo de los cuerpos académicos. Instituciones de Educación Superior. Sinaloa, México. PROMEP – UAS pp 4

PROMEP – UAS (2000) Seguimiento de compromisos. proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos. Dependencias de Educación Superior. Sinaloa, México. PROMEP – UAS pp 4

PROMEP – UAS (2000) Becarios con nombramiento, periodo, sede y DES. Sinaloa, México. PROMEP – UAS pp 26

PROMEP – UAS (1999) Becarios con periodo vencido por zona a diciembre 1999.
Sinaloa, México, PROMEP – UAS pp 1

Glosario

A

- ANUIES** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
A / P Indicador alumno – profesor
A / PTC Indicador alumnos por profesor de tiempo completo

B

- B.M** Banco Mundial

C

- C.A.** Cuerpo Académico
C.A. C Cuerpo Académico Consolidado
C.A. E.C. Cuerpo Académico en Consolidación
C.C. E. F Cuerpo Académico en Formación
CENEVAL Centro Nacional de Evaluación
CEPAL Comisión Económica Para América Latina
CIDE Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo
CIEES Comité Interinstitucional de Evaluación de la Educación Superior
CINVESTAV Centro de Investigación y Estudios Avanzados
CISE Centro de Investigaciones y Servicios Educativos
CONACYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEVA Comisión Nacional de Evaluación
COMIE Consejo Mexicano de Investigación Educativa
CRSALC Centro Regional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe

D

- DES** Dependencias de Educación Superior

E

- ENEP I** Escuela Nacional de Estudios Profesionales Iztacala

F

FOMES Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior

I

ICED (siglas en inglés) Centro Internacional de Desarrollo Educativo

IES Institución de Educación Superior

IIMAS Instituto de Investigación en Matemáticas Aplicadas y Sistemas

IPN Instituto Politécnico Nacional

L

LGAC Línea de Generación y Aplicación de Conocimiento

O

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

P

PA Profesor de asignatura

PDCA Plan de Desarrollo de los Cuerpos Académicos

PME Programa de Modernización Educativa

PNES Programa Nacional de Educación Superior

PNIE Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa

PIRDOE Programa Indicativo de Reorientación y Diversificación de la Oferta Educativa

PROIDES Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior

PROMEP Programa de Mejoramiento del Profesorado

PRONAES Programa Nacional de Educación Superior

PTC Profesor de Tiempo Completo

S

SEPAM Sociedad para el Estudio de la profesión Académica en México

SES Subsistema de Educación Superior

SEIC Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
SINAPES Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior
SUPERA Programa Nacional de Superación del Personal Académico

T

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

U

UAEM Universidad Autónoma del Estado de México
UAM Universidad Autónoma Metropolitana
UAM A. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco
UAM I. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa
UAM X. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco
UAS Universidad Autónoma de Sinaloa
UE Unión Europea
UNAM Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

UPN Universidad Pedagógica Nacional

Anexos

Universidad Nacional Autónoma de México
 Escuela Nacional de Estudios Profesionales Plantel Aragón
 División de Estudios de Posgrado e Investigación
 Doctorado en Pedagogía
 Proyecto : Los cuerpos académicos en las políticas públicas para la educación
 Superior de México. Un análisis de su impacto en la Universidad Autónoma
 de Sinaloa.
 Autor : Jesús Benjamín Castañeda Cortés
Instrumento de Investigación # 1
Entrevista a responsables de Proyecto de Desarrollo de Cuerpos
Académicos (DCA) de las Dependencias de Educación Superior
(DES) de la Universidad Autónoma de Sinaloa

PRESENTACIÓN

El presente instrumento , forma parte de la estrategia metodológica diseñada por el autor para desarrollar un proyecto de investigación que se realiza en el marco del Programa de Posgrado en Pedagogía de la UNAM, para su presentación como tesis para la obtención del grado de doctor.

El propósito central de este proyecto es realizar un análisis de impacto del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la educación superior en la Universidad Autónoma de Sinaloa y para tal efecto, ha sido confeccionado un conjunto de instrumentos de investigación cuyo objetivo general es realizar un contacto de primera mano con los actores educativos involucrados de manera directa en las actividades que el Programa en cuestión realiza en las IES públicas de nuestro país.

De manera específica, este instrumento está dirigido a los responsables que , en cada una de las DES de la UAS, existen para la coordinación de todas las actividades derivadas de la operación del Programa de mejoramiento del profesorado de educación superior, mejor conocido como PROMEP, en el entendido de que estos actores poseen información general y de primera mano relacionada con el diseño y operación de este programa en sus respectivas DES.

En la mayoría de los casos, la responsabilidad de los proyectos DCA recayó en los cuerpos directivos de las DES y, en tal sentido, estamos interesados en conocer de éstos información relacionada con sus concepciones en torno al PROMEP, las modalidades de planeación que se utilizaron, la relación del proyecto DCA con los problemas y

necesidades de las DES, los cambios que perciben en el desempeño de sus académicos, los obstáculos que se han presentado en lo que lleva de transcurrido el PROMEP y las modalidades con que éstos se están atendiendo.

Por su colaboración, reciba anticipadas gracias.

I DATOS DE IDENTIFICACIÓN

1. DES _____
- 1.1 Área de conocimiento a la que pertenece la DES _____
- 1.2 Unidades académicas que conforman la DES _____
2. Nombre del responsable _____
3. Cargo que ocupa _____
4. Grado académico _____
5. Número de académicos que conforman la DES _____
6. Número de académicos de tiempo completo de la DES que participan en las actividades del PROMEP _____
7. Fecha de elaboración del proyecto de DCA _____
8. Fecha de aprobación y registro del proyecto de DCA _____

II CONCEPCIONES EN RELACION AL PROMEP

9. ¿Qué es el PROMEP ? _____

10. ¿Nos podría mencionar al menos dos dependencias educativas que participen en el diseño y operación del PROMEP ?
1. _____

2. _____

11. ¿ Nos podría indicar cuales son las principales metas y objetivos del PROMEP ?

Meta: _____

Objetivo: _____

Objetivo: _____

12. Señale dos de las principales razones que, en su opinión, dieron origen al PROMEP

Razón 1
: _____

Razón 2. : _____

13. ¿Nos podría enlistar tres beneficios que podría traer la operación del PROMEP en relación a la problemática que presenta su DES ?

1. _____

2. _____

3. _____

III DE LAS MODALIDADES DE PLANEACION DEL PROMEP
--

14. ¿Qué dependencias o instituciones educativas considera que participaron en la formulación de las líneas generales del PROMEP

? _____

15. ¿Quién y cómo tomó la decisión para que esta DES participara en las actividades del PROMEP ?

Quien: _____

—

Cómo : _____

16. ¿Nos podría enumerar las cuatro principales actividades que realizó su DES en su proceso de participación en las actividades del PROMEP?

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

17. ¿A quién correspondió la decisión acerca de cómo diseñar las modalidades de planeación de los cuerpos académicos de su DES ?

18. ¿ Quienes y cómo participaron en la planeación del desarrollo de los cuerpos académicos de su DES ? _____

19. ¿Podría mencionar las tres principales actividades que hayan realizado los académicos de su DES en este proceso?

1.

2

3.

IV DE LA RELACION DEL PROYECTO DCA CON LA PROBLEMÁTICA Y NECESIDADES DE LA DES

20. Señale, en orden decreciente, los cinco principales problemas académicos presentes en esta DES

1.
2.
3.
4.
5.

21. ¿ Podría indicarnos cuales son los tres principales factores causales de estos problemas académicos de su DES ?

1.
2.
3.

22. ¿En qué medida considera Usted que la situación académica de los docentes de esta DES influya en la existencia de tales problemas?

23. ¿ Qué aspectos de la situación de sus docentes considera como influyentes en la problemática de su DES ?

Aspecto 1 :
Aspecto 2 :
Aspecto 3 :
Aspecto 4 :

24. ¿ Qué medidas tendría que implementar su DES o la Universidad para enfrentar tales problemas ?

Medida 1

Medida 2
Medida 3
Medida 4
Medida 5

25. ¿ Cuales considera que sean las principales limitantes de su DES o de la Universidad para implementar acciones que permitan enfrentar sus problemas académicos?

Limitantes de la DES	Limitantes de la UAS

26. ¿ A quienes correspondería la atención de los problemas señalados ?

IV. SOBRE LOS AVANCES DE LA DES CON LAS ACTIVIDADES DEL PROMEP

27. ¿ Existen en su DES Cuerpos Académicos o Grupos Disciplinarios registrados ante el PROMEP ? SI _____ NO _____ Cuántos _____

28. Nombre de los Cuerpos Académicos y/o Grupos Disciplinarios y Nivel de desarrollo.

Nombre del Cuerpo Académico o Grupo Disciplinar	Nivel de desarrollo (C, EC, EF)
1	
2	
3	
4	

29. Líneas de generación y aplicación de conocimiento y número de académicos adscritos a ellas

Nombre de las líneas de generación y aplicación de conocimiento existentes en la DES	Número de académicos de TC adscritos
1	
2	
3	
4	
5	

30. Enumere los tres principales logros obtenidos hasta ahora en su DES, con las actividades que actualmente desarrollan en el marco del PROMEP.

1.
2.
3.

31. ¿ Estos logros estaban previstos en la planeación de su proyecto de DCA ?

Si : _____ Cuales _____ No _____ Cuales _____

32. Enliste por orden de importancia los cinco principales compromisos que contrajo su DES con el PROMEP en el convenio firmado entre ambas instancias y señale una estimación personal del nivel de avance

Compromiso 1	% de avance
Compromiso 2	
Compromiso 3	
Compromiso 4	
Compromiso 5	
Compromiso 6	

33. ¿ Advierte Usted algún cambio significativo – ya sea positivo o negativo - en sus académicos con "perfil PROMEP" en relación con los que no lo poseen ?

Si _____ No _____

34. Si su respuesta es afirmativa, indique en qué aspectos se advierte el cambio y diga si éstos le parecen positivos o negativos

Aspecto 1 :
Aspecto 2 :
Aspecto 3 :
Aspecto 4 :

35. ¿Qué actividad o actividades del PROMEP considera que es la que más está influyendo en los cambios que advierte en los académicos de su DES ?

Actividad 1
Actividad 2
Actividad 3

36. ¿ Advierte Usted alguna relación entre el "perfil PROMEP" y los rubros que cubre el Programa de Estímulos al Desempeño Académico y Docente ?

Si _____

NO _____

Cuales

37. ¿Cuál es su opinión de los resultados que se están obteniendo en su DES con el Programa de Estímulos al Desempeño Académico y Docente ?

38. ¿ Cuales son sus expectativas en relación a las metas y objetivos que se propuso su DES en el Proyecto de Desarrollo de sus Cuerpos Académicos firmado con el PROMEP

?

39. ¿Cuales son, en orden de importancia, los principales obstáculos que hasta ahora ha enfrentado su DES en relación al cumplimiento de sus compromisos con el PROMEP?

Obstáculo más importante
Obstáculo 2
Obstáculo 3
Obstáculo 4
Obstáculo 5

40. ¿A qué tipo de factores atribuye la existencia de tales obstáculos?

Factor 1 :
Factor 2 :
Factor 3 :

41. ¿Qué tipo de medidas se están tomando en su DES para superar estos obstáculos ?

Medida 1
Medida 2
Medida 3
Medida 4

42. ¿ Qué resultados están obteniendo en su DES con la adopción de estas medidas

Resultado 1
Resultado 2
Resultado 3
Resultado 4

43. ¿Qué dependencias de la Universidad o externas están colaborando con Ustedes para superar estos obstáculos ?

44. ¿Qué tan efectiva es la colaboración que les están proporcionando para superar los obstáculos que se les están presentando en su DES en las diversas actividades del PROMEP ?

45. ¿Qué propondría su DES para que tales apoyos estuvieran a la medida de los obstáculos que se les han presentado hasta ahora ?

1
2
3

46. ¿Qué objetivos del PROMEP considera que no se lograrán en su DES ni aún con los apoyos que se les pudieran proporcionar y por qué ?

47. ¿Desea Usted agregar algo que le parezca muy importante en torno a las actividades del PROMEP y que no le hayamos preguntado ?

Por su colaboración, muchas gracias

Universidad Nacional Autónoma de México
 Escuela Nacional de Estudios Profesionales Plantel Aragón
 División de Estudios de Posgrado e Investigación
 Doctorado en Pedagogía
 Proyecto : Los cuerpos académicos en las políticas públicas para la educación
 Superior de México. Un análisis de su impacto en la Universidad Autónoma
 de Sinaloa.

Autor : Jesús Benjamín Castañeda Cortés

Instrumento de Investigación # 2

Entrevista dirigida al personal académico de las DES de la UAS que participan en las actividades del PROMEP, sean o no integrantes de cuerpos académicos

PRESENTACIÓN

El presente, forma parte de un conjunto de instrumentos de investigación, diseñados con el propósito de desarrollar un proyecto de investigación cuyos resultados se pretenden presentar en forma de tesis, para obtener el grado de doctor en Pedagogía por la UNAM.

El interés principal de tal proyecto de investigación consiste en realizar un análisis de impacto de las actividades que en todas y cada una de las DES de la UAS se están realizando en el marco del Programa de Mejoramiento del Profesorado de educación superior, mejor conocido como PROMEP.

Dicho Programa constituye hoy en día la principal política educativa de la SEP hacia el sector de los académicos universitarios y, en tal virtud, se considera de primordial importancia contar con información de primera mano que nos permita valorar la pertinencia de sus acciones en relación a la diversa y compleja problemática que se presenta en las IES públicas de México.

El énfasis de las diversas actividades que realiza el PROMEP en cada una de nuestras DES a partir de los proyectos DCA que éstas han diseñado son los académicos y de aquí se deriva nuestro interés por tener un contacto directo con ellos a fin de contar con información de primera mano en torno a un conjunto de indicadores tales como su nivel de conocimiento de las líneas generales del PROMEP y su perfil del docente para la educación superior, la pertinencia de tal perfil con los problemas y necesidades de las DES y sus académicos; los niveles y modalidades en que éstos participaron en la planeación de su desarrollo y su valoración acerca de los actuales resultados de este programa.

Por su colaboración, muchas gracias.

I DATOS DE IDENTIFICACIÓN

1. Nombre _____

2. DES _____ de _____ adscripción

3. Nombramiento _____

3.1 Fecha de ingreso a la Universidad Autónoma de Sinaloa (dd/mm/aa) _____

3.2 Fecha de primera contratación como Profesor de Tiempo Completo (d/mm/aa) _____

4. Grado _____ Académico

4.1 Disciplina en la que obtuvo su último grado _____

4.2 Institución otorgante del último grado académico _____

4.3 Fecha de obtención del máximo grado académico (dd/mm/aa) _____

4.4 ¿ Posee perfil deseable ? NO _____ SI _____ Fecha _____

4.5 ¿ Nivel en el Programa de Estímulos al Desempeño Académico y Docente _____

4.6 ¿ Pertenece al SIN ? NO _____ SI _____ NIVEL _____
Fecha (dd/mm/aa) _____

5 ¿ Pertenece a un Cuerpo académico () o Grupo disciplinar ()

5.1 Nombre del cuerpo académico o grupo disciplinar _____

5.2 Nivel de desarrollo del cuerpo académico C _____ EC _____

EF _____

6 ¿ Cuantas horas a la semana dedica en promedio a las siguientes actividades :

Actividad	Promedio de horas a la semana
Docencia frente a grupo	
Tutoría y dirección individualizada	
Generación y aplicación de conocimiento	
Gestión académica	

7. Nombre de los programas educativos en que enseña

8. Disciplina en la que se desempeña

9. Líneas de generación y aplicación del conocimiento en que participa

Línea 1
Línea 2
Línea 3

II EL PROMEP Y SU PERFIL DOCENTE

10. ¿Qué es el PROMEP ?

11. ¿Cuáles son las metas y objetivos más importantes del PROMEP ?

Metas	Objetivos

12. ¿Qué dependencias o instancias educativas son las autoras del PROMEP ?

13. ¿Qué relación o relaciones advierte Usted entre las actividades que realiza el PROMEP y el quehacer que Usted desempeña en esta DES ?

14. ¿ Para Usted, qué es un perfil docente ?

15. ¿ Cual es el perfil del docente que labora en su DES ; qué tipo de rasgos lo caracterizan?

Principales rasgos del perfil docente de su DES
--

1.

2.

3.

4.

5.

16. ¿ Quien o quienes definieron el tipo de perfil docente que requería su DES, antes de que el PROMEP iniciara sus actividades ?

17. ¿ Qué es el perfil PROMEP ?

18. ¿ Cuáles son los principales rasgos que caracterizan el "Perfil PROMEP?"

Principales rasgos del "Perfil docente del PROMEP"

1.

2.

3.

4.

5.

19. ¿ Señale tres motivos por los que Usted considere que el PROMEP esté

interesado en que los docentes de su DES posean este tipo de perfil ?

Motivo 1.

Motivo 2.

Motivo 3.

20. ¿ Considera que dicho "Perfil PROMEP" debe ser el mismo para todas las DES ?

SI _____ NO _____ ¿ Por qué ? _____

21. ¿ En el caso concreto de su DES qué tan conveniente considera que los docentes posean el "perfil PROMEP" y qué se puede esperar de que esto ocurra así ?

22. ¿Qué ocurrirá con los académicos que, independientemente de las razones que estén de por medio, no logren el "Perfil PROMEP"? _____

III DE LA RELACION DEL PROMEP CON LOS PROBLEMAS Y NECESIDADES DE LAS DES Y SUS ACADÉMICOS

23. Señale en orden decreciente, en cuanto a su importancia, los cinco principales problemas existentes en la DES en que Usted labora ?

Principales problemas de la DES

1.

2.
3.
4.
5.

24. ¿ Cuales son , según su apreciación, los tres principales factores causales de la problemática que presenta su DES ?

Principales factores causales
1.
2.
3.

25. En qué medida considera Usted que el perfil de los académicos de esta DES influya en la existencia de estos problemas ? _____

26. ¿ Qué aspectos del perfil de los docentes considera como más influyentes en la problemática de su DES ?

Aspecto 1:
Aspecto 2:
Aspecto 3:
Aspecto 4:

27. ¿ Qué tipo de medidas se tendrían que implementar para superar la problemática que presenta su DES y a qué instancia correspondería su realización ?

Medida 1	Instancia responsable
Medida 2	
Medida 3	
Medida 4	
Medida 5	

28. En qué medida considera que las actividades que realiza el PROMEP resolverán las carencias y necesidades de los académicos de esta DES ? _____

29. ¿Cuáles de las acciones que realiza el PROMEP en su DES considera que son las que de manera más efectiva podrían contribuir a resolver su problemática ? _____

30. ¿Qué tipo de situaciones académicas presentes en esta DES no podrán ser resueltas con la acción del PROMEP y por qué ? _____

IV DE LOS NIVELES Y MODALIDADES DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO DE LOS CUERPOS ACADÉMICOS

31. ¿Qué instancias o dependencias educativas son las autoras del PROMEP ? _____

32. ¿ Quien correspondió la decisión de que la DES en que Usted labora se incorporará a las actividades del PROMEP y de qué manera se tomó ? _____

33. Hasta donde Usted sabe, qué actividades realizó su DES en su proceso de incorporación al PROMEP ?

Actividad 1
Actividad 2
Actividad 3
Actividad 4

34. A quien correspondió la decisión respecto de la forma más adecuada de planear el desarrollo de los Cuerpos Académicos de su DES ? _____

35. ¿ De qué manera participó Usted en el diseño del Proyecto de Desarrollo de los Cuerpos Académicos de su DES ? _____

36. En su opinión, el nivel de conocimiento de los académicos de su DES acerca de su Proyecto de Desarrollo de los Cuerpos Académicos es Muy alto () Alto () Regular () Bajo () Muy Bajo ()

37. En su opinión, el nivel de aceptación de los académicos de su DES acerca de las actividades del PROMEP es Muy alto () Alto () Regular () Bajo () Muy bajo ()

V DE LOS AVANCES DEL DESARROLLO DE LOS CUERPOS ACADÉMICOS EN LA DES

38. ¿ Qué tipo de cambios advierte en su práctica docente y/o en la de sus compañeros de DES a partir de su incorporación a las actividades del PROMEP ?

Cambios advertidos en la práctica docente
1.
2.
3.
4.
5.

39. ¿ En qué medida considera que tales cambios sean resultado directo de las actividades del PROMEP ? _____

40. ¿Estos avances estaban previstos en el Proyecto de Desarrollo de los Cuerpos Académicos elaborado por su DES ? _____

41. Conoce los compromisos adquiridos por su DES en el Proyecto de Desarrollo de sus Cuerpos Académicos ? SI _____ NO _____

42. ¿ Podría mencionar al menos tres de los compromisos más importantes contraídos por su DES con el PROMEP en el Proyecto mencionado ?

Compromisos contraídos por la DES con el PROMEP
1.
2.
3.

43. ¿Qué diferencias significativas encuentra entre un académico de su DES con "Perfil PROMEP y otro que no lo posee ?

Académico con "perfil PROMEP?	Académico sin "perfil PROMEP"
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

44. ¿ Qué tipo de beneficios ha obtenido Usted como académico derivados de la incorporación de su DES a las actividades del PROMEP ?

Beneficios personales como académico
1.
2.
3.

45. ¿Cuál, de las diversas actividades que desarrolla el PROMEP en su DES, considera que ha estado influyendo de manera más efectiva en la situación académica del plantel ? _____

A qué lo atribuye? _____

46. ¿Cuál es su pronóstico acerca del cumplimiento de los compromisos de su DES con el PROMEP? _____

Por qué? _____

47. Desde su punto de vista, cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el PROMEP para lograr sus metas y objetivos en su DES?

Principales obstáculos para el cumplimiento de metas y objetivos del PROMEP

1. _____

2. _____

3. _____

48. ¿A qué tipo de factores atribuye Usted la existencia de estos obstáculos?

Factor 1 _____

Factor 2 _____

Factor 3 _____

Factor 4 _____

49. ¿Qué tipo de medidas están tomando la DES y los académicos de su DES para enfrentar este tipo de obstáculos?

Medidas de la DES	Medidas de los académicos
1 _____	1 _____
2 _____	2 _____
3 _____	3 _____
4 _____	4 _____

50. ¿Qué resultados advierte que se están obteniendo en su DES con la implementación de estas medidas?

Resultado 1 _____

Resultado 2
Resultado 3
Resultado 4

51. ¿Qué dependencias de la UAS o externas a ésta, están colaborando con su DES para enfrentar los obstáculos que se les han venido presentando para cumplir los compromisos contraídos con el PROMEP ? _____

52. ¿Qué tipo de problemas se le han presentado específicamente a Usted o a los integrantes de su cuerpo académico o grupo disciplinar relacionadas con las actividades del PROMEP ?

Problemas personales o del cuerpo académico con el PROMEP
1.
2.
3.
4.

53. ¿De qué manera las han enfrentado estos problemas ? _____

54. ¿Qué resultados han obtenido ? _____

55. ¿Qué propondría para que las actividades que realiza el PROMEP en su DES obtuvieran los resultados que se requieren ? _____

56. ¿Hay algo en cuanto a metas y objetivos del PROMEP para su DES que usted considere que no se podrá concretar ? _____

Por qué ? _____

57. Desea Agregar algo que considere muy importante en relación a las actividades del PROMEP que no le hayamos preguntado ? _____

Por su colaboración, muchas gracias.

Universidad Nacional Autónoma de México
 Escuela Nacional de Estudios Profesionales Plantel Aragón
 División de Estudios de Posgrado e Investigación
 Doctorado en Pedagogía
 Proyecto : Los cuerpos académicos en las políticas públicas para la educación
 Superior de México. Un análisis de su impacto en la Universidad Autónoma
 de Sinaloa.

Autor : Jesús Benjamín Castañeda Cortés

Instrumento de Investigación # 3

Entrevista dirigida a responsables de proyectos del Programa Institucional de Reordenamiento y Diversificación Educativa (PIRDOE) de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

PRESENTACIÓN

En el marco de las actividades que se realizan para el desarrollo de un proyecto de investigación, cuyos resultados se presentarán como trabajo de tesis para la obtención del grado de doctor en Pedagogía en el Programa de Posgrado que oferta la UNAM, se ha diseñado un conjunto de instrumentos de investigación que, como parte de la metodología correspondiente, aspira a generar información de primera mano de los actores educativos involucrados en las actividades que el Programa de Mejoramiento del Profesorado, mejor conocido como PROMEP, realiza en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

El propósito central de tal proyecto de investigación consiste en generar información nueva en torno a lo que genéricamente el mencionado Programa concibe como "cuerpos académicos", al tiempo que se realiza un análisis de su impacto en la UAS, considerada por el propio PROMEP, como una de las instituciones de educación superior de México que de manera más puntual y extensa, lo están implementando.

Para el caso de la UAS, uno de sus elementos distintivos en relación al PROMEP, es la estrategia que ha diseñado para su operación y el seguimiento de los compromisos de sus DES, mediante un megaproyecto conocido como PIRDOE y, dado nuestro interés en generar información de primera mano de los actores involucrados en este Programa, consideramos conveniente el diseño de este instrumento cuyo énfasis está puesto en generar información de sus operadores en torno a su concepción del PROMEP y su relación con los ámbitos de acción del PIRDOE; las modalidades de planeación que se utilizaron, los avances obtenidos hasta ahora, los principales obstáculos encontrados, las modalidades de su atención, los resultados y sus expectativas en relación a las metas y objetivos del PROMEP.

Por su colaboración con este proyecto, gracias.

1 DATOS DE IDENTIFICACIÓN

1. Nombre _____
2. DES de adscripción _____
3. Nombramiento _____
 - 3.1 Fecha de ingreso a la Universidad Autónoma de Sinaloa (dd/mm/aa) _____
 - 3.2 Fecha de primera contratación como profesor de tiempo completo (dd/mm/aa) _____
4. Grado académico _____
 - 4.1 Disciplina en la que obtuvo su último grado _____
 - 4.2 Institución otorgante del último grado académico _____
 - 4.3 Fecha de obtención del máximo grado académico _____
 - 4.4 Posee perfil deseable en el PROMEP ? NO _____ SI _____ Desde _____
 - 4.5 Nivel en el Programa de Estímulos al Desempeño Académico y Docente _____
 - 4.6 ¿ Pertenece al S N I ? NO _____ SI _____ Nivel _____ Desde _____
5. ¿ Pertenece a un Cuerpo Académico () o Grupo Disciplinar ()
 - 5.1 Nombre del Cuerpo Académico o Grupo Disciplinar _____
 - 5.2 Nivel de desarrollo de su cuerpo académico C _____ EC _____ EF _____
- 6 ¿Cuántas horas a la semana dedica, en promedio a las siguientes actividades :

Actividad	Promedio de horas a la semana
Docencia frente a grupo	
Tutoría y dirección individualizada	
Generación y aplicación de conocimiento	
Gestión académica	

7. Nombre de los programas educativos en que enseña _____

8. Disciplina en la que enseña _____

9. Líneas de generación y aplicación de conocimiento en que participa _____

Línea 1
Línea 2
Línea 3

10. Proyecto bajo su responsabilidad en el PIRDOE ? _____

10.1 Fecha en la que se hace responsable del proyecto (dd/mm/aa) _____

10.2 Cargo y dependencia en que se desempeñaba antes de su
responsabilidad en el PIRDOE? Cargo _____
Dependencia _____

10.3 Mecanismo administrativo de adscripción al proyecto del PIRDOE ? _____
(promoción, designación, solicitud, otro)

II ACERCA DEL PROMEP

11. Qué es el PROMEP ? _____

12. ¿ Qué dependencias educativas externas a la UAS y cuales de la estructura de esta Universidad participan en las fases de planeación y operación del PROMEP ?

Dependencias externas	Instancias y dependencias de la UAS

--	--

13. ¿Cuáles son las principales metas y objetivos del PROMEP?

Metas	Objetivos

14. Señale dos de las principales razones que, según Usted, están en el origen del PROMEP?

1. _____

2. _____

III DE LA RELACIÓN DEL PROMEP CON LOS ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL PIRDOE

15. ¿Qué tipo de relaciones encuentra Usted entre los ámbitos que cubre el PIRDOE y las actividades que realiza el PROMEP? _____

16. ¿Cuáles son los compromisos que contrajeron las DES con el PROMEP que están en el ámbito de la responsabilidad del proyecto que Usted coordina desde el PIRDOE?

Compromiso 1

Compromiso 2
Compromiso 3
Compromiso 4
Compromiso 5

17. En el caso concreto del proyecto bajo su responsabilidad qué tipo de aspectos encuentra comunes entre lo que plantea el PIRDOE y lo que se propone el PROMEP?

18. ¿ Existe algún tipo de relación entre el ámbito que cubre su proyecto en el PIRDOE y algún otro aspecto contemplado en las actividades del PROMEP?
 NO _____ SI _____ Cual? _____

19. Señale en orden decreciente en cuanto a su importancia, los tres principales problemas que presentas las DES de esta Universidad, en el ámbito que cubre el proyecto que Usted desarrolla en el PIRDOE

Problema 1
Problema 2
Problema 3

20. En su opinión, cuales son los principales factores causales del tipo de problemas que las DES presentan en el ámbito que Usted tiene bajo su responsabilidad?

Factor causal 1
Factor causal 2
Factor causal 3
Factor causal 4

21. En qué medida considera que el perfil actual de los docentes de las DES de esta Universidad influya en la existencia de los problemas que a Usted le corresponde atender desde su proyecto en el PIRDOE? _____

22. ¿Qué aspectos del perfil docente existente en esta Universidad, considera como más influyentes en la problemática que atiende el proyecto bajo su responsabilidad en el PIRDOE?

Aspecto 1
Aspecto 2
Aspecto 3
Aspecto 4

23. La problemática que se aborda en su proyecto PIRDOE es sustancialmente la misma en todas las DES que Usted cubre o encuentra diferencias significativas en algún tipo de DES? NO _____ SI _____ Qué tipo de diferencias y en qué DES?

24. ¿Qué tipo de estrategias está implementando el proyecto bajo su responsabilidad para enfrentar los problemas que están en su ámbito de acción?

Estrategia 1
Estrategia 2
Estrategia 3
Estrategia 4
Estrategia 5

IV DELAS MODALIDADES DE PLANEACION DEL PIRDOE

25. ¿Qué dependencias y/o instancias educativas participaron en la formulación de las líneas generales del PROMEP ? _____

26. ¿ Quien y cómo tomó la decisión de que el CISE se constituyera en sede operativa del PROMEP con los proyecto que coordina el PIRDOE ?

QUIEN ?

COMO ? _____

27. Enumere por favor las cuatro principales actividades que ha realizado el CISE en su proceso de constituirse en sede operativa del PROMEP?

Actividad 1
Actividad 2

Actividad 3
Actividad 4

28. ¿ A quien correspondió la decisión respecto de las modalidades con que habría de planearse la operación del PROMEP desde el CISE ? _____

29.¿ De qué manera participaron los académicos del CISE en este proceso de planeación? _____

30. ¿Qué aspectos de la planeación de este Programa considera que presentan algunas debilidades y que requerirían de apoyarse de manera especial ?

Aspecto1
Aspecto 2
Aspecto 3
Aspecto 4

V DE LOS AVANCES Y OBSTACULOS DE LOS PROYECTOS DEL PIRDOE

31. Enumere los tres principales logros obtenidos hasta ahora en el proyecto bajo su responsabilidad.

Logro 1
Logro 2
Logro 3

32. Estos logros estaban previstos en la planeación realizada en el PIRDOE ?

33. Con cuales de los compromisos contraídos por las DES con el PROMEP tienen relación estos logros hasta ahora obtenidos?

Logros	En relación a compromiso...

34. ¿Qué tipo de factores considera que han hecho posible la consecución de estos logros?

Factor 1
Factor 2
Factor 3
Factor 4

35. ¿Qué actividad o actividades del PIRDOE en su ámbito específico considera que es la que más ha estado contribuyendo a que se den este tipo de logros en los compromisos contraídos con el PROMEP?

Actividad 1
Actividad 2
Actividad 3

36. Los logros hasta ahora obtenidos se están presentando por igual en todas las DES o hay algunas diferencias significativas en algunas de ellas?

IGUALES _____
 CON DIFERENCIAS _____

37. Si existen algunas diferencias, indique a qué tipo de factores obedecen

Factor 1
Factor 2
Factor 3
Factor 4

38. ¿Qué actividades de su proyecto en el PIRDOE considera que es la que más está influyendo en los logros hasta ahora obtenidos? _____

39. ¿ De qué manera considera que los logros hasta ahora obtenidos redundarán en el cumplimiento de los compromisos contrados por las DES y finalmente con el cumplimiento de las metas y objetivos del PROMEP? _____

40. Cuales son sus expectativas en relación al cumplimiento de parte de las DES de los compromisos que tienen que ver con el proyecto que Usted coordina en el PIRDOE ?

41.¿ Qué compromisos de las DES relacionados con el proyecto de Usted en el PIRDOE considera que serán más difíciles de cumplir? _____

42. ¿ En qué tipo de DES es en donde se presentan mayores dificultades para obtener avances ? _____

43. Cuales son los principales obstáculos al cumplimiento de compromisos de las DES con el PROMEP que se presentan en el ámbito bajo su responsabilidad en el PIRDOE?

Obstáculo 1

Obstáculo 2

Obstáculo 3

Obstáculo 4

44. A qué tipo de factores causales atribuye la existencia de estos obstáculos?

Factor causal 1

Factor causal 2

Factor causal 3

Factor causal 4

VI DE LAS MODALIDADES DE ATENCIÓN A LAS DES

45. ¿Qué tipo de medidas se están tomando en el PIRDOE para enfrentar estos obstáculos?

Medida 1

Medida 2

Medida 3

46. ¿De qué manera están participando las DES, en lo particular, para enfrentar sus respectivos problemas y obstáculos en el ámbito que a Usted corresponde?

47. Describa brevemente el proceso que sigue el proyecto bajo su responsabilidad para detectar obstáculos y/o problemas en las DES y atenderlos.

48. ¿Qué tan eficiente y eficaz ha resultado esta forma de atender a las DES?

49. ¿Qué relación mantiene el proyecto bajo su responsabilidad con los cuerpos académicos de las DES?

50. ¿Cómo se realiza el contacto y posterior trabajo del proyecto bajo su responsabilidad en el PIRDOE con la DES, a través del Responsable del Proyecto de Desarrollo de los Cuerpos Académicos o directamente con los cuerpos académicos?

CON EL RESPONSABLE EN LA DES _____

DIRECTAMENTE CON LOS CUERPOS ACADÉMICOS _____

DE ALGUNA OTRA FORMA _____

EXPLICAR EN CUALQUIERA DE LOS CASOS _____

51. ¿Qué tan importante es en el proyecto que Usted coordina en el PIRDOE el contacto directo con los académicos de las DES y por qué?

52. ¿Qué tipo de factores dificultan la relación más estrecha y eficiente entre el proyecto que Usted coordina y los académicos de las DES?

Factor 1
Factor 2
Factor 3
Factor 4

53. ¿Qué tipo de medidas habría que tomar para que estas dificultades se superaran?

Medida 1
Medida 2
Medida 3
Medida 4

54. ¿Cuentan con apoyo de alguna otra instancia de la UAS o externa a ésta para enfrentar la problemática que se presenta en las DES en relación a sus compromisos con el PROMEP? NO _____ SI _____ De quién?

55. Desea Usted agregar algo relacionado con la temática que se aborda en este cuestionario y que no haya sido abordado en él ?

Por su colaboración muchas gracias.

INSTRUMENTO 4

ENTREVISTA A VICTOR FIGUEROA, exrepresentante del PROMEP en la UAS

Disciplina y grado de formación :

Fecha de ingreso a la UAS :

Cargo que desempeñó en la UAS en relación al PROMEP:

Fecha en que se hizo cargo de este puesto :

Dependencia de adscripción antes del cargo en PROMEP :

Mecanismo de adscripción al PROMEP :

Qué es el PROMEP :

Principales razones que están en el origen del PROMEP :

Cuales considera que son los principales problemas académicos de la UAS relacionados con el ámbito de acción del PROMEP

En qué medida considera que el perfil de los académicos de la uas influye en la existencia del tipo de problemas que atiende el promep

Considera que este tipo de problemas se presentan por igual en todas las Des o hay algunas diferencias entre éstas en la UAS

Qué dependencias o instancias de la UAS participaron en la formulación de las líneas de operación del PROMEP

Lo anterior vale también para el proceso de planeación de cuerpos académicos ?

¿Qué aspectos de la planeación de ese programa en la UAS presentan algunas debilidades y cómo se podrían enfrentar éstas?

Los logros hasta ahora obtenidos por el promep en la UAS se han presentado de manera homogénea en las DES o hay algunas diferencias?

Cual es su pronóstico respecto del cumplimiento de los compromisos de las DES con el PROMEP?

Qué va a ocurrir con las DES que incumplan los compromisos contraídos con el Promep?

Mediante qué procedimientos del promep-uas se estuvo en condiciones de detectar obstáculos y problemas como estos que se señalan en la fase de operación del programa; hubo algunos procedimientos a través de los cuales se detectara problemas, que permitieran el seguimiento

Qué tan importante es para la consecución de las metas y objetivos del promep el contacto con los académicos de las DES.

Cual es su valoración respecto del involucramiento del pirdoe en el promep

Desearía agregar algo en esta temática del promep que no le haya preguntado?