

Las políticas de fortalecimiento académico.

De la simulación a una verdadera institucionalización

Judith Pérez Castro*

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Tabasco, México.

*Profesora investigadora de la División Académica de Educación y Artes en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Correo electrónico: judithpk@prodigy.net.mx

Resumen

Este trabajo constituye una revisión de las diversas políticas que desde el gobierno federal se han implementado a propósito de los académicos que laboran en las instituciones de educación superior. Se inicia con el periodo de explosión de la matrícula docente que en nuestro país abarcó de 1960 a 1985, para sostener que durante este tiempo no hubo una política real que buscara fortalecer a las instituciones. Posteriormente, se analiza la etapa de crecimiento regulado, es decir, de mediados de los ochenta hasta la fecha, y específicamente se abordan tres medidas diseñadas específicamente a propósito del trabajo académico, el Sistema Nacional de Investigadores, el Programa Nacional de Superación del Personal Académico y el Programa de Mejoramiento al Profesorado. Finalmente, se señalan algunos de los impactos que estas tres políticas han tenido en el funcionamiento institucional y en el trabajo de los profesores e investigadores.

Palabras clave:

Políticas
Instituciones de educación superior
Académicos

Abstract

This article reviews the range of federal government policies on academics holding positions in post-secondary institutions. From 1960 to 1985, post-secondary enrollment soared, but no real policy was in place to build up these institutions. The mid-1980s to the present day have seen the regulated growth of post-secondary institutions. Three programs specifically designed to support academic activity are in operation in Mexico; the National System of Researchers (SNI), the National Program for the Advancement of Academic Personnel (SUPERA) and the Faculty Development Program (PROMEP). The paper concludes by describing some of the impacts these three programs have had on educational institutions and on the work of teachers and researchers.

Keywords:

Policies
Institutions of higher education
Academics

Introducción

En este artículo se presenta una revisión de algunas de las políticas que, desde el gobierno federal, se han elaborado a propósito de los académicos universitarios. El lugar que éstos han ocupado en la construcción y el mantenimiento del prestigio institucional ha sido fundamental, en especial, a través de las funciones de investigación y docencia.

A pesar de esto, las políticas educativas no siempre le han otorgado a los académicos la atención que se merecen. Paradójicamente, los dos grupos de mayor presencia en los establecimientos educativos, esto es profesores y estudiantes, en diversas ocasiones se abordan a partir de índices e indicadores —grado máximo de estudios, productividad, definitividad y movilidad, para el caso de los académicos; y tasas de retención, cobertura, reprobación y titulación, en los alumnos—. Si bien todas estas cifras nos permiten conocer mucho de ellos, no siempre dan cuenta de la realidad en la que trabajan los profesores.

Adicionalmente, buena parte de las políticas gubernamentales de las últimas cuatro décadas se han empeñado en elevar la calidad de las instituciones de educación superior a través de una serie de medidas que no siempre han logrado sus objetivos y que, por el contrario, ha motivado un sin número de cambios en la organización y el trabajo académico. Esto último es el hilo conductor de lo que a continuación se presenta.

Crecimiento y diversificación del sistema de educación superior y sus consecuencias. La organización institucional

La década de los sesenta, marcó el inicio de la expansión del sistema de educación superior en nuestro país. Entre 1960 y 1970, la tasa de crecimiento anual de la matrícula fue de 11.1 puntos

porcentuales, y en los diez años próximos alcanzaría los 12.8 (ANUIES, 2000). Traducido a números, tenemos que entre 1960 y 1980 el número de alumnos en las universidades pasó de 75,788 a 756,649.

Este incremento en la población de estudiantes en el nivel superior, en gran medida, fue catapultado por las políticas educativas promovidas durante los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, mismas que, en su afán de ampliar la cobertura de la educación básica, provocaron el incremento en la matrícula del bachillerato, haciendo que entre 1965 y 1970 su población ascendiera de 67,701 alumnos a 138,600 (M. Noriega, 1985). Esta expansión de la educación terciaria sentó las bases del sistema de educación superior moderno, fenómeno que, dicho sea de paso, no sólo se dio en México sino en casi todos los países latinoamericanos.

Entre los múltiples efectos derivados de la expansión del sistema, se destaca el surgimiento del mercado académico (J. Brunner, 1985). Hasta antes de la ocurrencia de este fenómeno, los profesores universitarios, por lo general, eran profesionistas de gran prestigio en sus mercados laborales que, como parte de sus actividades, impartían cátedra en alguna institución educativa lo que, en turno, les aportaba prestigio adicional. El crecimiento de la matrícula es, parafraseando a Weber (2001), el “guardagujas” que permite la aparición de un nuevo tipo de profesional: el académico de tiempo completo.

Como era de esperarse, a mayor cantidad de alumnos, mayor la necesidad de contar con personal académico para su atención. Las cifras son más que ilustrativas en este sentido. Para 1960, había en el país alrededor de 10,749 profesores; diez años después ascienden a 23,742; en 1980, ya eran 68,617 y para principios de los noventa, el sistema cuenta con un total de 107,675 académicos (SEP, 2003). El incremento en estos 30 años fue de 901.7%.

Sin embargo, para cuando inicia la expansión, la mayoría de las instituciones educativas no contaba con la normatividad y la infraestructura que les permitieran hacer frente a la enorme cantidad de estudiantes que demandaba sus servicios. Una de las medidas adoptadas, que en muchos casos fue producto de la necesidad más que de un análisis riguroso, consistió en la flexibilización de los sistemas de reclutamiento y contratación de los profesores. Se recurrió entonces a la incorporación de profesionistas con escasa o ninguna experiencia docente. Más aún, en ocasiones, se requirió contratar estudiantes que ni siquiera habían terminado los créditos de sus licenciaturas, para que atendieran a los recién ingresados.

La respuesta de las autoridades, y del sistema educativo en general, fue bastante limitada. La mayoría de las instituciones no desarrolló políticas o programas para la formación docente o actualización de sus profesores, lo que derivó en el desgaste de sus tareas y el descenso de sus niveles de competitividad y desempeño. Algunos establecimientos implementaron estrategias con el objetivo de consolidar disciplinaria y académicamente a sus docentes, pero esto sólo ocurrió en los casos con los que se contó con suficientes recursos e infraestructura para sostener tales programas.

Tampoco hubo una política nacional que se enfocara en la incorporación e iniciación de los profesionistas. Los nuevos profesores quedaron casi abandonados a su suerte, pues eran contratados sin que se les integrara a un grupo de trabajo o cuando menos se les otorgara una breve socialización sobre la cultura, dinámica y fines institucionales. A lo largo de las dos primeras décadas de expansión, no se llegó a construir una política que atendiera de forma eficiente y primordial a los académicos y tampoco se pudo promover una discusión de carácter nacional sobre lo que estaba ocurriendo con ellos.

Adicionalmente, el aumento de los profesores fue uno de los factores

que obstaculizó la implementación de programas de seguimiento y evaluación de su desempeño. Así, mientras muchos de ellos buscaron cumplir con sus funciones de la forma más eficiente, otros siguieron la ley del menor esfuerzo (L. Pérez Franco, *et al.* 1991).

El otorgamiento de plazas y los nombramientos a los profesores, tampoco mostró siempre congruencia con los niveles de formación y desempeño, dado que los establecimientos carecieron de un sistema que regulara el ascenso en la estructura de posiciones laborales. La transición entre un profesor por horas y uno de tiempo completo fue un proceso más o menos fortuito o desconocido por los propios actores, en los que por supuesto se tomó en cuenta los grados académicos, la productividad, la evaluación de los pares y las trayectorias profesional y académica, pero en la mayoría de los casos, tuvo más peso las relaciones políticas y de compadrazgo que cada profesor mantenía al interior de la institución.

La función que más se desarrolló durante el periodo de expansión fue la docencia, ya que sólo unos cuantos establecimientos tenían la infraestructura necesaria para la investigación. Además, el número de profesores con formación de posgrado era muy pequeña, de hecho, no es posible obtener información precisa sobre este punto, pues, es hasta mediados de los ochenta, cuando la SEP comienza a desagregar sus datos estadísticos por niveles de formación. Por otra parte, aunque de manera formal se contaba con una población de profesores definitivos y de tiempo completo en quienes recaía primordialmente la responsabilidad de desarrollar las funciones sustantivas, los académicos en el mejor de los casos se dedicaron sólo a impartir clases, y en el peor, ni siquiera llegaron a cubrir el total de horas designadas en su carga docente.

De esta manera, aunque este periodo marca el surgimiento del profesional académico, es decir, de un trabajador cuya principal fuente de trabajo, ingresos y prestigio es la institución de educación superior, en nuestro sistema, a lo que finalmente se llegó fue a la integración de un cuadro de “enseñadores” (M. Gil Antón, 1994, 1998) constituido en su mayoría por profesores jóvenes, poco formados, que entraban por primera vez al mercado laboral. Cabe aclarar que este no fue un fenómeno exclusivo de nuestro país, por el contrario, y como señala Kent (1987), en casi toda América Latina, la masificación de la educación superior no se vio acompañada de una racionalización y reestructuración institucional que permitiera consolidar el trabajo académico.

A pesar de este panorama, dentro de las instituciones, se pudieron ir conformando espacios de trabajo académico que intentaron organizarse con criterios muy similares a los que se seguían en países altamente industrializados y con gran desarrollo educativo, esto es, contratar profesionistas con estudios de maestría o doctorado, impulsar la investigación como actividad principal, construir programas de seguimiento a la trayectoria académica, promover una alta

productividad entre sus integrantes y desarrollar sistemas de reclutamiento y ascenso rigurosos. Es decir, no obstante la gran complejidad y las dificultades enfrentadas por el sistema, lograron establecerse “enclaves de profesionalización” (Brunner y Flisfisch, 1989) que poco a poco favorecieron la institucionalización de la profesión académica.

Las políticas de reorganización académica

El crecimiento desregulado que observó el sistema de educación superior a lo largo de dos décadas tuvo una serie de consecuencias en la estructura y dinámica de las instituciones. Una de ellas fue el deterioro de la infraestructura y la poca consolidación de la planta de profesores debido a la ausencia de políticas específicas para su atención. A esto se sumaron los cambios que el gobierno federal hizo en materia de política económica.

Con el objetivo de “adelgazar” el papel del Estado, por ejemplo, se lleva a cabo el Programa de Revolución y Descentralización Educativa y se empiezan a disminuir los subsidios a los establecimientos de educación terciaria. Con esto, las instituciones bajan aún más la calidad de sus servicios y los salarios de los académicos decrecen, por lo que muchos se ven en la necesidad de buscar otros empleos, incluso fuera del mercado académico, que les permitan complementar sus ingresos.

A pesar de esto, continúa registrándose un incremento continuo de la matrícula, pero ya no en los niveles que se habían registrado entre los años sesenta y principios de los ochenta. De esta manera, la tasa anual de crecimiento entre 1980 y 1990 estuvo casi nueve puntos porcentuales por debajo de la alcanzada en la década anterior, es decir, aproximadamente de 4.0%. Esto repercute directamente en la población académica, pues los ritmos de contratación comienzan a disminuir. Así, entre 1985 y 1990 la planta de profesores creció 9.8%, con lo que el universo pasa de 98,061 a 107,675 académicos (SEP, 2003).

A partir de este contexto y de las nuevas orientaciones que se estaban generando en materia de políticas educativas, los establecimientos entran en una fase de racionalización y modernización de su funcionamiento. Poco a poco, la planeación y la evaluación de las acciones institucionales van ocupando espacios cada vez más importantes en la dinámica institucional y, de una política basada en el otorgamiento poco controlado de los recursos, se pasa a otra basada en la rendición de cuentas y la exigencia de resultados concretos.

Dentro del Programa de Revolución y Descentralización Educativa se incluyen diversas estrategias para “eficientar” el trabajo de las instituciones, entre las que se destacan el control del crecimiento estudiantil, la actualización de los planes y programas de estudio, la reorganización financiera de los establecimientos y la planeación. Las

primeras medidas que se implementaron tuvieron un amplio rango de aplicación, es decir, no se enfocaron a una cuestión específica, sino que buscaron atender diversos problemas. Esta situación cambia con el tiempo y las políticas empiezan a ser cada vez más focalizadas.

Para el caso particular de los académicos, se discutirán aquí tres programas que sin duda han tenido importantes repercusiones, estos son el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (Supera) y el Programa de Mejoramiento al Profesorado (PROMEP).

El SNI fue una medida que buscó hacer frente a la necesidad de otorgar mayor financiamiento, sin comprometer la economía del Estado; a través de él, el gobierno ha entregado recursos adicionales a los académicos que muestran una alta producción investigativa.

En sus inicios, el SNI atendió sin duda a una de las mayores dificultades del sistema educativo mexicano, esto es, la escasez de investigadores que para 1984 era de apenas 1,396. En los siguientes diez años, su financiamiento aumentó significativamente pasando de 0.5 miles de millones de pesos corrientes a 205.8, y como consecuencia, el total de investigadores, para 1994, fue de 5,879 (C. Pallán, *et al.*, 1994).

No obstante, dada su naturaleza y sus fines, el SNI ha contribuido a segmentar a la población académica y a concentrar los beneficios en unas cuantas instituciones. Por ejemplo, a nueve años de su operación, 29.8% de los científicos de todo el país registrados en el SNI eran de la UNAM, 11% trabajaba en alguno de los centros SEP-CONACYT, 8.5% en el Instituto Politécnico Nacional y 13.6% provenía del resto de las instituciones de todo el país.

Para el año 2000, el Sistema Nacional contaba ya con 7,463 investigadores de los cuales 2,255, es decir 30.2% trabajaban en la UNAM, 737 (9.8%) pertenecían al Instituto Politécnico Nacional, 472 (6.3%) a la Universidad Autónoma Metropolitana, 192 (2.5%) al Instituto Mexicano del Seguro Social, 186 (2.5%) a la Benemérita Universidad Autó-

noma de Puebla, 177 (2.3%) a la Universidad de Guadalajara y 131 (1.7%) a la Universidad Autónoma de Nuevo León. El resto se encontraba distribuido entre los demás establecimientos, centros e institutos del país (CONACYT, 2005).

Como se observa, la mayor cantidad de investigadores dentro del Sistema se concentra en unas cuantas instituciones, entre las que sobresale la UNAM con sólo una ligera variación entre 1993 y el 2000.

Pero esta situación pareciera que empieza a cambiar. De acuerdo con las últimas cifras del SIN, correspondientes al año 2004, en el país había un total de 10,904 investigadores de los que 25.8% (2,818) le correspondían a la UNAM, 8.3% (902) al Instituto Politécnico Nacional, 5.7% (631) a la UAM, 2.8% (305) a la U de G, 2.3% (252) a la BUAP y 1.7% (193) a la Universidad Autónoma de Nuevo León. Es decir, en este año, se advierte una ligera tendencia a la baja en estas instituciones, con todo, la concentración de investigadores sigue estando en manos de un puñado de establecimientos. Es por esto que sostenemos que el SNI, más que promover el desarrollo de la actividad científica e investigativa en el país, es una política que ha generado la segmentación y desigualdad entre los académicos que laboran en los diferentes estados y también dentro de una misma institución.

Adicionalmente, el SNI centra su atención en sólo una de las funciones académicas, la investigación, muchas veces en detrimento de la docencia y las actividades de difusión y extensión. Esto, a su vez, ha introducido una nueva lógica entre la comunidad de profesores e investigadores que en lugar de promover la consolidación profesional y disciplinaria, en ocasiones, ha derivado en prácticas de competitividad que dificultan la creación de redes, la integración entre los diferentes grupos institucionales y el desarrollo de los diferentes campos del conocimiento. De ser una política para el fortalecimiento de la investigación, hoy día, el SNI se ha convertido en un medio de legitimación para la contratación y reconocimiento del personal académico. Incluso, en algunos casos, la pertenencia o no al Sistema es un verdadero obstáculo para el



Fotografía: José Ventura

ingreso, permanencia y ascenso dentro de la estructura de posiciones laborales.

Otra de las medidas implementadas por el gobierno federal es el Programa para la Superación del Personal Académico (Supera), que se puso en marcha desde 1994. Éste se diferenció del SNI porque su principal objetivo fue impulsar las tareas de enseñanza a través del otorgamiento de becas y estímulos para la actualización y la realización de estudios de posgrado. Los apoyos, además, se distribuyeron institucionalmente con el fin de generar grupos académicos que apoyaran el desarrollo de las políticas y respondieran a las necesidades de cada institución.

Con el Supera, el gobierno se propuso controlar el financiamiento y los insumos otorgados a las instituciones a través de indicadores como el número de alumnos, pero también y principalmente, la eficiencia en el cumplimiento de las metas, la proporción de profesores con estudios de posgrado, la trayectoria mostrada en las diversas funciones académicas y la capacidad de gestión de los administradores.

Los resultados del Supera no han podido ser fácilmente valorados, pues, a tan sólo dos años de su funcionamiento, es sustituido por el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Éste se enfocó en el diseño de políticas y programas para la consolidación de la planta académica, la realización de autoevaluaciones y la definición de criterios para la contratación y el ascenso, todo esto con el fin de que, para 1999, los establecimientos contaran con un mayor número de profesores de tiempo completo, con estudios de posgrado, dedicados a la investigación, con una alta productividad y con un alto desempeño en la docencia.

No obstante, a pesar de que el PROMEP planteó nuevas vías para la reorganización del trabajo académico, sus logros se han visto limitados dado que su población objetivo son los profesores de tiempo completo. A finales del año 2000, el universo de académicos susceptibles de ingreso al PROMEP y con

posibilidades de obtener un perfil deseable era de 27.4% en todo el país, mientras que los tiempos parciales sumaban 64.4%, lo que significa que este importante grupo no recibía los beneficios del Programa.

Asimismo, el PROMEP ha impulsado la creación de Cuerpos Académicos (CA) que fundamentalmente son grupos de profesores que trabajan en colaboración y ejercen las funciones de investigación, docencia, extensión, tutorías y gestión. De acuerdo con los informes generados por este Programa, los CA han sido una medida fundamental para el desarrollo y la competitividad de las funciones institucionales, de tal manera que en el 2004, se tenía un total de 3,169 CA, de los cuales 2.1% estaban Consolidados, 9.4% en Consolidación y 88.5% en Formación (PROMEP, 2006). Sin embargo, una vez más, ésta es una política que favorece a los académicos y campos que ya están fortalecidos, ya que para pertenecer a un Cuerpo, se necesita contar con estudios de posgrado, preferentemente de doctorado, ser profesor de tiempo completo y tener una alta productividad. Además, aunque su número ha ido aumentando, hasta este momento, los Cuerpos sólo cubren 69.2% del total de profesores adscritos al PROMEP.

Pero esta situación se vuelve aún más crítica cuando se observa la distribución nacional de profesores con Perfil Deseable. De acuerdo con el último registro realizado en el 2005, había un total de 7,254 profesores con esta distinción, de los cuales 1,063 (14.6%) laboraban en la Universidad Autónoma Metropolitana (PROMEP, 2005). Nuevamente, aquí vemos que quienes se benefician son las instituciones que ya están consolidadas. El resto de las 48 instituciones que actualmente cuentan con profesores con Perfil Deseable están muy por debajo del porcentaje que representa la UAM, quienes más se le acercan son las Universidad de Guadalajara con 665 académicos y la Universidad Autónoma de Nuevo León con 540, las que por cierto también figuran

entre los establecimientos con porcentajes significativos de SNI.

Las cifras de estas universidades contrastan cuando se les compara con los 8 profesores con Perfil Deseable que tiene la Universidad del Istmo, los 5 de la Universidad del Caribe o los 2 de la Universidad Popular de la Chontalpa. Es decir, una vez más, el efecto Mateo.

Pero no sólo eso, cuando hablamos de los profesores con Perfil, no hay que olvidar que sólo se está captando a una población sumamente pequeña del total de académicos que existen en el país. Desafortunadamente, hoy día, no se cuenta con datos actualizados para establecer comparaciones, pero, de acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, en el 2003, laboraban en nuestro país alrededor de 192,593 profesores, de los cuales 27.2% era de tiempo completo, 7.3% de medio tiempo y 65.4% eran de tiempo parcial. Esto nos ofrece una leve idea de lo limitados beneficios del PROMEP.

Por todo lo anterior, sostenemos que es urgente que se diseñen políticas que en lugar de segmentar o estratificar, fortalezcan de manera global los establecimientos y el trabajo académico. Como se ha visto, en nuestro país, de una política que poco regulaba y atendía las necesidades institucionales, se ha pasado a otra que pone atención a los resultados y que se enfoca a atender a un segmento muy pequeño de la población de profesores.

Conclusiones

De manera general, podemos decir que las políticas implementadas por el gobierno federal, cada vez más, han buscado consolidar las funciones y el desempeño de las instituciones y de los académicos que en ellas laboran. Dos ejemplos significativos han sido el Sistema Nacional de Investigadores y el Programa de Mejoramiento al Profesorado.

No obstante, y sin tratar de negar los avances obtenidos hasta este momento, resulta evidente que no se ha

logrado captar a una gran población de académicos —los profesores de medio tiempo y de tiempos parciales—, quienes no reciben apoyo por no alcanzar los indicadores establecidos y que tampoco pueden alcanzarlos debido a los múltiples requerimientos que establecen las propias políticas y programas educativos. Es decir, se cae en una especie de círculo vicioso que no permite que los beneficios lleguen a más establecimientos y sectores académicos.

Por otra parte, medidas como el SNI y el PROMEP introducen criterios basados en la productividad, la eficacia y la eficiencia que, en cierta medida, trastocan los fines del trabajo institucional y generan prácticas de simulación y competitividad que a la postre terminan perjudicando a quienes más necesitan favorecerse de ellos. Es urgente pues, que se diseñen nuevas estrategias para consolidar el trabajo académico, que redunden en un mayor crecimiento y desarrollo de las propias instituciones.

Bibliografía

Acosta S., Adrián, *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, U de G—FCE, México, 2000, 357 pp.

ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México, 2000, 260 pp.

———, *El PROMEP. Etapa de planeación. Enero de 1997-abril de 1999*, ANUIES, México, 1999, 24 pp.

———, *Estadísticas de la ANUIES*, consultado en línea el 22 de febrero de 2006. www.anuies.mx

Casillas Alvarado, Miguel, “Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna. Los casos de la expansión institucional y la masificación” en *Sociológica. Explorando la Universidad*, año 2, no. 5, otoño, 1987, UAM, México, 1987, pp. 121-144.

CONACYT, *Estadísticas SNI*, consultado en línea el 10 de febrero de 2006. www.conacyt.mx

Ibarra Colado, Eduardo, “Evaluación burocrática, entre la calidad y el utilitarismo: análisis de los mecanismos de control del desempeño académico. México” en Teresa Pacheco M./ Ángel Díaz B. (coord.), *Evaluación académica*, UNAM-CESU-FCE, México, 2000, pp. 64-89.

PROMEP, *El PROMEP en cifras*, consultado en línea el 22 febrero de 2006. <http://PROMEP.sep.gob.mx>

SEP, *Estadística Histórica de la SEP*, México, 2003. En www.sep.gob.mx

———, *Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa*, SEP, México, 2003. www.sep.gob.mx

