

Los programas de estímulos como política de modernización de la educación superior mexicana



IZTAPALAPA
Agua sobre lajas

*Óscar Jorge Comas Rodríguez**
*Humberto Domínguez Chávez***

Resumen

En este trabajo se analizan los programas de estímulos económicos al desempeño académico que, junto con el Fomes y el PME, formaron parte de las políticas públicas de la última década del siglo XX, para inducir cambios en las instituciones de educación superior (IES) de carácter público. Estos estímulos se han convertido en una política que ha cambiado los modos de desempeño de los profesores y los aspectos organizacionales de las IES. Asimismo, se examinan las dimensiones de tal transformación en los ámbitos laboral, político, educativo y cultural.

Palabras clave: modernización educativa, deshomologación salarial, programa de estímulos, evaluación académica, productividad académica, calidad del desempeño académico, *performance*, movilidad académica, cambios organizacionales.

Abstract

This work analyzes the programs concerning economic incentive to academic performance, which, along with the Fomes and the PME, constitute the public policies employed during the last decade of the 20th Century in order to bring on changes within public Institutions of higher Education. These incentives have turned into a policy that is changing not only the characteristics of structure and the way teachers perform but also the organizational aspects of these Institutions. This work analyzes the dimensions of such change in regards to working, political, educational and cultural levels.

Key words: educational modernization, incentive program, academic evaluation, academic productivity, quality of academic performance, academic mobility, performance, organizational changes.

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
comasga@prodigy.net.mx

** Profesor de la Universidad La Salle y del Colegio de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es importante aclarar, de inicio, que la “modernización educativa”, en el contexto mexicano, no estaba dirigida primordialmente a cuestiones pedagógicas, sino a algo mucho más ambicioso: a modernizar las relaciones en el ámbito educativo

Aurora Loyo

Introducción: el contexto que precedió a la modernización educativa propuesta por el Estado

Con el objeto de responder a las necesidades que generaba la *modernización socioeconómica*, las instituciones de educación superior (IES) mexicanas afrontaron durante tres décadas (1960-1990) varios desafíos interdependientes, que van desde el crecimiento demográfico hasta las crisis económicas e inflacionarias ocurridas en ese periodo, y que afectaron de maneras muy diversas a la educación en general, y a la educación superior en particular.

En lo que respecta al ámbito demográfico, el crecimiento fue de más de 300% en los últimos 40 años. En 1950 la población del país era de 25.8 millones de habitantes y, según el XI Censo General de Población y Vivienda, alcanzó los 81.2 millones en 1990.¹ Con el aumento sostenido de la población, las escuelas poco a poco perdieron su capacidad de atención ante el incremento de la demanda educativa, al mismo tiempo que la planta de profesores no lo hizo a una velocidad similar.

El crecimiento sostenido de la población tuvo efecto en todas aquellas esferas relativas a la salud, vivienda, seguridad social y, obviamente, a la educación en todos sus niveles. El rango de crecimiento en 40 años de 315% constituye un verdadero desafío para el diseño de estrategias de planeación y seguimiento del sistema

¹ Durante el presente siglo la población total aumentó casi cinco veces; en 1900 había 14 millones de habitantes; 90 años después el censo indica que la cifra es de 81.1 millones de habitantes; de mantenerse esta dinámica, se duplicaría la población en aproximadamente 35 años.

educativo. Con base en lo anterior, la demanda progresiva de los servicios educativos llevó al gobierno federal a incrementar su infraestructura instalada, personal docente y, por ende, los recursos financieros derivados de los mismos.² En el caso concreto del nivel superior, entre 1950 y 1990 los planteles educativos aumentaron de 157 a 1 744; la matrícula se multiplicó de 29 892 a 1 218 211 alumnos, mientras que el número de sus académicos se elevó de 3 205 a 124 721.³

Tomando como base el análisis de las cifras anteriores y diversos indicadores económicos, algunos especialistas señalaron su preocupación sobre las múltiples consecuencias económicas, sociales y educativas que generó este crecimiento poblacional e indicaron que “para que existan posibilidades de hablar de un desarrollo, es indispensable hacer lo que haga falta para reducir el crecimiento de la población” (Cárdenas, 1996: 207).

Para la década de los años setenta, la expansión de la demanda educativa y el vertiginoso proceso de transformación estructural-educativo requirieron una estrategia global de planeación coordinada por el Estado. Había que atender, mediante la creación y extensión de IES, el aumento de estudiantes y profesores, la transformación de la composición social, la diversificación de los estudios y, por último, la formación y desarrollo de un mercado de trabajo académico. Durante el sexenio presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se puso en marcha una profunda reforma educativa en todos los niveles y se amplió la infraestructura física de las instituciones de educación media superior y superior.⁴

² De acuerdo con cifras expuestas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la demanda de los servicios de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) incrementó 6.28 veces las escuelas para este nivel (de 25 604 en 1950 a 157 624 en 1990); respecto a los alumnos, el aumento observado entre 1950 y 1990 fue de casi 7.04 veces (de 3 032 335 a 21 349 235); en cuanto a los profesores, su número se elevó 10.37 veces (de 78 171 en 1950 a 810 890 en 1990). En el nivel medio superior las escuelas se incrementaron 36.58 veces entre 1950 y 1990 (de 192 a 7 024); por lo que respecta a la matrícula, fue de 60.03 veces entre 1950 y 1990 (37 329 a 2 240 993 alumnos); la cantidad de docentes pasó de 6 599 a 159 882, es decir, 24.23 veces en el mismo periodo.

³ Se incluyen alumnos de posgrado.

⁴ Entre estas acciones tenemos la descentralización del Instituto Politécnico Nacional (IPN), otorgándole terrenos para la construcción de la Ciudad de la Ciencia y la Tecnología; la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), los Institutos Tecnológicos del Mar, el Colegio de Bachilleres y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), dependientes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Por decreto se formaliza el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología; se funda la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) con sus tres unidades académicas (Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco), El Colegio de México, el Centro de Estudios para el Tercer Mundo y varias universidades autónomas en el interior de la república, tales como: la de Ciudad Juárez, la de Chiapas, la Agraria de Coahuila e Institutos Tecnológicos Superiores. Se crea también el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para promover la especialización y recuperar a los científicos mexicanos que trabajaban fuera del país.

Relativo a los aspectos económicos, las políticas estatales generaron una situación, en el mismo periodo, que dificultó las posibilidades del desarrollo, esto relacionado con una falta de planeación para atender las obligaciones de la balanza de pagos, un déficit en la balanza comercial y una elevada fuga de divisas. En 1972, por ejemplo, el gasto del sector público en términos reales aumentó 21.2%, cuando los ingresos apenas lo hicieron 10.4%. El presupuesto de 1973 dejó en claro que para superar el déficit se requería incentivar los ingresos fiscales, sin embargo, éste no pudo corregirse y el deterioro continuó. La inflación acumulada entre 1970 y 1975 había llegado a 76.4% y en los años siguientes la economía experimentó un profundo desequilibrio. El aparato productivo no estaba trabajando eficientemente, no era competitivo, había desperdicio de recursos y existía un desfase entre las necesidades de crecimiento económico para poder brindar un empleo a las personas que deseaban ingresar a la fuerza de trabajo y la capacidad real de crecimiento (Cárdenas, 1996). El modelo de *desarrollo estabilizador* de la década (crecimiento económico, estabilidad de precios y estabilidad de la balanza de pagos) es sustituido por el de *desarrollo compartido*, el cual se apoyaba en diversos controles: del gasto público, monetario, de la distribución del ingreso y del endeudamiento externo (Valenzuela, 1998).

De 1976 a 1982, José López Portillo, nuevo presidente de México, aseguró que “estamos sobre un mar de petróleo”, y pretendió vincular de manera unidireccional la recuperación económica con el incremento de la producción petrolera nacional. Sin embargo, a pesar del mar de petróleo, los resultados no fueron los esperados y la recuperación económica tampoco se logró.

El deterioro económico a partir de los resultados negativos del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido, además de las consecuencias adversas de la apuesta gubernamental al mar de petróleo como el elemento fundamental para la recuperación económica nacional, no pudieron revertirse. Así, en 1982 se presenta una profunda crisis económica con la cual se pierden condiciones para el desarrollo económico y se inicia una fase de estancamiento e incertidumbre. Los efectos del deterioro económico en la educación superior y en muchas otras esferas sociales fueron considerados por algunos autores como críticos.⁵ Al referirse a la situación en la educación superior de los ochenta identificaron una serie de causantes de la crisis generalizada en las universidades, que iban desde los actores de los procesos universitarios hasta las dificultades económicas familiares:

⁵ Véase Pallán Figueroa y Van Der Donckt (1995: 10-11). En la introducción de la memoria expresaron: “Con diferentes matices en la región se ha identificado una crisis educativa generalizada, una crisis universitaria con características propias (es lugar común hablar de la ‘década perdida’, referida a la crisis de los años ochenta)”.

- Una calidad de los procesos educativos poco satisfactoria y ausencia de propuestas de cambio en las universidades.
- Poca relevancia social de los contenidos en los currícula, que no consideraban la nueva situación ni del campo de conocimiento ni de la sociedad.
- Pérdida de significación de la formación recibida por el estudiante que vive en un contexto de incertidumbres a futuro (en lo cultural, lo económico y lo social).
- Reducción del financiamiento público para la educación superior, con sus consecuentes deterioros en los salarios del personal académico y en la infraestructura.
- Altos índices de deserción de alumnos ante las dificultades económicas por las que atraviesan sus familias.

Entre 1982 y 1988, durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, el deterioro económico, las devaluaciones, la atención a una demanda creciente de educación y la caída de los salarios en general y de los académicos en particular, además de la falta de motivaciones de todo tipo (equipo, sustancias, becas, plazas, posgrados truncos en el extranjero por falta de recursos para sostener a los becarios), fueron elementos que contribuyeron a agudizar la falta de recursos y oportunidades de desarrollo y superación para los académicos en México.

Los puntos básicos del programa de la administración gubernamental de De la Madrid Hurtado, observados en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, pretendían enfrentar los factores más graves de la crisis. El lema era “realismo económico”, frente a la llamada *economía ficción* de los gobiernos anteriores. Este realismo propuesto por el gobierno era considerado esencial para avanzar en la protección del empleo y el abasto de los productos de la canasta básica, a partir de un *cambio estructural, reconversión industrial y modernización productiva* (Cárdenas, 1996).

De 1985 a 1986, la oscilación del precio de exportación del petróleo, que pasó de 25.33 dólares por barril en 1985 a 11.86 dólares por barril en 1986, perjudicó las estrategias de recuperación instrumentadas por el gobierno y la inflación heredada desde 1982 se convirtió en un problema severo en 1987. La tasa de inflación anualizada era de 461.4%. A fines de ese año la situación del país era muy delicada y frustrante, por lo que era necesario estabilizar la economía, reducir el peso de la deuda, profundizar el cambio estructural y la modernización productiva para hacer eficiente la apertura comercial e inducir una transformación en la economía mexicana, al mismo tiempo que se pretendía mejorar los niveles salariales en franca depresión.

Del análisis económico, así como de las presiones internas y externas para el desarrollo futuro del país, aunado con los efectos negativos generados por el crecimiento demográfico y la demanda de servicios educativos, se puede derivar la génesis de una estrategia del Estado, que reconoció las dificultades para establecer una nueva política salarial con el fin de restablecer los ingresos económicos de los profesores universitarios, afectados al igual que todos los trabajadores mexicanos por la crisis, y la necesidad de diferenciar esa política salarial mediante estímulos y recompensas económicas a los productos académicos. El instrumento seleccionado para darle congruencia y objetividad, intermediando a su vez entre las dificultades económicas y la propuesta de estímulos y reconocimiento al trabajo académico sobresaliente, fue la evaluación. Ésta podía ser concebida tanto de manera amplia, y abarcar instituciones y programas de estudio, como específica, recayendo en los académicos de las IES.⁶

Mientras esta crisis económica ocurría –como parte de un desarrollo social y económico que no contemplaba las debilidades estructurales y que planteaba la continuidad de la dependencia económica, financiera, tecnológica y científica–, afectando la totalidad de los recursos públicos disponibles, el Estado tenía que atender, en el campo educativo, el problema del aumento de la demanda educativa para todos sus niveles. La respuesta que se integró como política educativa fue el establecimiento de una nueva relación entre financiamiento y evaluación. Esta interdependencia, en un marco económico dominado por la escasez de los recursos públicos –para la educación superior específicamente–, fue considerada la herramienta gubernamental para definir el monto del subsidio federal y señalar el inicio de una transformación educativa (de Alba, Díaz-Barriga y Viesca, 1984). Así, como una forma de encontrar una salida a la *fuga de cerebros* en las universidades públicas y optimizar los recursos a aplicar, el Estado creó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, que reconoció con apoyos económicos a quienes contaban con trabajos de excelencia, previa evaluación y dictamen por pares académicos.

Para 1988 y principios de 1990 se observó un crecimiento económico en condiciones de cierta estabilidad, lo que impulsó al entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, a profundizar la serie de cambios en la política educativa,

⁶ En ANUIES (1984: 15-16) puede leerse lo siguiente: “Por su naturaleza, las IES deben buscar siempre su mejoramiento, este esfuerzo ha de ser mayor aun dadas las difíciles condiciones sociales y económicas en que se encuentra el país. Entre otras, las desigualdades sociales, la insuficiencia de recursos para financiar el desarrollo de los servicios públicos, las dificultades y la dependencia de algunos sectores de la producción, la inflación y la escasez de divisas, son condiciones que obligan a las instituciones educativas, y en especial aquellas que operan con financiamiento público, a encontrar vías más creativas y eficientes para emprender el proceso de mejoramiento”.

fortaleciendo la relación entre financiamiento y evaluación, al introducir el tema de deshomologación salarial del personal académico y la vinculación de la educación superior con el sector productivo, advirtiendo que no se repetirían esquemas considerados agotados frente a la política de modernización. La posición gubernamental quedó explícita en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME).

El PME tenía como objetivo general la modernización del sistema de educación superior, buscando con ello la excelencia académica de sus instituciones; lo anterior, bajo estrategias de crecimiento, en la medida que lo exigía el desarrollo de la nación, por medio del aseguramiento de la oportunidad de ingreso a estudiantes con motivación y aptitudes para cursar estudios de nivel superior, independientemente de sus condiciones económicas, al mismo tiempo que se pretendía una vinculación más estrecha con la sociedad; se buscaba realizar reordenamientos orientados a acrecentar la eficiencia interna de las IES, las cuales debían generar fuentes alternativas de financiamiento y fortalecer sus mecanismos de coordinación y planeación institucional e intersectorial. Estas demandas se constituyeron en objetivos para la educación superior.

Se planteaba la evaluación permanente de la educación superior como uno de sus principales lineamientos estratégicos y propósitos, y se formulaba como meta la instalación y el funcionamiento, en el seno de la Coordinación para la Planeación de la Educación Superior, Conpes (SEP, 1990: 19-20), de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva).⁷ Los lineamientos acordados para orientar sus trabajos fueron: concebir y articular un proceso de evaluación de la educación superior en el país; sentar las bases para dar continuidad y permanencia a este proceso; proponer criterios y estándares de calidad para las funciones y tareas de este nivel educativo; y atender las cinco líneas de evaluación señaladas en el PME: 1) desempeño escolar, 2) proceso educativo, 3) administración educativa, 4) política educativa, e 5) impacto social; además del apoyo a las diversas instancias responsables de la evaluación.

⁷ La Conaeva fue instalada formalmente el 23 de noviembre de 1989 e integrada por nueve miembros: el secretario de Educación Pública, quien la presidía; cuatro representantes del gobierno federal —el subsecretario de la entonces existente Secretaría de Programación y Presupuesto y los subsecretarios de Coordinación Educativa, de Educación Superior e Investigación Científica, y de Educación e Investigación Tecnológica de la Secretaría de Educación Pública (SEP)—; los otros cuatro miembros representaban a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y eran: los rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad de Guadalajara y de la Universidad Veracruzana, y el secretario general ejecutivo de dicha asociación. En esta reunión se aprobó el programa de trabajo para 1989-1990, el nombramiento del secretario técnico y la constitución de un grupo técnico de apoyo.

Con el fin de fortalecer lo anterior y de promover la exclusividad y el arraigo de los profesores en las IES, el PME proponía, entre otras cosas, para la consecución de sus tres grandes objetivos –equidad, calidad y pertinencia–, una política de deshomologación salarial basada en la productividad y la calidad del trabajo académico. Enlazó entre sus acciones al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), considerado el antecedente más inmediato de los programas de estímulos económicos para los académicos, y desarrolló algunas nuevas propuestas.

Con este propósito, en 1990 el Poder Ejecutivo Federal y la mayoría de las IES de orden público iniciaron la operación del Programa de Becas al Desempeño, con denominaciones particulares según cada institución, “para recompensar permanencia, calidad y dedicación de tiempo completo de los profesores de las instituciones de educación superior del país”, por medio de estímulos económicos que, apoyados en la evaluación de pares académicos a los productos del trabajo académico, beneficiaran a quienes demostraran tener “productividad y calidad en el trabajo que realizan”. Este programa, manejado con carácter de *ineludible* por el Estado mexicano, fue la respuesta de éste a una aguda crisis salarial de los profesores universitarios que desde 1980 habían visto disminuir drásticamente sus ingresos y su poder adquisitivo.

Un tema a discusión: el significado y los alcances de la modernización

Según Touraine (1993), la modernización no es cambio puro ni sucesión de acontecimientos, es difusión de productos de la actividad racional, científica, tecnológica y administrativa, donde el bien es lo que es útil a la sociedad y el mal lo que perjudica su integración y eficacia. El agente de ese proceso es la razón. Asimismo, Jameson (1988) considera a la modernización un concepto periodizador que correlaciona la emergencia de nuevos rasgos o prácticas en alguna de las actividades humanas con otros anteriores. Para Casillas Muñoz la modernización educativa también es un concepto periodizador que puede entenderse como “el rechazo a las antiguas prácticas e instrumentos, a cambio de la adopción de nuevos, aun cuando el entorno no estuviera preparado para integrarlos” (1995: 62).

En nuestro caso, el sentido de esta racionalidad que impulsó lo que se consideró útil y eficiente formaría parte de la modernización educativa propuesta, la cual, como concepto periodizador, promovió un parteaguas llamado estímulo económico al trabajo académico. Este parteaguas, conforme a la política educativa establecida, permitiría distinguir entre las prácticas académicas anteriores a la

modernización educativa, que sólo tenían la ruta institucional de evaluación de sus productos del trabajo mediante la promoción académica, una nueva alternativa, donde aparece una vía también institucional que, con base en los puntos de los estímulos económicos a los productos del trabajo, se complementa con la promoción académica, incitando una mayor movilidad entre categorías y niveles del tabulador académico, pero con dos resultados notables: la calidad de los productos académicos está en duda, a pesar de las recompensas económicas, y la multiplicidad entre categorías y niveles de la planta académica de carrera comienza a debilitarse.

Si realizamos una breve revisión histórica encontramos que el pensamiento moderno se diversificó en los cuatro siglos posteriores al Renacimiento, simultáneamente con el desarrollo de la primera sociedad moderna. El proceso de transformación social y económica que en el siglo XVIII dio origen a “la vorágine de la vida moderna” (Berman, 1998: 2) y sus repercusiones mundiales se conocen desde entonces como modernización. Se originó durante la Revolución Industrial en Inglaterra, y a partir de la revolución política de Francia se refiere a un tipo de cambio social consistente en el progreso económico y político de alguna sociedad pionera y en los cambios subsiguientes adoptados en otras sociedades al asimilar estas propuestas. De acuerdo con Max Weber (1969), se caracteriza por las funciones especializadas de las partes del sistema (diferenciación estructural), el alto grado de integración e interrelación de las partes diferenciadas, la industrialización de la producción, la economía monetaria, la formación del mercado capitalista, la democratización de la adquisición de bienes y servicios y el surgimiento de mecanismos para establecer metas sociales, o sea, estados poderosos dirigidos de manera burocrática.

Karl Marx, el heredero de la Ilustración, apuesta al hombre como sujeto de su propia historia cuando dice que

...todas las relaciones estancadas y enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificarse. Todo lo sólido se desvanece en el aire; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones recíprocas. (Marx, cit. en Berman, 1998: 7)

Los cambios introducidos por la concepción de lo moderno nos llevan al meollo del asunto: la modernización no es un flujo incesante de cambios espontáneos, intuitivos, o arbitrarios, “la modernización no es cambio puro, sucesión de acontecimientos; es difusión de productos de la actividad racional, científica, tecnológica, administrativa” (Touraine, 1993: 23).

La difusión de los productos de la actividad racional y el cálculo de los medios para hacer efectivos los fines ya había sido destacado por Max Weber como signos de la modernidad y, por ende, del proceso de modernización, cuando se refiere al desencanto de las creencias tradicionales y a la confianza en el uso de la razón. Se identifica así una racionalidad instrumental orientada de acuerdo a los fines; es decir, dados los fines elegidos por el hombre, la razón consiste en el cálculo de los medios adecuados para hacerlos efectivos. La modernidad es equivalente al triunfo de la razón y ésta es el agente de la modernización en todos los sectores de la vida de una sociedad, desde el político hasta el económico, pasando por el científico y el educativo.

Ahora bien, si la modernización tiene que ver con la transición de las sociedades hacia sistemas más racionales y eficientes, la modernización educativa en el nivel superior analizada en este trabajo comprende una serie de medidas y un cambio estructural, cuyo fin es aumentar la productividad, impulsar la competitividad, así como mejorar la calidad de la educación superior y estrechar su vinculación con los sectores sociales y productivos. Todo esto con el propósito de adecuar la educación superior a las exigencias de la economía neoliberal que promueve que la racionalidad, la competencia, la eficiencia y la productividad deben ser tanto objetivos como fines de cualquier propuesta de transformación.

El Estado mexicano y la política de modernización educativa

Analizar el papel del Estado y sus amplios y variados mecanismos de control y coordinación institucional es una tarea compleja y de gran interés, más aún en el caso mexicano. Los márgenes están delimitados desde distintos flancos y con acciones diferentes, tanto económicas como políticas y legales.⁸ El Estado desempeña básicamente dos papeles en los sistemas educativos: como coordinador central y como la autoridad complementaria de otras instancias. Por lo tanto, según Levy (1995), los sistemas educativos pueden dividirse en *sistema de coordinación centralizada* y *sistema de coordinación descentralizada*. El primero tiene como rasgo una política gubernamental que se desarrolla mediante una amplia y

⁸ Según Popkewitz (1996): "Históricamente se han dado dos formas de relación entre un gobierno y sus gobernados: a.- el gobierno y la sociedad civil organizan juntos la vida civil. [...] y; b.- el gobierno domina a los ciudadanos a través de sus normas. En este caso, el sistema educativo es impuesto. Las costumbres y prácticas pedagógicas son siempre el reflejo de estas formas, si cambia la forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos cambiará también la forma pedagógica". Véase también Pereyra *et al.* (1996: 478-479).

poderosa participación del Estado en todos los niveles educativos. El segundo se distingue por la participación de varios actores en el diseño y operación de las políticas del Estado, lo cual les da a éstas un carácter de políticas públicas más que gubernamentales.

Con base en las tesis de Levy (1987) y los argumentos que las sustentan, en México no parece ser factible el establecimiento de un sistema intermedio que, partiendo de uno u otro polo, juegue con diferente oportunidad y jerarquía, tanto con el Estado como con las leyes de la oferta y la demanda.

Para algunos analistas la falta de revisión de las consecuencias de las políticas instrumentadas por el gobierno federal y el pragmatismo con el cual operó los programas de gobierno fueron unas de las principales características del sexenio gubernamental 1988-1994 (de Regil-Vélez, 1995: 10). En términos educativos, este pragmatismo quedó expuesto ante la comunidad universitaria y el pueblo en general por medio de dos hechos: su facilidad para promover cambios y transformaciones y su reticencia profunda por analizar los efectos y consecuencias de sus estrategias políticas, económicas y sociales. Se hace necesario, entonces, revisar los significados, alcances y efectos de ese pragmatismo en la instrumentación de las políticas educativas que apoyarán el desarrollo económico, cultural y social del país mediante la propuesta de recompensa y estímulo a los productos académicos.

El PME, para su *componente innovador*, señaló la conveniencia de una política de formación, reconocimiento y promoción de maestros, así como una estrategia de superación académica que permitiera atender las limitaciones en la formación profesional y que contribuyera al desarrollo económico, cultural y social del país con servicios académicos de calidad.⁹ En el programa también se encuentran enunciados, tales como: “búsqueda de hacer más”, “hacer mejor”, “reconocimientos y construcción de trayectorias académicas basadas en productos del trabajo”. Aparece así, en primer lugar, un fenómeno asociado de carácter determinante: ¿Cómo medir “hacer más y mejor” en el trabajo académico?, ¿cómo asignar valores a la calidad y a la excelencia de los productos académicos en docencia, en investigación y en difusión de la cultura? y ¿cómo relacionar estos productos con una evaluación y dictamen objetivos?

⁹ “Un elemento indispensable de la enseñanza es el personal docente. Por ello se buscará fortalecer la profesionalización tanto de los catedráticos como del personal de carrera, fomentando las actividades de actualización permanente y la formación en estudios de posgrado, mediante el establecimiento de mecanismos y procedimientos que concilien los intereses y puntos de vista de las instituciones con los de su personal académico. Se buscará también establecer estímulos y reconocimientos que tiendan a revalorar el prestigio social y a reconocer su importancia capital en la modernización del país” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 133). Las cursivas son nuestras y la intención es mostrar nuevamente cómo queda preparado el anuncio de los estímulos y recompensas al desempeño en docencia e investigación.

Luego, para el caso de las IES: ¿Las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, así como los productos que de ellas se derivan, proveen este espacio de análisis objetivo en todos los casos? Algunas universidades de México han asignado un puntaje a las distintas actividades académicas y a los productos de la docencia, investigación y difusión de la cultura en particular, como una forma que permite reflejar en puntos actividades que por su trascendencia y significado son, la mayoría de las veces, de carácter cualitativo. Asimismo, se presenta una cierta competitividad entre diversas áreas y disciplinas académicas como un fenómeno emergente derivado de la adaptación temporal de los productos del trabajo al estímulo económico.

Entonces, la asociación de los productos del trabajo académico con puntos del tabulador académico, la adaptación de los ritmos de producción a los tiempos estipulados por los estímulos económicos, la competencia por los puntos, la evaluación de los productos y el dictamen académico de todo aquello que se hace y se comprueba, son los procedimientos que el cambio *cualitativo* utiliza para intervenir una realidad académica, marcar un antes y un después entre los académicos y sus productos, y las formas de evaluación y la institución universitaria.

La modernización educativa y sus nexos con la calidad, la excelencia y la competitividad

En general, algunos trabajos de mediados de la década de los ochenta llamaban la atención sobre los valores y los fines que estaban en juego como parte de la opción modernizadora en las instituciones universitarias (Follari, 1984). Por ejemplo, en un trabajo de corte internacional producido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se señalaba que las nuevas condiciones del mercado, a partir de la globalización y la competencia internacional, promovían una preocupación económica por la educación en todos sus niveles, que requería de la medición de la eficiencia interna del sistema y de sus establecimientos mediante la aplicación de procesos de evaluación (Fajnzilber, 1992: 86). Ver el gasto educativo como parte de una inversión llevaba implícita la consideración de la tasa de rendimiento o ganancia esperada y el concepto de capital humano en función de la productividad acrecentada del trabajador (Moreno, 1993). El gasto educativo en México y contemplarlo como parte de una estrategia de inversión, desde la década de los ochenta, tiene como objetivo superar los obstáculos

estructurales que impiden el aumento de la productividad y la calidad de la educación nacional y contribuir al desenvolvimiento de un nuevo patrón de acumulación de capital interno, integrado a bloques comerciales competitivos externos.

En términos particulares, el PME presentado en octubre de 1989 encerraba la propuesta de un modelo donde la planeación, la organización y la evaluación convergían en acciones y estrategias para obtener estándares de calidad y excelencia que permitieran a las instituciones reorganizarse, con el fin de fortalecer su producción académica, deshomologar los salarios de los profesores e investigadores y diseñar nuevas formas de competitividad profesional. En ese sentido, el programa aparentaba ofrecer una serie de acciones enfocadas a establecer otro esquema de relaciones entre los profesores y sus productos, en un ambiente donde la calidad y la excelencia podrían cuantificarse. Por ello, calidad y excelencia constituyeron no sólo una parte sustantiva del discurso educativo de los noventa, sino además representaron la parte instrumental mediante la cual se pretendía incursionar en una estrategia competitiva que llevara a las instituciones universitarias a desempeñar un papel más dinámico e interconectado con el medio y los sectores productivos públicos y privados.

Quedaba así conformada una compleja dimensión universitaria, donde los instrumentos de evaluación se convertían en contenidos fundamentales, y los procesos emergentes de competitividad en hábitos basados en el reconocimiento a los productos del trabajo, que comenzaron a construir otros escenarios de desarrollo y promoción académica. Acciones que ubicarán al cabo de pocos años, como resultado de la promoción académica de los profesores, a una gran parte de ellos en una sola categoría y nivel: *profesor titular "C"*, con la consecuente pérdida de diversidad entre la población académica. Se perfilaba así otro tipo de institución universitaria que, asociada con la movilidad académica entre categorías y niveles del tabulador y los estímulos económicos, tenía otras formas de entender, mediante puntos, el compromiso del trabajo académico y la competitividad frente a los retos de la innovación y originalidad de los conocimientos. Estos efectos emergentes fueron evidentes, por ejemplo, en la Universidad Autónoma Metropolitana,¹⁰ que a principios de 1989 difundió el primer programa de estímulo económico para sus académicos (Comas, 2003).

¹⁰ Para mayor información de la experiencia de la UAM, en cuanto a organización, véase González-Cuevas (1983).

El desarrollo económico y sus nexos con la modernización educativa: el capital humano

Según Mungaray, “la política de restricción salarial compensada con una política de ingresos sustentada en criterios de productividad en el presente han actuado como frenos a los incentivos para elevar la calidad de los recursos humanos y del servicio educativo ” (1998: 198). Los nexos de la propuesta política del Estado entre calidad de la educación y del servicio educativo propugnadas por la modernización quedaban en serias dudas, de acuerdo con este investigador. Lo que el Estado consideró un *cambio cualitativo* para estimular la productividad académica, Mungaray lo ve como un freno para elevar la calidad de los recursos humanos y del servicio educativo. Aparece marcada una contradicción que el debate académico retomará con el fin de señalar las deficiencias de la propuesta del Estado y el conflicto que la misma genera. Otra pista que permite vincular al PME, en concreto su aspecto evaluativo, con el paradigma economicista la encontramos en un trabajo de De Alba, Díaz-Barriga y Viesca (1984). Ellos analizaron los orígenes del término *evaluación* y concluyeron que se vincula con el proceso de industrialización, particularmente con los conceptos de Taylor¹¹ relativos al manejo *científico* del trabajo y la producción, así como la permanencia del control (evaluación) en pro de la eficacia que demanda el capital de todos sus actores.

Por otro lado, las variadas relaciones que se plantearon entre el desarrollo económico y la educación en el periodo 1988-1994 (deshomologación salarial, estímulos, superación académica, productividad y vinculación con los sectores productivos públicos y privados) apoyaron un discurso de modernización educativa que insistía en la formación de los recursos humanos. En tal modernización las funciones de docencia e investigación pasaron a ser parte de procesos y criterios de evaluación cuantitativos, operados con las mismas fórmulas y supuestos que las actividades económicas y productivas. En los indicadores para la evaluación del trabajo académico predominó el desconocimiento de la naturaleza del trabajo que se está calificando (de Ibarrola, 1991). El establecimiento de una evaluación cuantitativa para el trabajo académico dejó fuera las particularidades del mismo. Las actividades con valor a puntos que pueden ser contabilizadas no son importantes para la evaluación y el dictamen de las comisiones dictaminadoras, en oposición a aquellas otras sin valor a puntos, que no son contabilizadas. Las primeras forman parte de un debate entre valores, debilidades y fortalezas de la evaluación

¹¹ Frederick Winslow Taylor (1856-1915) propuso el modelo de planificar, administrar, supervisar, coordinar y evaluar científicamente el trabajo, esforzándose en definir mecanismos y estrategias para el desarrollo óptimo de la empresa. Cf. Godfeder y Aguilar (1997).

cuantitativa, y se integran a una polémica no concluida entre los mismos académicos y las autoridades universitarias. Este vacío de posibilidades de discusión aumenta los elementos que participan en el conflicto derivado de los estímulos económicos a los productos del trabajo académico.

El énfasis que el Estado puso mediante la transformación educativa en la formación de recursos y en la generación de *capital humano*¹² en la década de los ochenta fue para Tedesco (1985) parte de la aplicación de un paradigma economicista, basado en una visión según la cual el conocimiento y su distribución están determinados por los requerimientos de la estructura vigente de la división del trabajo. El conocimiento más valioso será aquel que el mercado premia con salarios más altos. Esta teoría del capital humano tiene una relación muy directa con el desarrollo de cualquier programa orientado a marcar las diferencias salariales entre niveles de capacidad productiva. A su vez, dicha capacidad está vinculada con los años de escolaridad y los productos del trabajo (Tedesco, 1985).

En la educación superior, el principio de que el gasto educativo es parte de una inversión en capital humano para la explotación y el desarrollo científico y tecnológico no refleja ni la naturaleza del trabajo educativo ni el conocimiento de la complejidad de procesos y nexos que participan en la docencia, en la investigación y en la extensión de la cultura (Rosas-Rodríguez, 1998). La naturaleza del trabajo educativo y la visión de la misma, como parte de una estrategia de inversión en capital humano, introducen otro elemento polémico a los valores cualitativos que no forman parte de la tasa de ganancia de una inversión, sino que participan del espacio de convivencia entre los profesores y del respeto a la diversidad de ideas y pensamientos (principios básicos de la vida universitaria).

En los noventa, otro autor (Villaseñor-García, 1994), al rastrear los antecedentes del paradigma economicista y sus relaciones con la educación superior mexicana, indica que el nexo que los une se sustenta en una visión según la cual el conocimiento y su distribución están determinados por los requerimientos de la estructura vigente de la división del trabajo, en relación con la generación de capital humano.¹³ También en el documento CEPAL-UNESCO (Fajnzilber, 1992: 34) se enfatiza la importancia del incremento de la competitividad, de la formación

¹² El término *capital humano* partió de un discurso pronunciado por Theodore W. Schultz, cuando era presidente de la Asociación Americana de Economistas. Cf. Rosas-Rodríguez (1998: 50).

¹³ La pista para hallar este nexo la proporcionó el mismo presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en un discurso ante la Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación: "El reto de la calidad [de la educación] incidirá en forma decisiva en el crecimiento económico. De la transición presente la economía mexicana saldrá fortalecida, siempre y cuando el sistema educativo aporte *el capital humano*, sin el cual no es viable el desarrollo a largo plazo" (Villaseñor-García, 1994: 50). Las cursivas son nuestras.

de los recursos humanos y la difusión del progreso técnico en el marco de un nuevo tipo de Estado, que apoye la base empresarial para que ésta ejerza sus responsabilidades en el ámbito productivo y en la formación de capacidades para la competitividad internacional (Fajnzilber, 1992).

Modernización educativa y la relación entre cultura académica y sus productos

La modernización educativa y su relación con el paradigma economicista del capital humano no constituyen un eje de análisis único para el proceso estudiado. Otro se encuentra en la cultura académica y sus productos que, de manera indirecta, influyen también la vida universitaria como parte de las relaciones que establecen los fenómenos culturales. Estas relaciones aportan un elemento más para el análisis de la complejidad entre lo anterior y lo nuevo; entre lo tradicional y lo moderno; entre la reordenación y el cambio; entre lo ineludible y lo posible; entre lo político y lo económico; entre los beneficios económicos actuales obtenidos por la productividad académica y la concepción del trabajo académico a futuro; entre gratificación o estímulos actuales y las prácticas anteriores basadas en la promoción académica; entre permanencia laboral adaptada a condiciones particulares y productividad relacionada con sobresueldo; y entre desafío personal por producir y desafío por adaptarse a producir bajo nuevas reglas de tiempos, de puntos y de condiciones.

Ahora bien, los efectos de la modernización educativa, tales como la pérdida de la diversidad, la inversión de prioridades para construir un derrotero académico *moderno*, los productos secuenciados a partir de puntos por obtener, la velocidad de la producción antes que la revisión de los contenidos; todo ello nos induce a preguntar: ¿Qué podemos pedirle a nuestra cultura académica para que no deje de lado la producción científica, técnica y humanística de los universitarios, entendidas todas ellas como generadoras y productos culturales? Le pedimos mantener lo plural, lo diverso, lo creativo, lo innovador, no limitar los tiempos y espacios, lo desafiante, lo crítico, lo no sumativo; le pedimos que esté simultáneamente en continua relación con los elementos cuantitativos y cualitativos, priorizando lo político sobre lo económico, lo polémico sobre la aceptación y la libertad intelectual por encima de regímenes e ideologías.

Los cambios introducidos por la modernización educativa en el nivel universitario, con el PME, permiten el manejo de un antes y un después, para periodizar y marcar las diferencias entre las prácticas académicas anteriores ligadas, en

primer lugar, a los desafíos que plantean la originalidad e innovación en los conocimientos y procesos científicos y tecnológicos de todas las disciplinas, y en segundo lugar, a los procedimientos de promoción académica como la ruta más reconocida y empleada para acceder a una posición de mayor prestigio académico y a una mejora salarial. Estas prácticas *anteriores* se confrontan, a partir de la modernización educativa, con una *nueva* de carácter acumulativo, en la cual los desafíos apuntan más hacia lo medible en puntos que hacia lo cualitativo. Así, el trabajo académico adquiere significado y representación con base en una asociación con un puntaje. El número de puntos obtenidos se relaciona con el tipo de producto. Además, estos productos deben adaptarse a los tiempos y requisitos que plantean los programas de estímulos económicos, pero por la propia naturaleza de los programas (en cuanto a la cantidad de profesores evaluados y los plazos establecidos para la evaluación de su producción), la revisión de los contenidos de la producción académica, que debiera analizar con criterios objetivos los aportes originales o innovadores, no tiene la profundidad y el detenimiento necesarios.

Las consecuencias inmediatas de estos cambios se expresaron en la exacerbada acumulación de puntos del tabulador académico y, por parte de los académicos, en la búsqueda continua de estímulos económicos por los productos de su trabajo. Aunado a las manifestaciones anteriores se encuentran una mayor preocupación por la cantidad que por la calidad; una acelerada movilidad entre categorías y niveles académicos; el surgimiento de la competitividad por los puntos entre los profesores-investigadores; y una cultura de producción académica subordinada a los tiempos fijados por los incentivos económicos.

Al comentar el programa de modernización y situarse en el ámbito de la educación normalista, Didriksson (1989) afirmó que “el programa en general auspicia una mayor centralización y que el papel del maestro no es tomado en cuenta para el diseño de los cambios”. También en la educación superior la propuesta deja de lado a los profesores-investigadores universitarios, pues no los considera generadores fundamentales de las transformaciones educativas ni agentes de intermediación entre los valores de la academia y el proyecto de modernización educativa.

La propuesta del Estado para la modernización educativa fue manejada con carácter de ineludible; las formas en que participaron las universidades públicas y la ausencia de criterios en la propuesta estatal, que permitieran decidir en qué momento la modernización había sido alcanzada o no, así como la falta de una propuesta de tiempos y planeación de los recursos económicos, nos indujo a revisar el papel gubernamental frente a la educación en general y a la modernización educativa en particular.

En el contexto de tal modernización los estímulos económicos a los productos del trabajo académico generaron, al cabo de pocos años, una movilidad ascendente y acelerada entre las distintas categorías y niveles del tabulador mediante el mecanismo de la promoción académica regular que, a partir de los estímulos, se complementaría con los puntos que las comisiones dictaminadoras asignaban cuando el profesor alcanzaba uno o varios de los programas de estímulos económicos. Impulsaron también la práctica individual y, por ende, el debilitamiento de una práctica académica basada en la colaboración entre los individuos. Motivaron la diferenciación entre las poblaciones universitarias (los profesores que alcanzan los estímulos y los que no). Separaron los beneficios para académicos de los otorgados a los administrativos. Sacrificaron la originalidad, la innovación y la creatividad en aras del beneficio económico. Depreciaron los valores no medibles del trabajo académico, frente al incremento del valor de lo medible, lo cuantificable y, en definitiva, lo punteable. Propiciaron la obtención de una mejora temporal en las percepciones, que año tras año debía renovarse para no caer en un salario de bajo poder adquisitivo y de cada vez menor valor real.

Los efectos de los estímulos entre la población académica han quedado integrados en un raro caso de *premio y castigo*, en el cual participan como elementos de análisis la competitividad por los puntos, el compromiso por adaptarse en tiempo y forma a los requisitos y condiciones de los estímulos económicos, y el conflicto generalizado entre la confrontación de las prácticas de producción académica anteriores y las adaptadas a los estímulos, entre individuos y grupos, y entre profesores *productivos* y *no productivos*.

La modernización educativa por la vía de los programas de estímulos al desempeño académico

En abril de 1990, como parte de la política de modernización de la educación superior, el gobierno federal inició el primero de una serie de programas para estimular la permanencia, la dedicación y la calidad del personal académico. El Programa de Becas al Desempeño Académico (Conaeva, 1993) incluyó como beneficiarios sólo a los profesores de tiempo completo (PTC) y estableció otorgar becas anuales a aquellos PTC con antigüedad mínima de tres años en sus instituciones, de acuerdo con la evaluación de:

- 1) La formación académica y la escolaridad.
- 2) La producción académica, didáctica, técnica, artística, etcétera.

- 3) La calidad del desempeño y del rendimiento, que en forma cotidiana y sostenida presentaran.
- 4) Las características de la trayectoria de los académicos en el año evaluado.

Se consideraba que estos cuatro elementos participarían en forma concurrente, debiéndose tomar en cuenta con base en lo siguiente:

- 1) La formación y escolaridad representarían 20%.
- 2) La productividad 30%.
- 3) La calidad y exclusividad del desempeño 20%.
- 4) La trayectoria en la institución 10%.¹⁴

Desde sus inicios se indicó que el programa debería diferenciarse de la política salarial y de cualquier negociación con organismos gremiales. La selección del personal académico que recibiría las becas quedaba en manos de organismos colegiados en el seno de cada institución y los estímulos quedaron establecidos en cuatro niveles:

- I) Recibiría un salario mínimo mensual al monto existente en el Distrito Federal.
- II) Recibiría un salario y medio.
- III) Recibiría dos salarios.
- IV) Recibiría dos salarios y medio.

Para determinar el monto total de apoyos por institución se fijó una cantidad calculada en 30% de los candidatos potenciales a la beca, calculados con un promedio de 1.5 salarios mínimos mensuales por beca.

En mayo de 1992 se creó un programa orientado a coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de la docencia de las IES,¹⁵ que buscaba “el mejoramiento del sentido de comunidad en cada institución y el fortalecimiento de políticas de responsabilidad, dentro del impulso a la modernización de la educación superior, mediante el establecimiento de políticas de responsabilidad común”. El programa, inscrito dentro del Sistema Nacional de Evaluación, se consideraba una acción que se agregaba al Programa de Cátedras Patrimoniales de Excelencia y al SNI, y

¹⁴ No se aclara en el documento el 20% restante.

¹⁵ “...la calidad se reflejará en los resultados, que para el caso de la docencia, serán los estudiantes, los egresados y la opinión de los agentes sociales con quienes los profesionales se articulan” (Conaeva, 1993: 8).

planteaba que la esencia del servicio educativo radica en la función docente, por lo cual era primordial “recuperar los valores inherentes a la enseñanza, así como el prestigio y la compensación económica que permita concebir a la docencia como carrera de vida”.

Sus objetivos se establecieron en función de:

- 1) Propiciar que el personal académico, dedicado fundamentalmente a la docencia, tenga posibilidades de superación adicionales a las establecidas en los salarios y prestaciones del tabulador, mediante el otorgamiento de reconocimientos académicos y beneficios económicos diferenciales.
- 2) Establecer un sistema de beneficios económicos, permanentes y crecientes, en la forma de becas al desempeño, de acuerdo con las distintas actividades docentes y su grado de involucramiento y complejidad, con un énfasis en la formación de estudiantes.
- 3) Fomentar la permanencia del profesorado de excelencia y dignificar la carrera docente, para que sea considerada como una opción atractiva como medio de vida.

Para 1993 los recursos de este programa y los destinados a las becas al desempeño quedaron fusionados en el programa Carrera Docente, y la evaluación del desempeño de los académicos candidatos a los beneficios económicos y los reconocimientos del programa quedaron a cargo de cuerpos colegiados en las IES, quienes deberían tomar en cuenta los siguientes factores:

- I) Al menos 60% en lo referente a la *calidad* en el desempeño de la docencia.
- II) Hasta 25% en lo relativo a la *dedicación* a la docencia.
- III) Hasta 15% en lo relacionado con la *permanencia* en las actividades de la docencia. (Conaeva, 1993: 6)

Los cuerpos colegiados evaluadores deberían tener información sobre:

- a) Antigüedad del profesor.
- b) Carga docente efectiva.
- c) Formación académica y actualización de los profesores, así como sobre su productividad docente y su trayectoria en la institución.
- d) Juicios documentados de estudiantes sobre: conocimientos, motivación, responsabilidad y asiduidad del docente, incluyendo la contribución que hubiera tenido sobre su formación.
- e) Información documentada sobre el aprendizaje logrado por los estudiantes.

Cada una de las IES debería integrar un modelo de evaluación en el que describiera:

- 1) Los factores a evaluar y los indicadores.
- 2) Las ponderaciones.
- 3) Los aspectos sobre los que realizaría los juicios de valor.
- 4) El sistema de calificaciones a utilizarse.

Dentro del modelo podría considerarse un estímulo específico de *profesor distinguido*, que consistiera en un bono permanente el cual consolidara los méritos reconocidos de su carrera como profesor en un periodo de varios lustros y que, al mismo tiempo, lo eximiera de futuras evaluaciones. Para la puesta en operación del programa se tomaron en cuenta los siguientes conceptos básicos:

- 1) La calidad, con base en la eficacia¹⁶ y la eficiencia.¹⁷
- 2) La dedicación.¹⁸
- 3) La permanencia.¹⁹

En el reporte de la Conaeva de 1993, a ocho meses del funcionamiento del programa, se señalaba que los problemas que afectaban su implementación se relacionaban con:

- a) Reglamentación.
- b) Documentación y su manejo.
- c) Evaluación.
- d) Eficiencia institucional en el manejo del programa.

¹⁶ "...tienen como contexto la misión misma de la institución en cuanto a la docencia, partiendo de la planeación y diseño o rediseño de planes de estudio, hasta la formulación de los programas docentes particulares de cada profesor, sus métodos pedagógicos e instrumental didáctico que desarrolla y emplea, así como la definición de los objetivos de enseñanza aprendizaje que se propone cumplir" (Conaeva, 1993: 9).

¹⁷ "...se relaciona con el aprovechamiento óptimo de los recursos de los que dispone el profesor para desempeñar sus actividades y lograr sus propósitos. La expresión de la eficiencia está dada por la relación existente entre el tipo y la cantidad de objetivos alcanzados y los recursos empleados por el profesor" (Conaeva, 1993: 9).

¹⁸ "Ésta se refleja en: a) la magnitud de la carga de su práctica docente [...] así como en el desempeño de las tareas académico-administrativas relacionadas con su actividad docente, b) su trayectoria académica en término de grados obtenidos así como el interés y la responsabilidad que continúa dedicando a su formación y actualización académica" (Conaeva, 1993: 9).

¹⁹ "Ésta se define por la trayectoria docente vista en forma retroactiva del profesor, independientemente en donde la haya realizado" (Conaeva, 1993: 10).

En función de ello se integró el primer instructivo de lineamientos para su implantación, haciéndose esta acotación: “No existe un proceso modelo que pueda considerarse como ‘óptimo’ o universal, aplicable a cualquier caso. Cada proceso será consecuencia de las condiciones tanto organizacionales como académicas que afectan a la institución” (Conaeva, 1993: 10).

Un asunto importante derivó en la sugerencia de un tabulador, en la forma de un sistema que opera por puntos con base mil, con la siguiente ponderación:

- a) La *calidad*:²⁰ con 60% de la evaluación, le correspondería un mínimo de 0 puntos y un máximo de 600.
- b) La *dedicación*:²¹ 25% de la evaluación, y un mínimo de 0 puntos y un máximo de 250.
- c) La *permanencia*:²² 15% de la evaluación, con un mínimo de 15 puntos y un máximo de 150.

Con respecto al monto de las becas, se establecía una ponderación cuya definición estaría a criterio de cada institución; sin embargo, se proponía el establecimiento de cuatro niveles, conforme al puntaje obtenido en la evaluación:

- I. De 150 a 299 puntos.
- II. De 300 a 499 puntos.
- III. De 500 a 799 puntos.
- IV. De 800 a 1 000 puntos.

El programa se iniciaba con una autoevaluación por parte del académico, tomando como base la publicación de una convocatoria que debería contener los siguientes elementos:

²⁰ Comprendería tres aspectos: 1) la planeación y diseño de la docencia, que representaría 30% y se valoraría de 0 a 180 puntos; 2) el desempeño y la repercusión directa de esta actividad en el aprendizaje y la formación de los estudiantes, que significa 60% del rubro y se valoraría de 0 a 360 puntos; y 3) la eficiencia en el desarrollo de los dos anteriores, 10%, y de 0 a 60 puntos (Conaeva, 1993: 14).

²¹ Relativa a dos aspectos: 1) la carga y la diversidad del trabajo en el ejercicio de la docencia, entendida como número de horas de clase frente a grupo e impartición de distintos cursos, que representaría 60% del rubro y se valoraría de 0 a 150 puntos; y 2) la trayectoria del profesor en cuanto a su actualización y continuidad en su propia formación, es decir, los grados académicos obtenidos y la asistencia a cursos de actualización académica y profesional, con 40% del rubro y se valoraría de 0 a 100 puntos (Conaeva, 1993: 15).

²² Referente al análisis retroactivo de la carrera docente del profesor y su trayectoria académica, incluyendo la relación laboral que haya tenido con otras IES, que se valoraría con un máximo de 150 puntos. En este rubro se incorporaba la posibilidad de asignar puntos consolidables por lustros de antigüedad, en la forma de 200, 500 o 1 000 puntos, que eximiera de la evaluación recurrente al profesor e hiciera permanentes los beneficios económicos otorgados como becas (Conaeva, 1993: 15).

- 1) Objetivos.
- 2) Condiciones para el ingreso.
- 3) Los beneficiarios.
- 4) Los beneficios.
- 5) La estrategia de evaluación.
- 6) Los criterios de evaluación.
- 7) Los recursos económicos y su aplicación.
- 8) El monto de los estímulos.

El procedimiento continuaba al entregar los concursantes sus solicitudes, su evaluación por los cuerpos colegiados responsables del programa en cada institución y la publicación de los resultados; explícitamente se establecía que: “Se utilizará un procedimiento administrativo diferente al de pago de sueldos, que haga énfasis en la calidad de distinción y reconocimiento que esta resolución implica” (Conaeva, 1993: 15).

En enero de 1994 la Conaeva y la SHCP elaboraron el primer documento sobre lineamientos generales para el establecimiento y operatividad de los programas de estímulos; se partía de que “la esencia del servicio educativo radica en la función docente”, por lo que era de gran importancia recuperar los valores inherentes a la enseñanza y el prestigio y la compensación económica que permitiera considerar a la docencia como carrera de vida, para lo cual se sugería la consolidación del Programa de Estímulos al Desempeño Docente, dentro del Sistema Nacional de Evaluación (Conaeva y SHCP, 1994).

La propuesta del nuevo programa tenía tres objetivos:²³

- 1) Propiciar que el personal académico, dedicado fundamentalmente a la docencia, tuviera posibilidades de superación adicionales a las establecidas en los salarios y prestaciones del tabulador.
- 2) Establecer un sistema de beneficios económicos que tuviera un carácter permanente y creciente, de acuerdo a las distintas actividades docentes y a su grado de involucración y complejidad.
- 3) Fomentar la permanencia del profesorado de excelencia y dignificar el servicio docente.

²³ La Universidad Nacional Autónoma de México, las instituciones dependientes de la Dirección General del Bachillerato y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica quedarían exceptuados de los lineamientos, pues se les aplicaría una normatividad específica (Conaeva y SHCP, 1994: 5).

Para ello, el programa beneficiaría al personal de tiempo completo, con categorías de *técnico* y *profesor de carrera* asociados y titulares o equivalentes dentro de las distintas legislaciones de las instituciones de educación media superior y superior del país. Las diferencias fundamentales con respecto a los dos programas anteriores de beneficios económicos para el personal docente –el de Becas al Desempeño Académico y el de Carrera Docente del Personal Académico– fueron las que se muestran a continuación:

- 1) Se amplió el beneficio a los profesores de las instituciones de educación media superior del país.
- 2) Se incrementaron los recursos fiscales de apoyo al programa, que serían regularizables al calcularse un monto sobre 30% de las plazas registradas con categorías de técnico y profesor de carrera asociados y titulares en la SHCP, con una base de cálculo de cinco salarios mínimos mensuales (smm) vigentes en el Distrito Federal.
- 3) Se adicionaron como fuentes de financiamiento del programa, para beneficiar a profesores y técnicos con dedicación diferente al tiempo completo, los recursos derivados de reducciones presupuestales realizadas por las instituciones como consecuencia de ajustes en sus pagos de servicios personales, además de considerarse la incorporación de recursos propios; estos recursos no podrían ser transferidos a otros programas de la institución ni podrían regularizarse por la naturaleza de su origen.
- 4) Las instituciones integrarían sus propios reglamentos para la operación del programa, mismos que deberían ser autorizados, previamente a su aplicación, por la Conaeva, y validados y registrados por la SHCP.
- 5) Desaparecieron los beneficios económicos como *becas*, para tomar la figura de *estímulos bienales*, lo cual implicó que los beneficiarios debieran pagar impuestos, y las deducciones respectivas por concepto de seguro social y ahorros para el retiro.²⁴

²⁴ Este asunto causó un gran revuelo en las universidades públicas estatales (UPE), de tal forma que en diciembre de 1993 el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), de la ANUIES, consideró que “los estímulos otorgados con los fondos del Programa de Carrera Docente a los académicos dedicados a la docencia son considerados ingresos acumulables y por lo tanto forman parte de la base gravable, sin que exista para este concepto el pago de un impuesto virtual, no así para los estímulos que se le dan a los investigadores por medio del Sistema Nacional de Investigadores o los que se les otorgan, mediante bonos, a los funcionarios del Sector Público Federal” [Por lo tanto, elevó ante la SHCP la siguiente petición:] “Considerar al Programa de Carrera Docente en igualdad fiscal que al Sistema Nacional de Investigadores, en los casos donde no esté integrado al salario base. En los casos donde sí lo esté, considerar el pago virtual del impuesto correspondiente” (CUPIA y ANUIES, 1994).

- 6) Se especificó la *permanencia* de los estímulos, como resultado del desempeño académico histórico del solicitante.²⁵
- 7) Se indicaron por vez primera las condiciones bajo las cuales podrían suspenderse los estímulos.
- 8) Se incorporó al beneficio de los estímulos al personal directivo de las instituciones.²⁶
- 9) Se amplió el beneficio al personal académico que se encontrara disfrutando de año sabático o que estuviera gozando de licencias laborales por participar en programas de superación profesional y académica.
- 10) Se especificaron los criterios básicos de la evaluación de los aspirantes a los estímulos: a) la calidad en el desempeño representaría de 60 a 70%; b) la dedicación a la docencia, de 20 a 30%; y c) la permanencia en las actividades de docencia, de 10 a 20%.
- 11) Se especificaron claramente los nueve elementos que debería contener la reglamentación que elaborara cada institución: a) objetivos; b) condiciones para el otorgamiento de los estímulos; c) quiénes podrán ser beneficiados; d) beneficios; e) criterios generales de evaluación; f) recursos económicos y su aplicación; g) niveles y montos de los estímulos; h) forma de pago y periodicidad; e i) responsabilidades.
- 12) Se estableció una escala de 1 000 puntos con base en la cual se consideraría que: a) la calidad representaba un puntaje de 0 a 600-700 puntos; b) la dedicación de 0 a 200-300 puntos; y c) la permanencia de 15 a 150-200 puntos.
- 13) Para otorgar los montos de los estímulos se establecieron ocho niveles: I) un smm para un puntaje evaluado de 401 a 500 puntos; II) dos smm de 501 a 600 puntos; III) tres smm de 601 a 700 puntos; IV) cuatro smm de 701 a 800 puntos; V) cinco smm de 801 a 850 puntos; VI) siete smm de 851 a 900 puntos; VII) nueve smm de 901 a 950 puntos; y VIII) 11 smm de 951 a 1 000 puntos.

²⁵ Para PTC que mantengan al menos el mismo nivel por cinco periodos y tengan nombramiento definitivo en la plaza; para PTC que mantengan al menos el mismo nivel por dos periodos, tengan nombramiento definitivo en la plaza y cuenten con 10 años de servicio; para PTC con antigüedad mínima de 20 años de servicio se les otorgaría conforme a una única evaluación. Los ex directivos que cumplieran ciertas condiciones (ver infra) (CUPIA y ANUIES, 1994: 7).

²⁶ Para los jefes de departamento, cuyo origen fuera la docencia, que impartieran un mínimo de cinco horas-semana-mes de docencia y se encontraran vinculados con actividades de planeación y desarrollo de proyectos educativos; los mandos superiores a subdirector serían beneficiados al terminar su encargo y reanudar sus actividades docentes, siempre y cuando su origen fuera la docencia, ostentaran nombramiento de base de PTC y tuvieran un mínimo de 25 años de servicio o de 10 en actividades directivas (CUPIA y ANUIES, 1994: 8).

En abril de 1994 la SHCP, con base en el artículo 31, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁷ y con fundamento en sus atribuciones,²⁸ emitió los primeros Lineamientos Generales para el Establecimiento y Operatividad del “Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente” de Educación Media Superior y Superior, señalando la desaparición de los programas de Becas al Desempeño Académico y de Carrera Docente, cuyos recursos se deberían sumar al nuevo programa. De esta forma se establecía una normativa de carácter nacional para su operación, sufriendo en su normalización cambios significativos:

- 1) La base de cálculo de los recursos fiscales, sobre 30% de las plazas de PTC de las instituciones registradas ante la SHCP, se redujo a un cálculo de tres smm vigentes en el Distrito Federal.
- 2) Dentro de los recursos adicionales a los federales se incorporaron las aportaciones de los gobiernos estatales.
- 3) Se mantuvo la ponderación de los tres rubros a evaluar y el sistema de puntaje sobre 1 000 puntos, pero se establecieron máximos en los puntajes: calidad, 700; dedicación, 300; y permanencia, 200; al mismo tiempo que se ampliaban a nueve los niveles de estímulos.²⁹
- 4) Se diferenciaron las causales de suspensión en *temporales* y *definitivas*.

La evaluación de la modernización educativa impulsada por los programa de becas (1992 a 1994): el estudio de seguimiento de la Conaeva

En 1996 se preparó un informe ejecutivo sobre la aplicación de los programas Becas al Desempeño Académico y Carrera Docente del Personal Académico en el periodo 1992-1994 en 34 universidades públicas estatales (Mercado *et al.*, 1996), como estudio previo a la aplicación de la normativa expedida por la SHCP en

²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 [disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/txt/153.txt>].

²⁸ Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.

²⁹ Nivel I: un smm con puntuación de 301-400; II: dos smm de 401-500; III: tres smm de 501-600; IV: cuatro smm de 601-700; V: cinco smm de 701-800; VI: siete smm de 801-850; VII: nueve smm de 851-900; VIII: 11 smm de 901-950; IX: 14 smm de 951-1 000.

1994, atendiendo a su efecto, bajo dos líneas de trabajo complementario: 1) la que pone énfasis en los aspectos cuantitativos;³⁰ y 2) la que aplica una metodología de carácter cualitativo, basada en cinco casos de estudio.³¹

En el documento se señalaba que la Conaeva, quien tenía a su cargo la asesoría, análisis y aprobación de los reglamentos de las instituciones, requisito para la entrega de los recursos fiscales a cargo de la SHCP, había realizado la revisión y aprobación, en su caso, de la normativa respectiva de las 85 instituciones a las cuales el programa se había extendido, que incluía a la UNAM, la Universidad Pedagógica Nacional y la UAM; se consideró también a los Colegios de Bachilleres, que no se encontraban dentro de sus atribuciones (Mercado *et al.*, 1996: 4).

En relación con el número de beneficiarios de los programas en las 34 UPE, se encontró que correspondió en promedio a 33% de su planta docente: 84% a PTC, 4% a profesores de medio tiempo y 12% a profesores de tiempo indefinido.³² En cuanto a los montos asignados a los programas, el gobierno federal destinó 55.2 millones de pesos en 1992, incrementándose la cantidad 188% para 1993 con 158.8 millones de pesos, y creciendo ésta sólo 1% en 1994, para integrar 160.2 millones de pesos en el año de puesta en operación de los lineamientos generales de la SHCP y de finalización del Programa de Modernización Educativa 1989-1994. Se indica también que para 1995 se mantuvo esta cantidad, año de integración del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, y del llamado *efecto tequila*, que acompañó el inicio de una nueva administración federal y una crisis económica que devaluó el peso de seis a nueve unidades por dólar en pocos meses.

Una conclusión del documento apunta que:

de 1992 a 1993 las universidades, en su mayoría, en lugar de integrar a más docentes al programa, incrementaron el número de salarios mínimos por nivel a veces hasta un 100%. Por otro lado, mientras los recursos federales aportados al programa sumaron

³⁰ Recoge los resultados de una Ficha de Información sobre el Funcionamiento del Programa Carrera Docente que se aplicó desde 1992, junto con la información del cuestionario Satisfacción de los Docentes Beneficiados con el Programa Carrera Docente del Personal Académico, que incorporó las respuestas de 13 242 docentes de las 34 UPE (Mercado *et al.*, 1996: 3).

³¹ Universidades Veracruzana, Autónoma de Chiapas, Autónoma de Zacatecas, Autónoma de Coahuila y Autónoma Metropolitana. La selección se llevó a cabo después de una visita a 12 instituciones públicas, a partir de entrevistas realizadas con los responsables del programa, beneficiarios y no beneficiarios, estudiantes, profesores líderes de opinión, representantes sindicales, integrantes de comisiones dictaminadoras, entre otros; además de la información obtenida después de dos reuniones nacionales con los responsables del programa en las UPE (Mercado *et al.*, 1996: 3).

³² En 1992 se beneficiaron a 9 524 docentes; en 1993 la cifra ascendió a 13 891 (con incremento de 46%); para 1994 los beneficiarios sumaron 16 094 académicos (Mercado *et al.*, 1996: 6).

hasta 1994 la cantidad de 373 millones de pesos, los recursos propios y estatales incorporados a los estímulos únicamente ascendieron a 40 millones de pesos (Mercado *et al.*, 1996: 7).

Referente a los resultados cualitativos del estudio de seguimiento, el documento indica que se generaron las siguientes *acciones positivas* por parte de los académicos, como resultado de la implantación de los programas:

- Incremento del número de las horas-clase frente a grupo.
- Proliferación de programas de actualización y de seminarios de apoyo didáctico y pedagógico.
- Mayor interés de los profesores por realizar estudios de posgrado en todos los niveles.
- Mayor participación en proyectos de investigación, sobre todo a nivel colectivo.
- Mayor presencia y actividad del profesorado en la universidad.
- Mayor permanencia de aquellos elementos con larga trayectoria.
- Formalización y publicación de textos de apoyo a la docencia (apuntes, etc.).
- Mayor número de actividades relacionadas con la docencia: asesorías, diseño curricular, actualización pedagógica.
- Actualización de bibliografía y apoyos didácticos en sus cursos. (Mercado *et al.*, 1996: 7)

Por lo que toca a las instituciones, se indican las siguientes *acciones positivas*:

- Preocupación por establecer procedimientos transparentes, debida información y promoción del programa, convocatorias abiertas, revisión de inconformidades, entre otras cosas.
- Interés por ordenar la información obtenida, crear programas de cómputo, bases de datos y sistemas que agilicen la atención individualizada oportuna al docente.
- Esfuerzos por intercambiar experiencias con otras IES, buscando identificar problemas comunes (como los antes mencionados) y formas de resolverlos.
- Esfuerzos por homogeneizar la pluralidad de actividades académicas que cumple el profesor, esto es, que las tres actividades sustantivas, docencia, investigación y difusión, se consideren elementos de peso académico, propiciando una imagen académica coherente en cada IES y entre ellas. El objetivo final del programa es, además, estimular la superación constante

del personal académico y su permanencia en la institución. Los resultados indican que el programa ha tenido éxito en estos tres objetivos principales. (Mercado *et al.*, 1996: 8)

En cuanto a los problemas que afectan a las IES, se dividieron en dos categorías: 1) aquellos que afectaron la aplicación del programa; y 2) los relacionados con el marco reglamentario, procedimientos y operación institucionales.

En los primeros se evidenció que los reglamentos y tabuladores que sirvieron de guía a la labor de los académicos no siempre reflejaban políticas derivadas de un proyecto institucional definido, esto es, no constituyeron el producto de una planeación académica institucional concretada en un proyecto, con una misión actualizada asociada con instrumentos de evaluación que se desagregaran en cada institución, para abarcar sus escuelas y facultades. Lo anterior generaba que las conductas de los académicos se orientaran a un intercambio de acciones y productos buscando los puntos con que se valoraban. Por otra parte, la situación de los tabuladores demandaba perfeccionarse, debido a su imprecisión en cuanto a las actividades sustantivas, además de que ignoraban las condiciones de la infraestructura y los recursos que ofrecían las propias instituciones para la realización del trabajo académico.

Con relación al segundo grupo, se detectaron diez subcategorías:

- 1) El programa, al impulsar la sistematización de documentos de los profesores, creó las condiciones para que junto con las becas demandaran promociones en el escalafón académico, lo cual incrementó a los profesores titulares, concentrando todos los beneficios en grupos reducidos de docentes.
- 2) Problemas derivados de la falta de interés por parte de las comunidades académicas en participar en comisiones dictaminadoras, aunado a las complicaciones de integrarlas por dificultades en la designación en cuanto al nivel y el perfil de los evaluadores; además de asuntos de organización, cumplimiento de los plazos, arbitrariedades y corrupción.
- 3) Problemas de eficiencia y cuidado institucional en el manejo del presupuesto.
- 4) Problemas de distribución, en función de la magnitud del recurso, tanto en cobertura de la mayoría de los docentes, como en suficiencia de los montos a los beneficiarios.
- 5) Problemas de cobertura que generan exclusiones en la mayoría de los docentes, con su consecuente cambio de conducta.

- 6) Problemas de inequidad en función de niveles y recursos, que provocó incremento en la movilidad y productividad en docencia e investigación de los profesores titulares, quienes poseen los grados académicos y cuentan con los apoyos de infraestructura y recursos humanos.
- 7) Problemas de falta de control, para garantizar exclusividad de los becarios con sus instituciones.
- 8) Problemas de priorización entre las labores de docencia e investigación, ya que las primeras, en muchos casos, tienen un menor rango en el tabulador, otorgándose prioridad a la producción de investigación y a la difusión de la cultura.
- 9) Problemas relacionados con la ambigüedad en la aplicación de criterios, pues los reglamentos se ven constantemente ampliados por modificaciones y reformas, y el agregado de artículos transitorios y nuevos acuerdos y aclaraciones a la legislación existente, que obligan a los integrantes de los comités evaluadores a convertirse en verdaderos especialistas en estos paquetes jurídicos y su aplicación a voluminosos expedientes que envían los docentes.
- 10) Problemas de cantidad en los requisitos exigidos, ya que, si bien se aceptan, al mismo tiempo se consideran excesivos, pues la tendencia existente conduce a las instituciones a evaluar de manera retroactiva la totalidad de las actividades académicas, lo cual obliga a los docentes a llevar un cuidadoso expediente, documentar sus actividades y sistematizar su producción personal, convirtiéndose en una carga extra fuera de sus obligaciones. (Mercado *et al.*, 1996: 9-11)

El informe consigna diversos elementos positivos generados por el programa:

- Su efecto favorable al cambiar los usos y costumbres afectados por la caída de los salarios.
- El impulso a la revaloración del trabajo académico, el replanteamiento de la docencia y la investigación como una carrera, la disminución de la multiplicidad de empleos para lograr un salario decoroso, priorizando su trabajo académico y ubicando como complementarias las actividades profesionales.
- La actualización y superación en la formación de la planta docente.
- El interés de las instituciones por fortalecer la infraestructura de apoyo académico.
- Que las nuevas generaciones vean la carrera académica como una opción digna de ser considerada. (Mercado *et al.*, 1996: 11-12)

Los ajustes recientes a la modernidad educativa por la vía de los estímulos (1997, 1998 y 2002)

Para abril de 1997 la SHCP emitió nuevos lineamientos generales para la operación del programa (SHCP, 1997). Dentro de los cambios significativos a la norma de 1994 encontramos la eliminación de los estímulos permanentes, además de fijar su beneficio y evaluación en forma anual y no bienal, como se había realizado desde 1990, lo cual agravó los problemas de evaluación y seguimiento del programa en el interior de las instituciones. Nuevamente, en octubre de 2002, la secretaría actualizó los lineamientos generales para el funcionamiento del programa (SHCP, 2002). Las modificaciones sustanciales, en esta ocasión, se relacionaron fundamentalmente con los recursos fiscales; así, se indica que la federación proporcionará a las instituciones los recursos “de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria”, al mismo tiempo que incorporó como causal de suspensión definitiva “cuando el gobierno federal dé por terminado este programa de estímulos”.

Las transformaciones inducidas por la modernización educativa a través de los programas de estímulos

Ante el deterioro salarial histórico en el ámbito de la educación superior, el gobierno tenía que formular estrategias para resolver el incremento de las renunciaciones de los profesores a las instituciones universitarias públicas, la fuga de cerebros y la homologación frustrante de los salarios que, en términos de pesos y centavos, castigaban las aspiraciones por ascender cumpliendo con los múltiples requerimientos del tabulador académico; el ascenso implicaba cada vez más requisitos para obtener un aumento salarial insignificante, no acorde con el trabajo y la experiencia que la movilidad entre cada categoría o nivel demandaban.

Frente a todo ello el Estado instrumentó un pacto con las instituciones universitarias, el cual partía de procedimientos de evaluación académica sustentados en nuevas formas de control presupuestal, que buscaban deshomologar salarios, con base en incentivos diferenciados por categoría y nivel bajo condiciones de competitividad y compromiso, para incrementar la producción académica. Un objetivo subterráneo estaba asociado con este pacto: disminuir el poder de los sindicatos universitarios mediante la pérdida de la discusión bilateral de los estímulos económicos entre la universidad y el sindicato.

Por medio de estímulos económicos se pretendió *resolver* los efectos, en la vida académica, de los bajos salarios y los apoyos decrecientes para la educación

superior. Su urgencia y carácter ineludible, así como la falta de revisión de sus alcances por parte de la comunidad universitaria, obscurecieron las posibilidades de análisis. Investigadores como Ibarra Colado, de Ibarrola, Didriksson y de La Peña, entre otros, llamaron la atención sobre el carácter ambiguo de la modernización educativa y las consecuencias que este tipo de políticas generaría en la vida de las universidades públicas. Los efectos políticos, económicos, laborales, sociales, organizacionales, educativos y culturales comenzaron a observarse en el interior de las universidades y entre su personal académico.

El pragmatismo con el que el Poder Ejecutivo Federal (1988-1994) impulsó sus programas y la condición ineludible de los mismos, en un ambiente donde la posibilidad de crítica estuvo ausente, permite identificar elementos clave de la propuesta del Estado, por ejemplo:

- El programa de modernización fue planteado como *ineludible*.
- Se infiere que fue concebido con el fin de despolitizar a la comunidad universitaria mediante el encandilamiento por los beneficios económicos.
- Se promovió la adaptación académica a su faceta económica, dejando de lado los valores no tangibles que tienen los espacios universitarios en la formulación de propuestas y en las posturas críticas de cara a la sociedad.
- Impulsó la sustitución de las prácticas anteriores por medio de la exacerbación del eficientismo.
- Introdujo prácticas del mercado al contexto universitario, dejando entrever que las universidades públicas podrían ser privatizadas por su baja eficiencia y productividad.

El interés económico supeditó los fines académicos y culturales, propios de la vida universitaria, a un programa de estímulos económicos que representa, en promedio, un incremento salarial de alrededor de 50%. Sin embargo, el mismo Poder Ejecutivo Federal, pero del sexenio siguiente (1994-2000), indicaba que, a pesar del interés económico, la utilización de los recursos fue subóptima.³³ En términos de planificación, los recursos económicos crecientes destinados a atender los incrementos presupuestales que generaban los estímulos dentro de las IES llamaron la atención sobre:

³³ “La falta de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de proyectos de investigación, de los programas de becas y de otros programas ha conducido a una utilización subóptima de los recursos disponibles” (Poder Ejecutivo Federal, 1995: 98).

- Un programa que no especificó su duración, ni cuando se estimaba alcanzar sus metas. El estímulo económico y su otorgamiento tienen tiempos indefinidos, con lo cual fue cada vez más pesado para el Estado mantener estos fondos.
- El peso económico de los procesos de evaluación de los profesores y sus productos no tuvo en ninguna institución una representación directa de costo-beneficio.
- La nómina se hizo cada vez más pesada por las promociones o movilidad hacia la última categoría y nivel.
- La dificultad creciente para costear la apertura de nuevas plazas.

La vida laboral de los universitarios –unos con estímulos y otros no, unos con salarios homologados pactados con el sindicato universitario correspondiente y otros con percepciones no pactables– resintió los efectos y consecuencias de los cambios en las estrategias de producción académica. En términos generales, los elementos más importantes encontrados fueron:

- Conflictos con los sindicatos porque los estímulos no fueron parte de las relaciones bilaterales pactables.
- Se promovió la separación de intereses de administrativos y académicos en cuanto a salarios.
- Se pospuso la jubilación de profesores con suficiente antigüedad, pues los estímulos, al no formar parte del salario, menos aún participaban de la percepción jubilatoria.
- Un tabulador semioculto que, operando en conjunto con el tabulador académico oficial, ampliaba las posibilidades de percepción para cada categoría y nivel según las combinaciones que cada profesor podía realizar entre salario base más estímulos económicos y grados académicos.

La modernización educativa y la promoción de fin útil y medible, así como la competencia por aspirar a una percepción mayor y el compromiso por adaptarse a nuevos requisitos y condiciones para producir, fueron factores destacados entre los efectos de los estímulos económicos al trabajo académico:

- En algunas instituciones se invirtieron las prioridades institucionales y la actividad docente quedó por encima de la investigación.
- Los criterios para evaluar el trabajo académico de calidad nunca fueron precisados.

- La actividad preferida de los profesores fue presentar obras cortas en reuniones especializadas.
- Los académicos orientaron sus actividades hacia las tareas medibles cuyo reconocimiento en el tabulador les permitía obtener los estímulos.

La cultura académica, producto de la modernización y los estímulos económicos, enfatizó el producto académico de menor envergadura, difundido sobre todo en congresos, y le restó peso a actividades como la relación con los alumnos fuera del salón de clases que, sin ser menos importantes, al no poder ser medidas, no aportaban puntos para la obtención del estímulo económico. Esta práctica, que enfatizó lo medible para obtener sus actores mejores condiciones de vida, marcó la diferencia entre el antes y el después de los estímulos en el ejercicio académico.

Los indicadores cuantitativos obtenidos del análisis de la información de los estímulos al desempeño académico en la UAM, por ejemplo Comas (2003), al igual que los síntomas del conflicto, la competitividad y el compromiso, quedaron estrechamente ligados a la modernización educativa, evidenciando desde el examen de sus efectos y consecuencias los cambios producidos en las *nuevas* prácticas académicas.

Todo apunta hacia que la modernización educativa no ha logrado impulsar la investigación y la calidad de las funciones sustantivas. En el marco de la modernización, el *episodio* de los estímulos al desempeño académico abre un sinnúmero de posibilidades de reflexión y análisis que este trabajo indudablemente no agota. Ahora bien, ¿qué tipo de transformaciones han generado los estímulos al desempeño académico en los modos y en las formas de producción de conocimientos?

Las transformaciones de la vida académica como resultado de los programas de estímulos

Los cambios analizados en esta investigación repercuten con diferente intensidad en las dimensiones laboral, institucional y cultural. Además, los estímulos al desempeño académico han generado una serie de escenarios polares y contradicciones, por ejemplo:

- Mayor diferenciación salarial entre académicos y administrativos.
- Profesores que alcanzan estímulos y aquellos que no los alcanzan.

- Aparición de otro tabulador basado en las combinaciones por categoría y nivel y los programas de estímulos.
- Jerarquización de la obra corta por encima de la obra de mediano y largo plazo.
- Dosificación de los productos del trabajo por razones económicas en detrimento de la producción científica basada en la innovación y el desarrollo del conocimiento.
- Envejecimiento de la planta académica frente a la incorporación baja o nula de profesores jóvenes.

Al estar diseñados para la población académica, los estímulos al desempeño académico han abierto una brecha entre oportunidades y alternativas de académicos y administrativos, en beneficio de los primeros y en detrimento de los segundos. La distancia en las percepciones de las dos poblaciones es el resultado de una estrategia de deshomologación salarial que no contempló a los trabajadores administrativos, pues su objetivo era impedir la *fuga de cerebros*. Esta acción ha constituido una bandera de lucha para los sindicatos universitarios e influyó de manera negativa en las relaciones laborales, convirtiéndose en uno de los puntos de discordia asociados con huelgas.

A partir de la revisión de las promociones, llevada a cabo en un estudio de caso en la Universidad Autónoma Metropolitana (Comas, 2003), se advierte que la movilidad anual, o sea, el ascenso de categoría o de nivel, ha aumentado. También es posible detectar un énfasis general puesto en la función docente. La importancia de la movilidad ascendente dentro del tabulador académico y el ritmo que los estímulos impusieron a la misma han debilitado la observación de la calidad e innovación de los contenidos participantes en cada trabajo. El porcentaje de población promovida por año, como resultado del traslado de los puntajes obtenidos por los estímulos al tabulador oficial de la institución, está incrementándose (Comas, 2003).

Una consecuencia de la movilidad entre categorías y niveles y de las promociones de carácter anual es que en los últimos cinco años más de la tercera parte del total de la población académica ha alcanzado la categoría de titular "C". Un crecimiento que mantenga el mismo ritmo de movilidad y desplazamiento llevará a las instituciones a una uniformidad en este nivel y categoría, con una pérdida de la diversidad en la pirámide poblacional académica. Dado que la autorización de nuevas plazas es muy baja, los estímulos al desempeño académico han introducido un componente de pérdida de variedad poblacional que debe ser revisado en sus alcances y consecuencias.

El concepto de movilidad académica es un elemento clave para analizar las promociones de los profesores y constituye un indicador objetivo de la selección de rutas o trayectorias para alcanzar categorías y niveles más altos. La modernización impulsó una tendencia hacia la reorganización en las prioridades institucionales, ya que, en los hechos, la docencia fue más recurrida que la investigación y, por otro lado, el hipotético nexo entre la modernización educativa y la superación académica se vio debilitado por la mayor selección de actividades catalogadas como de extensión de la cultura y compromiso con la gestión académica administrativa.

Por otra parte, los estímulos generaron nuevas motivaciones para la producción individual, rediseñando los hábitos de producción académica en función de los programas, lo cual significó una presión adicional para la vida académica institucional. Al respecto, hubo que tipificar y normar diferentes situaciones de juicio académico no contempladas al inicio del programa; por ejemplo, aclarar los porcentajes de participación en las funciones sustantivas para los aspirantes a los estímulos y la duración de los mismos, generándose así un tabulador complementario al institucional, en función de ampliar las posibilidades de percepción económica de los académicos.

Los tiempos de las tareas directamente relacionadas con la producción, difusión y transmisión de los conocimientos han sido readecuados con el fin de responder con oportunidad y eficiencia a los estímulos al desempeño académico, que demandan una contabilización anual de actividades. Asimismo, la evaluación anual ha inducido un cierto tipo de comportamiento regulador de la producción académica. Los PTC aceptan que cada año dosifican su producción para mantenerse sin sobresaltos dentro de los estímulos al desempeño académico, que optan por realizar más trabajos menos ambiciosos y que diseñaron estrategias de operación de mediano y corto plazo, a expensas de las obras de mayor alcance y contenido.

Todo lo anterior hace de la academia un escenario cultural del cual emanan productos tangibles, medibles y de temporalidad restringida. Además de que diseña una cultura académica que construye proyectos por partes, dosifica sus productos en relación con puntos y tipo de reconocimiento a los productos del trabajo. Una cultura académica que corre el riesgo de que, al priorizar la existencia de un producto, disminuya el valor del sentido y de la innovación como partes fundamentales de la transformación y el avance de los conocimientos. Es decir, el fin utilitario puede subordinar a los fines innovadores y transformadores.

Una visión del cambio inducido por los estímulos desde la perspectiva del análisis organizacional

Como ya se señaló, la evaluación conformó un elemento primordial en los procesos de planeación y cambio en los instrumentos de la política educativa a partir de 1988; dio lugar a la reactivación de la Conpes, la creación de la Conaeva y el establecimiento, para 1990, de los procesos de autoevaluación institucional llevados a cabo por las propias IES y de la evaluación diagnóstica de programas de estudio y valoración interinstitucional realizadas por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y del Sistema de Educación Superior a cargo de las subsecretarías de la SEP y de la ANUIES.

Por otra parte, en 1994 se creó el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), encargado del diseño y procesamiento de los exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y de posgrado, así como del seguimiento de la calidad profesional de los egresados de las IES. De estos procesos, únicamente la evaluación de programas educativos de las IES, a cargo de los CIEES, y los asuntos relativos a la selección de los candidatos a ingresar a estudios post-obligatorios y de evaluación de la calidad de los profesionales egresados del Ceneval conformarían una estructura estable que transitara los tres periodos sexenales de la modernización educativa, desde 1988 hasta la actualidad.

Para 2001, se dio paso a la propuesta de transitar de la evaluación diagnóstica de programa de estudio a su acreditación formal, con lo cual se integró el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), que actuaría como instancia certificadora y coordinadora de organismos acreditadores de programas educativos de educación superior. Su función se fortaleció mediante nuevas políticas educativas indicadas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae), en donde se establece un vínculo entre la evaluación y la acreditación de los programas educativos en varias líneas de acción que se refieren a promover la evaluación diagnóstica por parte de los CIEES y alentar su acreditación por organismos reconocidos por el Copaes; y, en torno a ellas, fomentar la conformación de organismos de acreditación no gubernamentales, promover el reconocimiento internacional de este esquema de acreditación e impulsar mecanismos de apoyo a las IES mediante programas que proporcionen recursos económicos extraordinarios,³⁴ para que logren la acreditación de sus programas educativos y, con ello,

³⁴ Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes); Sistema Nacional de Investigadores (SNI); Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente; Programa Institucional de Superación Académica (Supera); Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep); y Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA).

alcanzar el aseguramiento de la calidad de la educación superior y su reconocimiento social nacional y extranacional.

Estos procesos se desarrollan en la búsqueda de la calidad, eficiencia y productividad como medios para obtener la excelencia y productividad académicas, y no están exentos de una visión que considera a la educación superior un medio para la formación de recursos humanos, y a las IES empresas de capital humano técnicamente calificado, que se conduzcan bajo los principios de excelencia y productividad académicas; en donde sus elites administrativas diseñarán criterios de evaluación y selección académica, y en donde se corre el riesgo de que el grado de progreso científico y cultural de los educandos y sus profesores será medido con criterios mecanicistas, cuantitativos y meritocráticos, que respondan más a intereses político-económicos de mercado que a expectativas de orden académico y profesional (López, 2003; *apud*: Barañano, 1999).

Se ha señalado que estos procesos de acreditación, los cuales adquieren sustento a nivel macro en las IES y en el Sistema de Educación Superior, pero toman cuerpo a nivel micro, se propician por diferentes factores relacionados con: a) una tendencia a vislumbrar empresarialmente a la sociedad; b) la lógica del mercado y la racionalidad económica en la sociedad contemporánea; c) la tendencia a adelgazar al Estado; y d) el contexto de mundialización de la sociedad en sentido amplio. Sus efectos pueden apreciarse en los intentos por transferir prácticas, formas y los discursos empresariales desarrollados en las organizaciones privadas lucrativas a otros sectores de la sociedad, que se deriva del requisito de hacer más eficientes sus procesos productivos, organizativos y administrativos; al mismo tiempo que se busca ofrecer mejores servicios y, de esta forma, legitimarse ante la sociedad como organizaciones que responden a las necesidades de sus usuarios.

Además, las racionalidades del mercado y la económica involucran una lógica de intercambios de mercancías o productos vendibles y comprables, y su relación con la generación de utilidades; al mismo tiempo que conlleva la idea de que las actividades deben ser medibles, cuantificables, calculables, previsibles; es decir, que deben expresarse en una unidad de medida equiparable y costeable.

En otro espacio de este sentido empresarial tiene lugar una subordinación de lo público ante lo privado, generando una tendencia a convertir todo al ámbito empresarial, en donde las organizaciones públicas tienden a buscar su transformación en este específico camino para mantener su viabilidad, en un contexto social de buscar adelgazar el Estado a toda costa y reducir su papel a funciones policíacas de mantenimiento del orden público. Por último, las tendencias globalizadoras de los mercados impulsan y fortalecen las ideologías de la lógica del mercado como la única vía posible para la supervivencia de la sociedad y sus instituciones.

Dentro de los estudios organizacionales actuales ha tomado fuerza una nueva corriente la cual sugiere marcos teóricos e interpretativos que explican que las instituciones no sólo responden ante los cambios del medio ambiente, sino también pueden crear sus propios contextos; planteamientos englobados como la corriente del *nuevo institucionalismo*, que se multiplican en vertientes de carácter político, económico y sociológico (López, 2003: 36-37; *apud*: del Castillo, 1996; de la Rosa, 2002; Powell y DiMaggio, 1999: 105-125).

En este último ámbito se ha propuesto que las llamadas reglas institucionales pueden afectar las estructuras organizacionales y el desempeño real del trabajo, ya que las reglas reconstruyen la estructura organizacional con el transcurrir del tiempo, sirviéndose de la adopción de mitos racionalizados que legitiman, tanto de manera interna como externa, a las organizaciones, haciéndolas parecer racionalmente eficientes, más allá de su eficiencia real. En nuestro caso de estudio y las situaciones actuales por las que se realiza la transformación de las IES, la acreditación podría funcionar como uno de los programas formales institucionalizados en la sociedad globalizada, para lograr el control del desempeño de los académicos de las universidades.

Los mitos a los que nos referimos, los cuales son capaces de generar estructuras organizacionales formales, presentan dos propiedades principales: a) "son prescripciones racionalizadas e impersonales que identifican como técnicos varios propósitos sociales y especifican a manera de reglas los medios adecuados para buscar racionalmente estos propósitos técnicos"; y b) "se hallan más allá del arbitrio de cualquier participante u organización individual" (Meyer y Rowan, 1992: 21-44, cit. en López, 2003: 37). Con base en estos supuestos, la acreditación podría convertir cualquier actividad académica a sus requerimientos bajo propósitos técnicos, dictándose las reglas, con los auspicios de cualquier organismo, mediante los parámetros de evaluación y desempeño que tendrían que cumplir los académicos adscritos a un programa de estudios que hubiera sido acreditado por ese organismo.

En este orden de ideas, los programas de estímulos al desempeño del personal docente de las IES pueden ser particularmente sensibles a estos fenómenos de mitificación, pues en los ambientes institucionales las organizaciones pueden hacerse sensibles y transformar sus pautas de valoración a partir de principios externos impulsados por los procesos de acreditación, debido sobre todo a que estos criterios de acreditación implican lo que podríamos denominar recompensas ceremoniales, las cuales se integran con becas, estímulos económicos y prestigio académico, que sirven para cumplir tales criterios, al mismo tiempo que se logra explicar y legitimar el quehacer académico realizado de manera eficiente bajo estos lineamientos. Lo anterior se debe a que, si bien la institución es un modelo a

seguir, se acepta porque es construida socialmente y, además, porque representa un orden o patrón social definido por ciertas propiedades, en donde los intereses son constituidos socialmente y son susceptibles de institucionalizarse mediante la normativa que, con el afán de regular, se construye y reconstruye de forma periódica.

Comentarios finales

Con base en lo anterior, esta investigación concluye, a partir del análisis de sus efectos, que el programa propuesto por el Estado para estimular la productividad y eficiencia de los académicos contiene una serie de riesgos o puntos críticos en dimensiones tales como la metodológica, la política, la económica, la laboral, la social, la educativa, la cultural y la organizacional. La influencia que estos puntos críticos o riesgos de la propuesta estatal tuvieron en la competitividad, el compromiso, el conflicto y la cultura han quedado expuestos. Sin embargo, la complejidad de los fenómenos analizados, así como sus interrelaciones, señalan que este trabajo sólo abre y complementa las posibilidades de análisis de otros estudios acerca de los alcances y significados que pueden tener los cambios en las prácticas de producción académica, en la cultura académica nacional y en la organización institucional.

La intención del Estado de propiciar, vía estímulos, prácticas de calidad en la educación superior mexicana no obtuvo los resultados esperados. Más aún, el nivel de ingresos que los académicos mexicanos alcanzan con los estímulos y su relación con la calidad de sus productos son parte de una controversia, cuyos alcances y consecuencias deben ser examinados de manera continua. La fórmula impuesta por la política gubernamental para los académicos, pero sin los académicos, decía: salario académico más estímulo económico era igual a superación académica más aumento de la calidad y número de productos del trabajo; esto mostró, al cabo de poco tiempo, y no sólo desde el punto de vista algebraico, que era una desigualdad que se desbalanceaba hacia el primer término en detrimento del segundo. Efectos no previstos en la operación de los estímulos, fallas conceptuales y operación subóptima de los recursos incidieron para que la igualdad propuesta por el Estado se convirtiera, en los hechos, en una desigualdad. Así, la igualdad $Sa + Est_c = Suac + C_c$ ³⁵ fue una desigualdad.

Los riesgos o puntos críticos del programa de modernización y su complemento, los estímulos al desempeño, así como el análisis de los efectos y tendencias en un

³⁵ Sa es el salario del académico; Suac, superación académica; Est_c es el estímulo económico creciente; C_c calidad.

caso de estudio, han quedado planteados. Las diferentes dimensiones, escenarios y hechos incluidos en el análisis dan una muestra de la envergadura del problema que se presenta al introducir un cambio o transformación de las prácticas y la organización de una comunidad por encima de ella misma. Entonces, la deshomologación salarial, asociada con los estímulos económicos a los productos del trabajo académico, no ha resuelto los problemas de fondo derivados de la obsolescencia de planes y programas, la falta de medios idóneos para publicar, las dificultades para vincular la empresa a la universidad y las pocas motivaciones para acceder a estudios de posgrado. ¿No será éste el momento de construir de manera consensuada y participativa otras propuestas para la educación superior en particular y la educación en general?

La antigua versión mitológica del Sísifo que eternamente sube la piedra a la montaña para que ésta caiga de nuevo como parte de la maldición de los dioses, parece ser parte del resultado de la implementación de los estímulos económicos en los productos académicos en las universidades públicas. El trabajo sin fin del Sísifo académico continúa hasta hoy –y probablemente por algunos años más–. Así lo indicó el Poder Ejecutivo Federal (1994-2000), cuando propuso que “se reforzarán los programas de estímulo”, muy a pesar de que él mismo ha señalado la existencia de efectos adversos, fallas conceptuales y utilización subóptima de los recursos (Poder Ejecutivo Federal, 1995: 154).

Bibliografía

Alba, A. de, A. Díaz-Barriga y M. Viesca A.

- 1984 “Evaluación: análisis de una noción”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, vol. 46, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 175-204.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

- 1984 “La evaluación de la educación superior en México”, VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General, Culiacán, febrero.

Barañano Caldentey, A. Ma.

- 1999 “Criterios de planeación en la educación superior pública en México y otros países de América Latina en el contexto de la globalización”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXVIII(4), núm. 112, octubre-diciembre, ANUIES, México [disponible en <http://www.anui.es.mx/principal/servicios/publicaciones/revsup/res112/art2.htm> y consultada en octubre de 2004].

Berman, M.

- 1998 *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la Modernidad, Siglo XXI* Editores, México, 10a. edición.

Cárdenas, E.

- 1996 *La política económica en México, 1950-1994*, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

Casillas Muñoz, Ma. de L.

- 1995 *Los procesos de planeación y evaluación*, ANUIES (Temas de Hoy en la Educación Superior, núm. 10), México.

Castillo, A. del

- 1996 “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos”, Documento de trabajo, núm. 44, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, México.

Comas Rodríguez, O. J.

- 2003 *Movilidad académica y efectos no previstos de los estímulos económicos*, ANUIES (Serie Investigaciones), México.

Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva)

- 1993 *Caracterización del programa “La Carrera Docente del Personal Académico” y sugerencias para su revisión y ajuste*, Conaeva, México, ms.

Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva)

y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

- 1994 *Lineamientos Generales para el Establecimiento y Operatividad del “Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente” de Educación Media Superior y Superior*, Conaeva/SHCP, México, ms.

Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA)

y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

- 1994 “Temas y problemas relacionados con la SHCP y con otras dependencias u organismos del gobierno federal”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIII(1), núm. 89, enero-marzo, ANUIES, México [disponible en <http://www.anui.es.mx/anui/es/revsup/res089/info089.htm>].

Didriksson, A.

- 1989 “Programa de Modernización Educativa. La respuesta: maestros golpeados”, en *unomásuno*, 12 de octubre.

Fajnzilber, F. (coord.)

- 1992 *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile.

- Follari, R. A.
 1984 “Universidad, modernización y crisis de la razón”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, vol. 46, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, pp. 117-128.
- Godfeder, G., y E. Aguilar
 1997 *Planificación y administración. Un enfoque integrador*, Trillas, México.
- González-Cuevas, O. M.
 1983 “Una experiencia en la planeación, organización y dirección de universidades”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XII(1), núm. 45, enero-marzo, ANUIES, México, pp. 59-95.
- Habermas, J.
 1988 “La Modernidad, un proyecto incompleto”, en H. Foster, *La Posmodernidad*, Kairós, Barcelona y México, pp. 19-36.
- Ibarrola, M. de
 1991 “La evaluación del trabajo académico desde la perspectiva del desarrollo *sui generis* de la educación superior en México”, en *Perfiles Educativos*, CISE de la UNAM, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
 1990 *XI Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, México.
- Jameson, F.
 1988 “Posmodernismo y sociedad del consumo”, en H. Foster, *La Posmodernidad*, Kairós, Barcelona y México, pp. 165-186.
- Levy, D.
 1987 *Universidad y gobierno en México. La autonomía de un sistema autoritario*, FCE, México.
 1995 “Gobierno y coordinación del sistema de educación superior”, seminario impartido en la Universidad Iberoamericana, México, ms.
- López Brabilla, A.
 2003 “El sendero de la investigación ante la sombra de la acreditación de posgrados en México: un análisis organizacional”, tesis de maestría en Estudios Organizacionales, UAM, México.
- Loyo, A.
 1993 “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México.
- Mercado, R., et al.
 1996 *Programa Carrera Docente del Personal Académico. Informe ejecutivo sobre su aplicación en las universidades públicas mexicanas 1992-1994*, Conaeva/SESI, México.

Meyer, J. W., y B. Rowan

- 1992 "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", en John W. Meyer y W. Richard Scott, *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Sage, Londres, Nueva Delhi y Newbury Park.

Moreno Moreno, P.

- 1993 *Historia económica, neoliberalismo y educación*, Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional, México.

Mungaray Lagarda, A., y J. M. Ocegueda

- 1998 "La educación superior en la integración económica de América del Norte", en S. Didou Aupetit et al. (comps.), *Integración económica y políticas de educación superior. Europa, Asia Pacífico, América del Norte y Mercosur*, ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior, Serie Investigaciones) México.

Pallán Figueroa, C., y P. Van der Donckt (eds.)

- 1995 *Evaluación de la calidad y gestión de cambio*, ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior), México.

Pereyra, M. A., et al. (comps.)

- 1996 *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Ediciones Pomares-Corredor/Caspe, Barcelona.

Poder Ejecutivo Federal

- 1989 *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

- 1995 *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, Secretaría de Educación Pública, México.

Popkewitz, Th.

- 1996 "Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada", en M. A. Pereyra et al. (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares-Corredor/Caspe, Barcelona.

Powell, W. W., y P. J. DiMaggio

- 1999 "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/Fondo de Cultura Económica, México.

Regil-Vélez, J. R. de (coord.)

- 1995 *1988-1994. Ilusión y desaliento. Balance del sexenio salinista*, Universidad Iberoamericana, México.

- Rosa Albuquerque, A. de la
 2002 “Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”, en *Administración y Organizaciones*, año 4, núm. 8, julio, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa, México.
- Rosas-Rodríguez, G.
 1998 “Reflexiones sobre tres enfoques sociales vigentes en la educación superior mexicana”, en *Revista Universidad*, noviembre-diciembre, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, pp. 48-52.
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
 1990 *Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior*, SEP (Cuadernos de Modernización Educativa 1989-1994, núm. 5), México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
 1994 *Lineamientos Generales para la Operación del “Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente” de Educación Media Superior y Superior*, SHCP, México.
 1997 *Lineamientos Generales para la Operación del “Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente” de Educación Media Superior y Superior*, SHCP, México.
 2002 *Lineamientos Generales para la Operación del “Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente” de Educación Media Superior y Superior*, SHCP, México.
- Tedesco, J. C.
 1985 “Paradigmas de la investigación socioeducativa”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 15, núm. 2, pp. 11-41.
- Touraine, A.
 1993 *Crítica de la Modernidad*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid.
- Valenzuela, M.
 1998 *Historia de México. Síntesis 1946-1982*, UNAM/Porrúa, México.
- Villaseñor-García, G.
 1994 *La universidad pública alternativa*, UAM-Xochimilco, México.
- Villoro, L.
 1994 *El pensamiento moderno. Filosofía del Renacimiento*, El Colegio Nacional/FCE, México.
- Weber, M.
 1969 *Economía y sociedad*, FCE, México.