



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS  
AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**

Departamento de Investigaciones Educativas

**Diseño e implementación de un proyecto educativo. El caso de la UACM, una  
revisión desde el enfoque de las políticas públicas**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Ciencias en la Especialidad de  
Investigaciones Educativas

Presenta

**Tania Vanessa Carbajal Carmona**

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública

Director de tesis

**Germán Álvarez Mendiola**

Doctor en Ciencias

Julio, 2010

Esta tesis fue elaborada con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducción</b>  | 1  |
| <b>Capítulo I. La UACM en el marco del proceso de las políticas públicas</b>   | 8  |
| 1. El enfoque de las políticas públicas  | 8  |
| 1.1. El proceso de las políticas   | 11 |
| 1.2. Etapas de la UACM   | 12 |
| 2. Educación superior como un tema de política pública, definición desde tres perspectivas distintas: bienes públicos, bienes privados o educación como un derecho de los ciudadanos | 16 |
| 3. La organización como el centro de los problemas de implementación de las políticas  | 20 |
| Conclusiones del capítulo  | 23 |
| <b>Capítulo II. Incorporación del tema educación superior en la agenda del gobierno del Distrito Federal</b>   | 26 |
| 1. El origen formal de la UACM: inclusión del asunto en la agenda del GDF  | 26 |
| 2. Idea de educación superior: actores, problemas soluciones y condiciones de factibilidad como agentes participantes en la construcción del proyecto UACM                           | 30 |
| 2.1. Los actores y sus problemas   | 31 |
| 2.2. Soluciones y oportunidades de elección  | 41 |
| 3. Consideraciones sobre la organización durante la etapa de agenda  | 43 |
| Conclusiones del capítulo  | 44 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Capítulo III. Dos momentos del diseño de la UACM: proyecto educativo y diseño organizacional</b>     | 46  |
| 1. Elementos teóricos del diseño de políticas públicas: método racional exhaustivo y diseño incremental | 47  |
| 2. Idea de educación superior: diseño del proyecto educativo  | 51  |
| 2.1. Ingreso irrestricto  | 52  |
| 2.2. Paradigma centrado en el aprendizaje   | 53  |
| 2.3. Formación crítica, científica y humanística  | 57  |
| 2.4. No especialización temprana  | 57  |
| 2.5. Flexibilidad curricular  | 62  |
| 2.6. Evaluación del aprendizaje   | 67  |
| 2.7. Ámbitos de aprendizaje   | 71  |
| 2.8. Profesores: perfil del académico en el proyecto UACM   | 76  |
| 3. Diseño organizacional: estructura académica, estructura administrativa y forma de gobierno           | 77  |
| 3.1. Estructura académica: colegios y academias   | 78  |
| 3.2. Estructura administrativa: instancias de apoyo   | 81  |
| 3.3. Forma de gobierno  | 82  |
| Conclusiones del capítulo   | 84  |
| <b>Capítulo IV. Implementación. La puesta en marcha del diseño: resultados y diferenciación interna</b> | 86  |
| 1. Elementos teóricos de la fase de implementación de las políticas                                     | 87  |
| 2. Puesta en marcha de la idea de educación superior  | 90  |
| 2.1. Ingreso irrestricto  | 90  |
| 2.2. Paradigma centrado en el aprendizaje   | 93  |
| 2.3. Formación crítica, científica y humanística  | 96  |
| 2.4. No especialización temprana  | 96  |
| 2.5. Flexibilidad curricular  | 98  |
| 2.6. Evaluación del aprendizaje   | 106 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.7 Ámbitos de aprendizaje: aula, estudio independiente,<br>tutoría y asesoría                       | 111 |
| 2.8 Profesores   | 113 |
| 3. Diseño organizacional: funcionamiento de la estructura académica,<br>administrativa y de gobierno | 114 |
| 3.1 Estructura académica   | 114 |
| 3.2 Estructura administrativa  | 116 |
| 3.3 Forma de gobierno  | 117 |
| Conclusiones del capítulo  | 119 |
| <b>Capítulo V. Conclusiones generales</b>  | 123 |
| 1. Ingreso irrestricto   | 124 |
| 2. Paradigma centrado en el aprendizaje y Formación crítica,<br>científica y humanística             | 126 |
| 3. No especialización temprana   | 127 |
| 4. Flexibilidad curricular   | 129 |
| 5. Ámbitos de aprendizaje  | 130 |
| 6. Evaluación del aprendizaje  | 131 |
| 7. Profesores  | 132 |
| 8. Organización  | 133 |
| 9. Consideraciones finales   | 134 |
| <b>Referencias bibliográficas</b>  | 135 |
| <b>Anexos</b>  | 142 |

## **Resumen**

El planteamiento general de esta investigación es realizar una descripción analítica del proceso de construcción de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México desde el marco de las políticas públicas, toda vez que esta institución de educación superior se encuentra inserta en un proyecto político del gobierno del Distrito Federal, forma parte de su agenda y se destinan recursos públicos para su implementación. Es decir, se trata de hacer un seguimiento de los cursos de acción del gobierno encaminados a resolver asuntos sociales mediante la utilización de recursos públicos.

Con base en el enfoque de las políticas públicas he realizado un análisis de este proceso a partir de un esquema de etapas divididas por sucesos clave para la creación de la Universidad: la incorporación formal del tema de educación superior en la agenda del gobierno del DF, el diseño del proyecto educativo y de la estructura organizacional, y, finalmente, la implementación o puesta en marcha de este proyecto educativo.

## **Abstract**

The general purpose of this investigation is to realize an analytical description of the Universidad Autónoma de la Ciudad de México's construction process from the frame of the public policies, although this institution of higher education is inserted in a political project of the government of the Distrito Federal, it is part of the institutional agenda and public resources are destined for its implementation. In other words, the following pages are a follow-up of the decisions and directed actions of the government of the Distrito Federal to solve social matters by the utilization of public resources.

Based on the approach of the public policies I have realized an analysis of this process orientated by a scheme of stages which are divided by key events for University's creation: the formal incorporation of the issue of higher education in governmental agenda, the designs of the educational project and organizacional structure, and, finally, the implementation of these projects.

## **Introducción**

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) fue creada formalmente el 26 de abril de 2001, cuando se publicó el decreto del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en la Gaceta Oficial del D. F. Surgió con el estatus jurídico de Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, y a partir de ese momento inició un proceso de desarrollo para alcanzar su autonomía y consolidarse como el proyecto educativo que constituye la política del GDF en materia de educación superior.

El planteamiento general de esta investigación es realizar una descripción analítica del proceso de construcción de la UACM desde el marco de las políticas públicas, toda vez que esta institución de educación superior se encuentra inserta en un proyecto político del gobierno del Distrito Federal, forma parte de su agenda y se destinan recursos públicos para su implementación. Es decir, se trata de hacer un seguimiento de los cursos de acción del gobierno encaminados a resolver asuntos sociales mediante la utilización de recursos públicos, dentro de un contexto legal, con una orientación normativa, a través de planes y programas que buscan una finalidad en un contexto determinado, en un momento específico.

El enfoque de las políticas públicas propone realizar análisis de estos procesos a partir de un esquema de etapas divididas por sucesos clave en el desarrollo de las políticas: la incorporación formal del tema en la agenda de gobierno, el diseño de las estrategias a seguir para resolver el problema planteado en la agenda, la implementación o puesta en marcha del diseño y, en algunos casos, la evaluación formal y sistemática de diversos aspectos de la política en cuestión.

La estructura de las etapas no sugiere que éstas transcurran de manera ordenada o secuencial en el proceso real, pero proporcionan herramientas para analizar momentos específicos sin perder de vista el proceso completo. Su utilidad, además de la comprensión del fenómeno, es la de contribuir a identificar nodos donde se producen errores o imprecisiones que conducen a resultados no deseados, hacer evaluaciones y en su caso proponer modificaciones incrementales, reformistas, en materia de políticas.

Sin embargo, durante la investigación surgieron evidencias sobre algunas diferencias importantes entre el proyecto educativo original y las prácticas cotidianas al interior de la Universidad, por lo que se hizo necesaria una comparación entre el

diseño original y la implementación de ese proyecto, en la cual se señalarán sus principales características y las transformaciones que éstas han sufrido desde el momento de su puesta en marcha tanto por problemas imputables al diseño como por circunstancias adversas, imponderables, que surgieron durante el proceso de consolidación de la organización.

Para este efecto, revisaré las etapas de agenda, diseño e implementación pero excluyo la de evaluación, dado que no existen evaluaciones formales ni sistemáticas sobre el desarrollo o los resultados de la Universidad, de carácter interno o externo.

Este trabajo de investigación está organizado en cinco capítulos: el primero constituye el referente teórico de mi objeto de estudio, es decir, los conceptos, teorías y enfoques a través de los cuales analizaré las distintas etapas por las cuales atraviesa la UACM, partiendo desde su incorporación a la agenda de gobierno hasta la puesta en marcha de las ideas principales de este proyecto educativo.

Este capítulo establece una periodización sobre el desarrollo de la Universidad, basada en el esquema de etapas del proceso de políticas públicas; a partir de ello se definen tres periodos: el del origen del proyecto y su proceso de incorporación a la agenda pública, que va de 1999, cuando inicia la demanda de una escuela en Santa Martha Acatitla, a 2001, año del decreto de creación de la UACM; el siguiente es el de diseño del proyecto educativo y organizacional, que tiene su fase más intensa entre abril y septiembre de 2001 pero continúa con menor aceleración en los años subsecuentes; y finalmente el periodo o etapa de implementación, tomado a partir del ingreso de la primera generación de estudiantes de la Universidad, en septiembre de 2001 y delimitada hasta 2010, con la expedición del Estatuto General Orgánico.

El segundo capítulo revisa la etapa inicial de la Universidad, el origen del proyecto y la incorporación del tema en la agenda pública del GDF, punto formal de inicio de una política pública. El esquema conceptual usado en este capítulo es el de construcción de la agenda de Cobb y Elder (1984), retomando principalmente la idea de flujos de participación, útil para este tipo de análisis por considerar el componente de azar que conllevan estos procesos como un elemento importante para su desenlace.

En esta etapa se vuelve relevante el tema de los actores y los contextos, pues la disposición estratégica de estos elementos fue importante para abrirle paso al tema de la educación superior entre la multiplicidad de asuntos, demandas y problemas del Distrito Federal. Los actores participantes que se revisan en este apartado no sólo



pertenecen al gobierno, sino que incorporan a la sociedad como un elemento decisivo en la toma de decisiones en los procesos de políticas públicas. En este caso, los representantes de estos dos sectores son los colonos de Santa Martha y el gobierno del Distrito Federal, inmersos en un escenario de negociación que resulta posible debido a la coyuntura de cambio de gobierno y de partido en el gobierno, lo cual se transforma en una condición favorable para la creación de la Universidad.

El tercer capítulo se dedica a la etapa del diseño y propone que la construcción de la Universidad fue producto de dos razonamientos: por una parte, lo relacionado con un proyecto educativo y, por otra, lo que corresponde al proyecto político del GDF. Esta combinación arrojó condiciones favorables para el desarrollo del proyecto, pero también generó algunos elementos ideológicos difíciles de implementar exitosamente. El marco de análisis para esta etapa de diseño, tomado a partir del modelo racional exhaustivo y del modelo incremental, señala la imposibilidad de realizar una planeación con base en criterios puramente racionales y, en cambio, la factibilidad de incluir escenarios ya existentes como referencia para los esquemas de planeación.

El objeto central del análisis son las características más destacadas del modelo educativo: ingreso irrestricto; paradigma centrado en el aprendizaje; formación crítica, científica y humanística; no especialización temprana; flexibilidad curricular; diversidad de ámbitos de aprendizaje (tutoría, asesoría, aula, tiempo de estudio independiente) y diferentes tipos de evaluación. A partir de éstas se señalan algunas contradicciones de origen y las posibles consecuencias en su operación.

El cuarto capítulo aborda el tema de la implementación del diseño, es decir, las prácticas reales que desencadenan las decisiones concebidas dentro de un proyecto, las fallas relacionadas con esta etapa de puesta en marcha y los obstáculos no previstos que ocasionaron *efectos perversos* para el diseño original y que conforman prácticas diferenciadas respecto de un mismo modelo educativo, algunos provocados por ciertas contradicciones e imprecisiones en el diseño, otros producto de las rutinas establecidas en la organización. Es, en esencia, una fotografía de algunos de los escenarios múltiples al interior de la Universidad y de la compleja interacción entre los actores principales, estudiantes y profesores, que producen rupturas y continuidades respecto del diseño original.

El quinto capítulo, de las conclusiones, toma las características del modelo educativo trabajadas en los capítulos anteriores y hace un recuento de su evolución a

lo largo de las etapas propuestas, destacando aquellas que han sufrido las transformaciones más importantes, así como las causas principales para ello.

El caso más evidente de estas transformaciones es el de la evaluación para la certificación de conocimientos que presenta la única respuesta uniforme de los testimonios recabados en el sentido de que se ha generado una situación distinta a la contemplada en el modelo, es decir, la certificación independiente ha sufrido una transformación, de manera generalizada, hacia la evaluación tradicional. El resto de las características analizadas no presenta un esquema homogéneo en las respuestas, y en algunos casos existen diferencias asociadas a la especificidad de la disciplina o resulta evidente que pertenecen a ejemplos aislados relacionados con el individuo.

Resulta interesante observar que la UACM, pese a su juventud, ha sido objeto de atención de analistas, políticos, editorialistas y académicos. Sin embargo, de los trabajos que he tenido a la vista se puede decir que están, en mayor o menor medida, atravesados por ideas preconcebidas, o bien débilmente fundadas, incluso en algunos casos con francos prejuicios. Es probable que parte de la explicación a este fenómeno se deba a que, recientemente creada la Universidad, existía información imprecisa, incompleta, debido a la premura de su creación y puesta en marcha, la cual aún en la actualidad no se encuentra completamente sistematizada, de modo que pueden encontrarse datos contradictorios sobre el mismo tema entre instancias distintas de la Universidad.

En el caso de los medios de comunicación escritos, el periódico *Reforma*, por ejemplo, entre enero de 2001 y abril de 2007 dedicó 75 notas a la Universidad, entre las que se encuentran notas informativas, artículos de opinión y algunas crónicas. Cabe destacar que ninguna otra organización, menos aún otra institución de educación superior, mereció tal cantidad de alusiones. Por su parte el periódico *Crónica* inició su cobertura en 2002 y dedicó 22 notas sobre la Universidad, algunas de ellas en primera plana y con un claro afán denostador.

Con cabeceras en primera plana como “Entran a la Universidad de AMLO por rifa, sin examen”<sup>1</sup> o artículos de opinión del corte de “UCM: un fracaso anunciado”<sup>2</sup> se mostraba el desconocimiento del modelo educativo, al mismo tiempo que la intención de desprestigiarla de manera anticipada por haber ser una institución pública de

---

<sup>1</sup> Cruz Raúl y Raymundo Sánchez (2005) “Entran a la Universidad de AMLO por rifa, sin examen”, *Crónica*, México, 13 de septiembre.

<sup>2</sup> Lara, Jorge (2004) “UCM: un fracaso anunciado”, *Crónica*, México, 22 de junio.

educación superior creada por el jefe de gobierno. Es el caso de Pablo Hiriart, quien afirma:

Por eso a López Obrador no hay que aquilatarlo por lo que ofrece hacer cuando llegue al gobierno, sino por lo que hizo durante sus cinco años como gobernante. [...] Promete mejorar la educación para los jóvenes [...] A la Universidad de la Ciudad de México [...] No entran los mejores. Entran los suertudos [...] asistir a clases no es una obligación. Tampoco hay tareas. Y para acreditar una materia no es necesario presentar exámenes [...] ahí [...] mil 800 jóvenes pierden su tiempo.<sup>3</sup>

Irónicamente, la desinformación que contiene la nota de Hiriart es un ejemplo del *privilegio de engañar*, característica de algunos comunicadores y título de su desafortunado artículo. En la UACM sí hay tareas, sí hay exámenes y no sólo para acreditar asignaturas sino en muchos otros momentos del proceso de los estudiantes, pero los periódicos estaban llenos de opiniones con intencionalidad política y, en muchas ocasiones, en el desconocimiento y las mentiras. No es curioso que la mayor parte de las notas citadas estén fechadas muy cerca de las elecciones de 2006, año electoral en México, cuando Andrés Manuel López Obrador sería candidato por el PRD a la Presidencia de México.<sup>4</sup>

Por otra parte, del lado de los académicos surgieron opiniones diversas, pero algunas de ellas tenían el mismo sentido. Fernando Escalante, por ejemplo, afirmó sobre la Universidad:

Habría que saber algo más de ella. Porque parece un engaño alevoso. Juega con todas las fantasías del radicalismo estudiantil: pases automáticos, supresión de los exámenes, democracia directa, y las mezcla con el valor simbólico de la educación superior. Algo que es como el mito de la UNAM, pero ya sin ningún estorbo académico.<sup>5</sup>

La cita anterior refleja, como el mismo autor lo reconoce al inicio, un desconocimiento de las condiciones generales de la Universidad, pero eso no inhibe la expresión de su opinión, fundada en un imaginario propio. Sin embargo, algunas otras posiciones de académicos, tales como la de Manuel Gil Antón, se congratulaban por la

---

<sup>3</sup> Hiriart, Pablo (2005) "El privilegio de engañar", *Crónica*, México, 12 de septiembre.

<sup>4</sup> Es importante recordar, para documentar las oleadas de comentarios que tienen que ver con las coyunturas y los intereses políticos, que los ataques infundados a la Universidad recrudecieron recientemente, durante el proceso de elección de la nueva rectora, y que en esta ocasión las principales televisoras en el país, Televisa y TV Azteca dedicaron amplios espacios de su programación para hablar sobre el tema del número de titulados que ha producido la UACM. Una vez que el proceso terminó se acabó también el interés de los medios de comunicación al respecto.

<sup>5</sup> Escalante, Fernando (2005) "Modernización educativa", *Crónica*, México, 10 de agosto.

propia creación de la institución y daban al proyecto el beneficio de la duda razonable en algunas innovaciones como la evaluación independiente para la certificación de conocimientos o el ingreso por sorteo a partir de argumentaciones y no solamente de opiniones desinformadas, pero aún sin constituir estudios sistematizados sobre la institución:

La institución que en México intenta distinguir –ya en los estudios- a la evaluación diagnóstica de la asignación de una calificación definitiva es la UCM Este esfuerzo es encomiable, así como la decisión de dar condiciones profesionales a la planta académica en las Prepas de la Ciudad, o la oferta de especialidades innovadoras en la propia UCM.<sup>6</sup>

De manera más reciente, algunas tesis se han referido a la UACM y al Instituto de Educación Media Superior, (Vergara, 2009; Herrera, 2009) pero ninguna ha tratado el tema de su modelo académico.

### **Nota sobre la metodología**

Esta investigación pretende rigurosidad en la construcción de los datos y atención cuidadosa del proyecto educativo denominado modelo UACM. Para este efecto, a lo largo de la investigación están incorporadas distintas herramientas tales como la búsqueda hemerográfica de 2001 a 2007 en los periódicos Crónica y Reforma, que arrojó un total de 98 notas revisadas sobre la opinión de algunos actores sobre la fundación de la UACM.

Así también, la revisión de los documentos constitutivos y el análisis de los once planes de estudio que tiene la Universidad, particularmente respecto al tema de la flexibilidad curricular.

Para recabar los testimonios de los principales actores participantes en los diferentes momentos del proceso, realicé 10 entrevistas semiestructuradas, cuidando representar al menos cuatro tipos de actores distintos: siete a profesores de la Universidad de diferentes colegios y planteles; una a la entonces Secretaria de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal, Raquel Sosa Elízaga, como funcionaria pública; una más a un miembro fundador y ex coordinador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Massimo Modonesi; y otra al principal diseñador del modelo, el ingeniero Manuel Pérez Rocha, primer rector de la UACM.

---

<sup>6</sup> Gil, Manuel (2005) “Tómbola contra la objetividad”, Crónica, México, 19 de septiembre.

Con el fin de sondear la opinión de los estudiantes, actor fundamental de este proyecto educativo, apliqué un cuestionario a diez alumnos del plantel Del Valle, los cuales no constituyen una muestra representativa sino un instrumento de carácter exploratorio para poner de relieve problemas de investigación.

Por último, para el capítulo de implementación, y con el objetivo de conocer y mostrar uno de los procesos más importantes por el cual transitan los estudiantes, incorporé el seguimiento de todos los grupos de una asignatura, desde la inscripción a curso hasta la certificación, analizando cuantitativa y cualitativamente el comportamiento de inscripción y asistencia a curso así como el de certificación.

Como fin último de esta tesis pretendo explorar información para definir problemas de investigación, más que obtener conclusiones de validez general. Ya quedará para después la definición del tamaño de esos problemas, así como el diagnóstico sobre su generalización o encapsulamiento al interior de las estructuras de la UACM. En cualquier caso, la intención de este trabajo no es denostar a la institución, sino contribuir a su estudio y comprensión.

## **Capítulo I. La UACM en el marco del proceso de las políticas públicas**

En este capítulo presento a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) como la política de educación superior del gobierno del Distrito Federal a partir del año 2000, en la coyuntura política de la configuración del primer gobierno electo de esta entidad federativa.

La idea principal es presentar los elementos teóricos necesarios para colocar a la Universidad en el marco de las políticas públicas y establecer una periodicidad en su desarrollo, desde el decreto de creación en 2001 hasta la publicación del Estatuto General Orgánico en 2010.

El análisis se basa en el esquema de etapas que componen el proceso de las políticas, estableciendo aquellos periodos de la Universidad que corresponden a momentos distintos del proyecto educativo y que permitirán en los siguientes capítulos establecer un seguimiento de sus principales componentes a lo largo de su implementación.

Para tal efecto, el marco teórico es el enfoque de políticas públicas, que usaré como una gran lente para destacar los nuevos elementos en este proceso político, auxiliado por las teorías de la organización para explicar la importancia de las organizaciones como los espacios de implementación de dichos programas así como para explicar la lógica del desarrollo de la estructura de esta universidad.

### **1. El enfoque de las políticas públicas**

El objeto de estudio central para este enfoque se encuentra en las acciones que realiza el gobierno sobre problemáticas específicas de la sociedad y los efectos que de ellas se derivan. ¿Cuáles asuntos son materia de acción para los gobiernos? ¿Cómo se decide sobre el carácter público o privado de un problema aparente? ¿Cómo se toman las decisiones sobre los asuntos públicos? ¿Cuándo un problema determinado se vuelve susceptible de ser atendido por el gobierno? Estas son algunas de las preguntas que el enfoque de las políticas públicas intenta responder para evaluar la eficiencia de las acciones de gobierno, para establecer la pertinencia de sus decisiones respecto de las necesidades y demandas sociales, y, eventualmente, para contribuir a mejorar esas acciones.

El estudio de las políticas públicas, particularmente la revisión y análisis de los procesos decisionales para su diseño, se remonta a la década 50 del pasado siglo, a partir de lo que Harold Lasswell denominó *ciencias de políticas*.<sup>7</sup> Esta propuesta, respaldada por la estructura de un programa de investigación realizado en Stanford, consistía en la identificación de dos tipos de conocimiento necesarios para el estudio de las políticas públicas: el conocimiento *del* proceso y el conocimiento *en* el proceso, los cuales surgen ante la necesidad de articular, por un lado, los aportes de las ciencias y, por otro, el estudio de los requerimientos y posibilidades de los gobiernos como elementos para mejorar los procesos decisionales en la resolución de los asuntos públicos. De esta manera, mediante la participación de ambos elementos - ciencia y proceso político- se encontraría la manera de diseñar políticas públicas más eficientes, capaces de conseguir mejores resultados.

Esta preocupación por incorporar del conocimiento científico en el proceso de toma de decisiones dio como resultado el diseño de una propuesta sobre el método para la elaboración de políticas eficientes creadas dentro del marco de los criterios de la administración pública, enriquecidas mediante las aportaciones de las diversas disciplinas académicas y operadas entre los márgenes restrictivos de la factibilidad política.

A partir de las ideas anteriores, el proceso de atención a los problemas públicos se integra por dos componentes fundamentales: gobierno y sociedad, donde las políticas públicas son los canales vinculantes entre ambas esferas, un puente entre sociedad y gobierno construido a partir de la acción gubernamental ante una problemática dada, un “conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1998: 41).<sup>8</sup>

Salazar nos proporciona un esquema, sencillo y claro para la identificación de una política pública respecto de otras acciones gubernamentales, a partir de la definición de éstas como la acción o conjunto de acciones que el gobierno ejecuta frente a un problema determinado.

---

<sup>7</sup> El artículo fue publicado originalmente con el título “The Policy Orientation” en la revista *The Policy Sciences* por D. Lerner y H.D. Lasswell, pp. 3-15, Stanford University Press, 1951, y forma parte de la compilación de Luis Aguilar Villanueva *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 2007.

<sup>8</sup> La definición anterior requiere hacer una precisión de tipo teórico sobre la noción de Estado, reconociendo a éste como un acuerdo tácito producto de la correlación de fuerzas políticas y sociales, una abstracción jurídicamente suprema que se materializa en el gobierno y se hace evidente a través de los programas implementados en cada administración, de modo que las decisiones de gobierno son una derivación o producto del Estado. Una descripción más extensa de la teoría derivacionista del Estado cfr. Salama, 1983.

En este sentido, podemos ubicar el decreto de creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como una respuesta del gobierno ante la necesidad de educación superior en el D. F., es decir, como una acción que el gobierno ejecuta frente a un problema ante el cual dedica una parte de su atención y de sus recursos. Luis F. Aguilar (1992:24) agrega que

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, [cuando] se ha decidido deliberadamente actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión.

Conforme a la perspectiva expuesta, la UACM puede ser considerada como una política pública porque es una respuesta del gobierno ante una situación problemática determinada, una posición del gobierno ante una necesidad planteada, que en este caso se trata de una acción que adquiere consistencia en el decreto de creación en abril de 2001, el cual funda a la Universidad de la Ciudad de México como un organismo descentralizado de gobierno con la finalidad de ofrecer educación superior a la población de sectores marginados del Distrito Federal.

El caso de la inacción lo expone Raquel Sosa, como Secretaria de Desarrollo Social del GDF, colaboradora cercana del ex jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador, y participante directa en el proyecto educativo UACM, al describir una situación que sucede de manera reiterada durante dos décadas, sobre la cual el gobierno –federal y/o local- no tiene políticas específicas:

Bueno, yo creo que sí hay dos razones muy importantes para que se funde esta universidad, la primera razón es que las instituciones de educación media superior, y desde luego las instituciones de educación superior, prácticamente en los últimos 20 años no han cesado de rechazar estudiantes [lo que] además afectó de manera muy importante a una franja de la población que siempre es la más desprotegida...<sup>9</sup>

En la cita anterior también podemos ver cómo la misma situación en un momento no es prioridad para el gobierno pero en otro se vuelve el centro de su política educativa. Esto equivale a decir que, tanto en la acción como en la inacción, la

---

<sup>9</sup> Entrevista a Raquel Sosa Elízaga, 29 de mayo de 2006.



estrategia depende de una valoración por parte del gobierno, la cual depende de muchos factores que no se asocian necesariamente con la racionalidad ni con la eficiencia de los resultados. Ninguna de las dos es siempre mejor que la otra y ninguna puede garantizar que la demanda se atienda favorablemente.<sup>10</sup>

### **1.1 El proceso de las políticas**

El estudio del proceso de las políticas públicas -de la toma de decisiones que suceden alrededor de ellas, de las implicaciones que estas decisiones tienen para los ciudadanos y actores en general, así como para conocer sus éxitos o fracasos- se encuentra dividido en etapas, las cuales presentan algunas variaciones de acuerdo con algunos de los principales autores sobre el tema: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación, para Harold Lasswell o fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación para Aaron Wildavsky (Aguilar, 1993: 16), las periodizaciones refieren distintos momentos en los cuales se encuentra el desarrollo de una política pública, desde su gestación e incorporación a la agenda institucional y la asignación de recursos, hasta su puesta en marcha y valoración sobre su desempeño.

La noción de un proceso estructurado, constituido a partir de etapas, es útil para el análisis de las políticas, es decir, para su estudio, realizado a partir de la mirada de sus partes integrantes y de las relaciones de éstas entre sí mismas y con otros elementos externos que incidan en la configuración de los resultados.

En el caso de la UACM, las etapas a revisar serán agenda, diseño, e implementación, las cuales se distinguen fácilmente a partir de una categoría transversal: los actores, los cuales cambian la intensidad de su participación en el transcurso de las etapas debido a las diversas funciones que las circunstancias les permiten desempeñar en cada momento del proceso. La etapa de evaluación se ha excluido de este análisis debido a que esta es prácticamente inexistente al interior y desde el exterior de esta institución, entre otras razones por la adquisición de la autonomía.

La adquisición de la autonomía implicó que los órganos de gobierno del Distrito Federal no puedan dar continuidad formal al proceso evolutivo de una política, es decir,

---

<sup>10</sup> El análisis de estos elementos lo hago con mayor detalle en el capítulo referido a la configuración de la agenda y las estrategias, recursos y posibilidades de los actores para colocar sus asuntos como objetos de atención gubernamental.

de evaluarla, examinarla y, en algunos casos, hacer reformulaciones sobre aspectos perfectibles, ni ellos mismos ni a partir de instancias contratadas, tales como las consultorías, de modo, desde el punto de vista del proceso de políticas, encontramos el fin de un periodo y el inicio de otro, el cual se escapa al control gubernamental.

Es necesario destacar la adquisición de la autonomía de la Universidad en 2005 como un hecho clave para su consolidación como organización, pues a partir de ello se desarrolla otra etapa en la UACM en cuanto a participación y tipo de actores. Entre 2001 y 2005 se trata de la creación de un organismo descentralizado del gobierno del D. F., y, después, a partir de 2005, del desarrollo de una organización autónoma; este cambio de estatus jurídico de la Universidad implica una participación distinta de los actores en cada fase: en el caso de la etapa de agenda, los actores principales son los políticos del gobierno del Distrito Federal, quienes se encargan de una parte del diseño, el de la creación por decreto, de la asignación de recursos y de la gestión de la autonomía; posteriormente, los actores principales son los miembros de la organización, tanto los diseñadores del proyecto educativo como los órganos de gobierno y académicos encargados de su implementación.

## **1.2 Etapas de la UACM**

Para el enfoque de políticas, el momento donde formalmente se encuentra el origen de una política pública es cuando éste ingresa a la agenda gubernamental. Sin embargo, el análisis no inicia en ese punto, sino que tiene que incluir el proceso previo de incorporación del tema a la agenda, de actores implicados y de coyunturas que nos den una explicación de porqué este tema, y no otros, ha sido incorporado como asunto prioritario para la acción del gobierno.

**a) Origen/ agenda:** En esta etapa se describe y analiza el dónde y cómo se genera la política pública, las principales motivaciones que llevan al gobierno a tomar un asunto, que se encuentra compitiendo por atención gubernamental con muchos otros, y otorgarle recursos para su eventual resolución.

El hecho formal que marca la creación de la UACM es su decreto de fundación, realizado por Andrés Manuel López Obrador el 21 de abril de 2001, pero parte del estudio de la etapa de agenda se compone del proceso previo para que eso ocurra.

A lo largo del proceso de inclusión del tema en la agenda institucional los temas centrales son, de acuerdo con Cobb y Elder (1984), el de la relación de flujos de: 1) actores, los cuales tienen distintas concepciones sobre un problema específico o incluso distintas demandas que requieren atención, para lo cual interactúan a partir de diversos niveles de recursos; 2) problemas, que existen en mayor cantidad que los recursos disponibles para resolverlos y que generan resultados frecuentemente subóptimos donde no todos ganan; 3) soluciones, distintas formas de proceder para la resolución de los problemas que tienen costos y beneficios diferenciados y 4) oportunidades de elección, coyunturas favorables o impertinentes para que un asunto cobre importancia, las cuales pueden estar integradas por la presencia de los medios de comunicación, eventos naturales y hasta conflictos políticos de carácter internacional.

Si retomamos el esquema anterior para el análisis del caso de la UACM se vuelve indispensable regresar al origen del proyecto educativo, donde se encuentra la creación del Instituto de Educación Media Superior (IEMS) como parte de la política educativa del gobierno local.

Los testimonios de los entrevistados reportan que el origen de la UACM se encuentra en una demanda explícita de apertura de un plantel escolar por parte de los vecinos de la zona aledaña a la Cárcel de Mujeres de Santa Martha, cuando en el periodo de Oscar Espinoza Villareal se toma la decisión de reabrir esta cárcel para ponerla nuevamente en operación. La reacción negativa de los vecinos ante esta decisión se da a través de manifestaciones y plantones alrededor del perímetro de la cárcel, exponiendo argumentos tanto de seguridad vecinal y calidad de vida en la zona, como del significado simbólico de cambiar el plan de reapertura de una cárcel por la construcción de una escuela.

El análisis de esta etapa considera necesariamente la participación de distintos tipos de actores, sus motivaciones particulares y la factibilidad de la solución reforzada por la coyuntura política electoral que inicia en 1997 con la llegada del primer gobierno electo de la ciudad de México, la necesidad de legitimación de un partido político y la posibilidad efectiva de construcción de una nueva estructura gubernamental.

Por otra parte, los elementos coyunturales favorables también se encuentran presentes en este proceso. La campaña del siguiente jefe de gobierno de la ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, no incluye, en ninguno de sus puntos, el planteamiento de una problemática educativa que arrojará luz sobre la necesidad de

incrementar la oferta pública de educación media, ni mucho menos sobre la posibilidad de construir escuelas con nivel de bachillerato en el Distrito Federal; sin embargo, una vez establecida la coyuntura, cuando los vecinos ya habían empezado a operar la incipiente preparatoria, Cuauhtémoc Cárdenas hace suyo el proyecto, le inyecta recursos del gobierno de la ciudad y lo fortalece para darle continuidad.

Es verdad que el proyecto político de un partido o de un candidato se puede modificar por diversas razones, entre ellas por la sensibilización frente a un contexto inesperado, por la transformación de las circunstancias operativas, por modificaciones al presupuesto o por presiones de índole diversa, pero en todos los casos esa reorientación de la política implica una nueva concepción de la problemática determinada, y con ello, una visión distinta sobre las respuestas o posibles soluciones.

La construcción de un proyecto político y de un plan de acción específico - incluidos los reajustes y modificaciones- nos conducen a reflexionar sobre el camino por el cual debe transitar una demanda para convertirse en parte de los asuntos que el gobierno decide atender, en otros términos: ¿por qué una demanda logra entrar a la agenda gubernamental y se convierte en objeto o razón para el diseño de una política pública y otras demandas no logran obtener una respuesta?

**b) Diseño.** Dentro del enfoque de políticas, esta etapa refiere el momento de búsqueda del plan que dé respuesta a las necesidades y problemas planteados como asuntos de la agenda gubernamental. En muchos casos el diseño se realiza en una etapa posterior a la agenda, a partir de los resultados de un análisis costo-beneficio, pero, en muchos otros, los elementos que intervienen no están vinculados solamente con la racionalidad y con la optimización de los recursos, sino con ideologías, concepciones teóricas previas a ese diseño y con coyunturas que favorecen una opción respecto de otra. Ninguno de los dos procedimientos garantiza un mejor diseño, sino en todo caso revela la opción más factible.

Un ejemplo de esto es el caso de la UACM, donde el proyecto educativo está prácticamente definido desde la etapa de agenda, es decir, el diseño de ese modelo específico está ligado al triunfo político de aquellos quienes comparten ciertos principios educativos y sociales. Esto ilustra los procesos más comunes –y más factibles- de toma de decisiones, los cuales no están basados solamente en sistemas puramente racionales, sino que dependen en gran medida de la coyuntura y el azar.

Sobre el tema específico del diseño identifiqué dos momentos de diseño: el primer momento que está relacionado con el proyecto educativo, su exposición de motivos y la ideología política implícita en la concepción de educación superior; el segundo momento, el del diseño organizacional, el cual transcurre una vez que la Universidad se ha puesto en marcha, como muestra de una autonomía funcional y de la posibilidad efectiva de que una organización construya su propia estructura.

El diseño del proyecto educativo inicia desde la concepción que tiene el Gobierno del Distrito Federal (GDF) respecto de lo que será su política social, la cual está fundamentada en un diagnóstico que relaciona los bajos índices de escolarización de la población con una mayor probabilidad de encontrar condiciones de marginación social y económica. Esta forma inicial de plantearse las causas principales que deberá atender va configurando los lineamientos generales de lo que sería en el futuro su política de educación media superior y superior, es decir, las preparatorias y la Universidad que construirá con el objetivo de contribuir a solucionar esos problemas que se plantearon en el marco general de la política social para el Distrito Federal.

Por su parte, el diseño organizacional ocurre en un momento posterior, pues la mayor parte de las instancias administrativas así como los principales órganos de gobierno, excepto el rector, son creados después de su fundación. Las inercias creadas al interior de la organización van definiendo por sí mismas los tiempos para la organización de procedimientos o la generación de reglamentos de operación, los cuales llegan mucho después de que las rutinas informales fueron establecidas.

Los puntos para revisar en el capítulo de diseño son las características de esos diseños así como las consecuencias del desfase entre ellos.

**c) Implementación.** La etapa de implementación, que en el caso de la UCM inicia desde 2001, constituye la puesta en marcha del proyecto elaborado en el diseño, llevar a la realidad el desarrollo de una idea, dotar de recursos al diseño para hacerlo factible. Los límites en el tiempo son, de inicio el año 2001 a partir del trabajo del grupo fundador de la entonces Universidad de la Ciudad de México, y hasta la publicación del Estatuto General Orgánico que hace el Primer Consejo Universitario de la UACM en 2010.

Uno de los puntos más importantes en el análisis de esta etapa es la consideración indispensable sobre la imposibilidad de un control racional absoluto a lo largo de su desarrollo, o dicho de otro modo, del surgimiento de imponderables que en

muchas ocasiones cambian el rumbo indicado desde el diseño. Es importante destacar que del desarrollo de esta etapa depende en gran parte el éxito o fracaso de una política pública.

Es decir, no se trata solamente de la transcripción literal de los trazos diseñados sino de las posibilidades que otorgan los contextos para realizar las acciones con mayor o menor apego al plan original, las cuales pueden generar en algunos casos escenarios reales completamente distintos a los que fueron calculados, lo que a decir de Luis F. Aguilar desdobra el sentido de una política:

Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra... (Aguilar, 1992: 25).

No se trata de dos tipos de análisis distintos sino de dos partes integrantes de uno sólo, que a lo largo de esta investigación convergen mediante un esquema comparativo entre objetivos iniciales y testimonios sobre las prácticas reales existentes en la organización.

Para este efecto, recupero el enfoque de implementación como evolución, de Majone y Wildavsky, donde “las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos” (1998: 272), y propongo que las dinámicas organizacionales, los procesos internos, forman parte importante de esas modificaciones.

La organización de la UACM será entendida de ese modo en lo sucesivo, como un conjunto de políticas que evolucionan constantemente y modifican con ello el curso para cumplir los objetivos, generando nuevos esquemas de trabajo académico y de estructura organizacional

## **2. Educación superior como un tema de política pública, definición desde tres perspectivas distintas: bienes públicos, bienes privados o educación como un derecho de los ciudadanos**

Uno de los temas centrales que los actores gubernamentales discuten para decidir sobre su posible intervención en un tema determinado, es decir, sobre la acción o la inacción respecto de un asunto que ronda la agenda pública es el carácter público o

privado de éste, clasificación que resulta indispensable para la acción gubernamental, pero que presenta fronteras flexibles y hasta parámetros distintos para su definición.

La discusión teórica sobre la naturaleza de los bienes públicos y privados ha pasado por distintas posturas ideológicas e incluso perspectivas disciplinares, dando como resultado en todos los casos que la tipificación de un asunto como de orden público o privado tenga consecuencias directas para la organización de un Estado o comunidad política. De modo que el planteamiento sobre qué es lo público, cuáles son sus características, su definición y el establecimiento de sus fronteras con lo privado impacta directamente en la intervención del Estado sobre esos bienes del mismo modo que en su lógica de distribución.

Sobre esto distingo tres momentos de la discusión: primero, las nociones sobre las características de lo público y lo privado, basadas en el tipo de propiedad de los bienes –del Estado o de los particulares-; segundo, la discusión introducida por la economía neoclásica la cual los establece como dos ámbitos claramente distintos y opuestos, y tercero, los planteamientos más recientes que establecen la dificultad para demarcar límites entre ellos debido a que en la práctica podemos observar su operación conjunta, simultánea, en muchos casos.

Desde cualquiera de las perspectivas mencionadas, la educación, y de manera particular, la educación superior, ha sido uno de los temas principales en el centro de estas discusiones. Los planteamientos más recientes sobre el carácter público o privado de la educación superior han pasado desde definir si la obligación que el Estado tiene de impartirla implica plena gratuidad; si los privados deben o no estar regulados por el Estado, dado que la educación es un bien público que el Estado debe supervisar; o discusiones más teóricas que establecen si las esferas pública y privada pueden ser diferenciadas definitivamente por características específicas y excluyente; así también podemos ver los posicionamientos sobre el tipo de bienes que produce una institución de educación superior, la cual, en términos de beneficios, produce bienes públicos y bienes privados.

La definición sobre la naturaleza de los bienes es aún más compleja cuando miramos la realidad que queremos explicarnos y las caracterizaciones rígidas y acabadas sobre las diferencias entre público y privado no nos alcanzan para explicar esa realidad que miramos, y como en el caso de la educación superior, las discusiones sobre lo que es *bien público* comparten su espacio con otras nociones como *bien común* o incluso *interés público*.

En el mercado existe un tipo de bienes que no son exclusivos y no tienen sustitutos. Los bienes que tienen estas propiedades definen a un amplio grupo de bienes definidos como públicos, para distinguirlos de los bienes privados. Los bienes típicamente públicos son: la defensa nacional, los parques, las carreteras, las emisiones de radio y televisión pública, [...]. Los bienes que tienen estas dos propiedades (no exclusividad y no sustituibilidad) son bienes públicos puros o colectivos porque no se puede excluir a nadie de su consumo y; los costos marginales de producción de estos bienes tienden a cero, es decir, se puede aumentar su oferta sin afectar los costos medios. (Ayala, 2004: 152)

Esta definición de bien público *puro* encuentra un matiz importante en los denominados bienes públicos impuros o mixtos, de los cuales la educación y la salud públicas son ejemplos típicos. En ellos no se cumple la característica de que los costos marginales de producción tiendan a cero, por lo que el racionamiento y la exclusión se consideran plausibles (Ayala, 2004: 153).

Como parte de esta discusión, Romualdo López Zárate define tres líneas de pensamiento:

a) Los autores que definen a la educación como inversión; atribuyendo la responsabilidad a la esfera individual de los beneficiario.

b) Aquellos que la definen como gasto o inversión social; considerando la educación como bien social y por lo tanto, asignando al Estado la responsabilidad de estimular las oportunidades para su acceso.

c) Y finalmente aquellos que la colocan como bien de las empresas; establecen que la educación enfoca los beneficios que produce a quien emplea al personal formado (López, 1996, 19).

Adicionalmente, encontramos otras disyuntivas que forman parte de esta discusión, tales como las que aducen a criterios de eficiencia del Estado y aquellas que recuperan lo relacionado con el principio de igualdad, donde el Estado puede dirigir sus esfuerzos para apoyar a aquellos quienes al egresar del sistema educativo sean capaces de reportar mayores beneficios para el propio Estado o establecer criterios compensatorios, donde se apoye a los excluidos del sistema, bajo criterios de equidad social.

Existe un mayor consenso respecto de la contribución al beneficio público que tiene la educación básica que el impacto de la educación media y superior (Pusser, 2005). Esta discusión sienta las bases para introducir modificaciones fundamentales en



políticas de educación superior, tanto en términos de pertinencia como, por ejemplo, de financiamiento.

El tema que permanece en la discusión citada en los párrafos anteriores, ya sea directa o indirectamente, es la del financiamiento de la educación superior, ya que desde la definición de la naturaleza pública o privada del bien educación superior, el debate sobre la distribución de los bienes públicos o incluso la argumentación sobre el efecto perverso de otorgar beneficios mayormente privados en algún esquema de operación, se encuentra presente el tema del financiamiento y con ello una idea preconcebida sobre el papel del Estado en la educación superior.

Sin embargo, más allá de si la educación es un bien público o privado y sobre el uso de ella que los beneficiados pueden hacer, está la perspectiva que mira la educación como un derecho, incluida la educación superior, un derecho referido en la constitución mexicana que los gobiernos, como administraciones que representan materialmente al Estado, tienen el deber de hacer realidad para sus ciudadanos, destinando recursos para la creación de programas, proyectos y en general para implementar políticas que contribuyan para tal efecto.

Como la vivienda, como el trabajo, como el agua limpia, la educación se concibe como un bien que todos los ciudadanos tienen el legítimo derecho de alcanzar y a partir de ello el Estado adquiere la responsabilidad de organizar su producción y distribución entre la sociedad.

Este enfoque, la educación como un derecho, es el argumento que el gobierno del Distrito Federal abandera para crear la Universidad de la Ciudad de México, la bandera de un gobierno constituyente que tiene la tarea de configurar todas las instancias de la administración pública local, de formalizar la estructura gubernamental, pero también de establecer los principios políticos del tipo de gobierno, de la forma de gobierno que llevará a cabo durante su periodo, y que sentará las bases para la acción de los gobiernos siguientes.

Para el enfoque de políticas, este momento, el de la definición del problema, el del posicionamiento del gobierno frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, es el inicio formal de un proceso de toma de decisiones complejo que para su estudio ha sido estructurado a través de etapas, las cuales no son necesariamente sucesivas ni se encuentran formalmente en la realidad, pero que reportan utilidad para el ordenamiento de los datos así como para el análisis de dicho proceso.

### **3. La organización como el centro de los problemas de implementación de las políticas**

El diseño o construcción de las políticas públicas inicia en el plano de las ideas pero termina en la configuración de los mecanismos adecuados para el funcionamiento de ellas. Como parte de las tareas para posibilitar el cumplimiento del derecho a la educación superior la creación de la UACM no sólo atiende al diseño del proyecto educativo sino también al diseño de la estructura académica y organizacional más adecuada para la obtención de dichos fines.

La organización, desde esta perspectiva, desplaza al individuo que tenía el rol del denominado *burócrata a nivel de calle*, y funciona como una instancia colectiva encargada de hacer cumplir –o incumplir- las metas de las políticas públicas. Debido a esto, las teorías que estudian el funcionamiento de la organización funcionarán como teorías de apoyo para ilustrar los principales problemas de implementación de una política educativa, indicando la importancia de las dinámicas organizacionales como factores incidentes para el éxito o fracaso de una política, así como en la transformación, apropiación o rechazo de las disposiciones originales sobre el tema.

La teoría de la organización –una teoría con perspectivas muy diversas-, como expone David Arellano, no tiene orígenes precisos, su unidad de análisis todavía está a discusión y sus fronteras son amorfas y móviles, así que adoptamos en este trabajo la definición mínima ofrecida por este autor, a saber:

La teoría de la organización puede considerarse como una ‘teoría-frontera’ [porque toca los límites de estudio de múltiples disciplinas formales] de alcance medio [porque no pretende ser una disciplina universal ni generalizadora sino dar una explicación concreta de un fenómeno acotado] que busca estudiar aquellos espacios de acción colectiva que pretenden desarrollar acciones a objetivos específicos a través de mecanismos de cooperación formal y ordenada (Arellano, 2000: 749).

El estudio de las organizaciones ha experimentado una evolución que va de la perspectiva burocrática de inspiración weberiana, hasta la idea de racionalidad limitada para encontrar finalmente a la organización como un ente no controlable, o por lo menos no completamente controlable. La organización de la UACM es un ejemplo de esto último, una organización que genera sus propios procesos –por ello un tanto

anárquica-, difusa en la distribución de funciones y diversa en cuanto a su estructura académica.

El funcionamiento de la estructura de la UACM ilustra elementos de las diversas tipologías establecidas para la ubicación de las universidades en un modelo organizacional (Barba y Montaña, 2001: 116), recogiendo algunas características de la organización burocrática, tales como el énfasis en el bienestar de los estudiantes más que en el desarrollo de la disciplina y la orientación hacia la docencia más que a la investigación; otras más, distintivas de la organización colegiada, tales como la participación académica en comités, así como la autonomía del trabajo y la libertad académica; y finalmente algunas otras correspondientes al modelo denominado anarquía organizada, tales como la existencia de modalidades disciplinarias de organización o el rompimiento entre estructuras administrativas y académicas.<sup>11</sup>

Es importante hacer una consideración del tiempo de vida de la Universidad, una institución muy joven que inicia la configuración de los cuerpos colegiados, por lo cual la consolidación de los proyectos de investigación, así como el desarrollo de las disciplinas avanzan lentamente, y sólo serán posibles una vez que el proceso de construcción de estos haya terminado:

La planta docente de los planteles de la UACM no ha terminado de formarse, están pendientes muchos profesores por contratar, mira, para este semestre, sólo en este plantel están pendientes nueve grupos sin profesor, y eso que los criterios para la elaboración de la malla fueron a la baja.<sup>12</sup>

Para estudiar el desarrollo de la organización UACM, revisaré principalmente tres teorías: 1) la burocracia, estableciendo la importancia de la estructura formal para el funcionamiento de algunas organizaciones y la pertinencia de las reglas claras para la optimización de los recursos; 2) el concepto de racionalidad limitada para explicar algunos de los aspectos de imposibilidad respecto de la implementación del proyecto educativo original y 3) la noción del control incompleto de las organizaciones, a pesar del cual se pueden encontrar formas eficientes de organización.

---

<sup>11</sup> Estos elementos los menciono aquí como características ilustrativas que la UACM toma de algunos modelos organizacionales, pero están ubicados en el análisis del capítulo de diseño y en el de implementación.

<sup>12</sup> Entrevista realizada a un profesor del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, realizada el día 10 de mayo de 2010.

Al respecto, Charles Perrow (1991) argumentó que la definición de la organización encuentra un primer momento en la teoría de la burocracia la cual pone el acento en la jerarquía, la especialización, la formalización y la estandarización. En esa etapa del desarrollo teórico, la “estructura formal de la organización” es la clave más importante de su funcionamiento y no se repara en el grado en que se siga en la práctica; en tanto que la coordinación se logra fundamentalmente a través de controles directos (basados en la jerarquía) y controles burocráticos (formalización, estandarización y especialización).

El concepto de “racionalidad limitada” introduce un matiz fundamental en la teoría de las organizaciones (concepto compuesto básicamente por: preferencias inestables y poco claras, información incompleta, conocimiento limitado y relaciones causa-efecto ambiguas). La racionalidad limitada garantiza cambios importantes en el comportamiento de la organización en su conjunto, aunque en gran medida como fruto de las consecuencias involuntarias de acciones voluntarias, es decir, cambios imprevistos que incluso pueden ser no deseados por algunas partes o miembros de la organización.

A partir de esta revisión, tenemos la noción de control incompleto de las organizaciones a partir de la idea de racionalidad limitada, lo cual implica una dependencia de la organización respecto de asuntos, en ocasiones, externos a ella.

Con base en el comportamiento organizacional y en el concepto de racionalidad limitada surgieron dos ideas fundamentales: 1) la capacidad de atención de las organizaciones es un recurso escaso dado que solamente pueden enfocar su atención de manera selectiva y por periodos relativamente cortos; en consecuencia, la organización desarrolla estrategias de simplificación que le permiten manejar las múltiples decisiones que tiene que realizar cotidianamente, esas estrategias de simplificación son las rutinas; y 2) la idea de que las organizaciones tienden a realizar una distinción radical entre desempeño satisfactorio y desempeño no satisfactorio en la evaluación de sus subunidades organizacionales; así, la preocupación de las organizaciones, en términos de evaluación consiste en determinar si el nivel mínimo aceptable de desempeño fue cubierto o no por cada una de sus subunidades; de este modo la atención de la organización tiende a concentrarse en subunidades cuyo desempeño resulta insatisfactorio y rara vez se preocupa por aquellas que muestran un desempeño satisfactorio.

La estructura formal de la Universidad se presenta de manera distinta a lo largo de sus etapas, pero en ninguna de ellas constituye un mapa completo de lo que se pretende que ocurra en la organización ni en lo relacionado con la estructura académica ni en cuanto a la estructura administrativa o de gobierno. Es decir, no hay evidencia de que se haya generado un diseño organizacional acabado o un organigrama jerárquico que después se implantara en la realidad.

El diseño de las estructuras administrativa, de gobierno y académica sucedió como parte de las inercias internas, como producto de las rutinas organizacionales establecidas y, por lo tanto, con la aportación de múltiples racionalidades, con una ausencia de jerarquías claras, funciones establecidas e incluso reglamentos operativos institucionales, pero, no obstante este diseño aparentemente caótico, encontramos una organización que produce resultados.

La evidencia empírica en esta investigación indica que una parte importante del orden y de la eficiencia que podían ser encontrados en las organizaciones deviene “no de la impersonalidad de la autoridad o de la tendencia técnica para resolver los problemas sino de la capacidad de los individuos y grupos para escapar de las reglas, la jerarquía y las formalidades” (Arellano, 2000: 750), es decir, que la eficiencia de los resultados en una organización no se encuentra debido a la existencia de una estructura clara y rígida que funciona a pesar de las resistencias naturales de los individuos a cumplir con las reglas, sino que los resultados llegan a partir de dichas resistencias, como producto de ellas.

## **Conclusiones del capítulo**

Este capítulo planteó la estructura general que seguirá el resto de los capítulos, la cual consiste en tres apartados principales: el primero, para los asuntos relacionados con el enfoque de políticas públicas; el segundo, con el surgimiento y desarrollo de la idea de educación superior en el proyecto; y el tercero, lo relacionado con la organización como principal sujeto en la implementación de políticas.

En ese orden, presenté la creación de la UACM como respuesta a la necesidad de atender un problema de marginación social y pobreza que, de acuerdo con el diagnóstico del GDF, tiene un fuerte componente relacionado con el nivel escolar de los individuos. En ese sentido, es una solución propuesta para atender una parte de un

problema más grande y complejo: el tema de la educación inserto en el marco de la política social.

Por lo anterior, el análisis realizado reconoce sus límites, relacionados con los del enfoque el cual es una teoría de alcance medio y no intenta proporcionar una visión integral sobre la operatividad del sistema político; su materia es el estudio de las decisiones públicas en una materia específica de la gama de situaciones problemáticas que se presentan en la sociedad.

Como política educativa, la UACM puede ser revisada a partir del esquema de etapas del proceso de políticas públicas, por lo cual se presentó una periodicidad compuesta por: agenda, diseño e implementación, adicionando el proceso previo de agenda como periodo fundamental para entender la toma de decisiones mediante la cual el gobierno lo incorpora como asunto para la agenda.

La periodicidad propuesta excluye la etapa de evaluación, la cual no ha ocurrido de manera externa a la Universidad debido a la obtención de la autonomía por parte de la Universidad, pero que tampoco ha ocurrido de manera interna y se perfila como una de sus principales tareas pendientes.

Es importante destacar que las etapas no son sucesivas ni tienen un orden rígido, sino que en ocasiones se entrelazan y complementan, y en algunos casos pueden incluso repetirse o presentarse en un orden distinto:

| Etapa          | Fechas    | Sucesos   |
|----------------|-----------|---|
| Antecedentes   | 1999      | Protesta de vecinos en la ex cárcel de Santa Martha                         |
| Agenda         | 2000-2001 | Incorporación a la agenda del GDF<br>Decreto de creación                    |
| Diseño         | 2000-2001 | Trabajo del grupo fundador  |
| Implementación | 2001-2010 | Ley de autonomía<br>Establecimiento del primer Consejo Universitario<br>EGO |

En el segundo apartado presento un debate entre distintos enfoques sobre educación superior, con el objetivo de ubicar la perspectiva del GDF al respecto en el momento de arrancar este proyecto. Esto es útil para la investigación porque muestra el punto de arranque sobre un tema general, el cual irá cambiando conforme avance su implementación.

Por último, en este sentido presento los elementos teóricos que guiarán el análisis sobre la creación y el desarrollo de la organización, como una entidad generadora de sus propias inercias y resistencias al proyecto original.

## **Capítulo II. Incorporación del tema educación superior en la agenda del gobierno del Distrito Federal**

En este capítulo establezco el origen formal de la UACM en el momento en que se incorpora a la agenda de políticas educativas del gobierno del Distrito Federal, y analizo el nivel de participación de los distintos actores y su incidencia en esta etapa inicial de la política pública.

El objetivo general es ubicar la primera etapa del proyecto educativo, sus actores principales y los espacios donde se relacionaron para lograr la creación de la UACM y, durante ese proceso, la conformación de la idea inicial sobre educación superior que el Gobierno del Distrito Federal pondría en marcha.

En este caso, el esquema que uso para el análisis es el de flujos de participación, diseñado por Cobb y Elder en 1984, el cual es útil porque subraya el matiz azaroso que tienen estos procesos, con una dinámica que escapa del control absoluto por parte de cualquiera de los actores participantes.

### **1. El origen formal de la UACM: inclusión del asunto en la agenda del GDF**

Una de las etapas más importantes dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas es el de la incorporación del problema a la agenda de gobierno, pues ese es el momento considerado como el inicio formal de la política pública: cuando un gobierno acepta determinado asunto sobre el cual actuará y destinará recursos para resolverlo.

Si aceptamos que existen más temas o situaciones problemáticas de los que un gobierno puede resolver, es decir, que existe una limitada capacidad de atención gubernamental debido a la escasa disponibilidad de recursos, entonces, casi de forma natural, el foco de atención de esta etapa se coloca en el proceso de la toma de decisiones sobre los temas que se incorporarán dentro de la agenda así como de los que se dejarán fuera de ella. Es decir, la mirada se vuelve sobre un proceso de decisión y selección de asuntos, sobre la competencia que se da entre múltiples temas en espera de ser atendidos, sobre la participación de los actores involucrados y la manera de tomar esa decisión.

Dentro de este proceso de competencia y selección de asuntos que requieren la intervención del gobierno local -que en el Distrito Federal da inicio en 1997 con la



llegada del primer gobierno electo de la ciudad de México- la creación de la UACM ilustra el nuevo estilo de gobernar por políticas públicas en el D. F., pues se trata de un proyecto específico para el tema de la educación superior, el cual ingresa a la agenda institucional como resultado de la interacción entre diversos actores -no sólo el gobierno- que discuten, presionan, y finalmente construyen esa agenda.

En cualquier caso de toma de decisiones, y particularmente en las decisiones sobre los asuntos prioritarios que el gobierno atenderá, elegir implica dejar de lado diversas opciones y con esto, contribuir al diseño del rumbo que se seguirá respecto de un tema específico, en el corto, mediano y a veces largo plazo. En el caso de las decisiones gubernamentales está implícita una responsabilidad mayor: el uso de los recursos públicos y la conducción estratégica del Estado o comunidad política, de la cual dependerá el bienestar, crecimiento y desarrollo de los ciudadanos.

En el caso de la agenda del Distrito Federal, el análisis del tema de la educación superior y su inclusión como asunto prioritario debe responder a las preguntas: cómo ocurre, qué influye y quiénes participan en este proceso. Pero en este caso también es relevante subrayar el cambio en el posicionamiento del gobierno ante un tema que no es nuevo para él –como podría serlo en algún sentido una emergencia sanitaria-, y que como problema ya había sido planteado por distintos actores – investigadores o el movimiento de rechazados por mencionar un ejemplo- a lo largo de las últimas cuatro décadas, teniendo destinos distintos.

Durante la década setenta, la falta de cobertura en educación superior fue uno de los grandes temas en la sociedad mexicana, y lo fue también para el gobierno federal que lo atendió en el contexto de la expansión de la educación superior que incluyó la construcción de nuevas universidades, el crecimiento de la matrícula y el incremento del financiamiento, entre otras medidas.<sup>13</sup>

No es el mismo caso si revisamos las décadas subsecuentes cuando, a pesar de la persistencia de la falta de cobertura, las políticas relacionadas con el tema parecen estar ausentes durante los ochenta y concentradas en el sector privado durante los noventa- dado que en esta década la atención de la demanda comenzó a realizarla el sector privado-, permitiendo, de ese modo, que el ingreso a una institución de educación superior privada se convirtiera en la única opción para todos aquellos aspirantes que no obtenían un lugar dentro de la insuficiente matrícula ofrecida por el sector público.

---

<sup>13</sup> Muchos autores han documentado esto (Latapí, 1982; Muñoz, 2003; López, 1996).

Como problema, la falta de cobertura en educación superior también había sido planteada en diferentes ocasiones, que ubicaban esta situación como un factor que contribuía al atraso económico, a la falta de desarrollo y hasta el levantamiento social.

No obstante el planteamiento de este problema por diversos especialistas, la respuesta del gobierno había sido la inacción o, desde otro punto de vista, el dejar que otros hagan. En el Distrito Federal no se había construido una universidad pública desde que en 1974 se construyó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), pero en ese periodo sí surgieron diversas universidades privadas.

El crecimiento de la oferta privada frente al crecimiento de la oferta pública lo podemos observar de la siguiente manera:

Entre 1980 y el año 2003, la matrícula total de licenciatura de la educación superior privada en México creció un 528%, superando el crecimiento que en el mismo periodo tuvo la educación superior pública (que alcanzó sólo el 40%). Así mientras que en 1980 estaban inscritos un total de 96 mil 816 estudiantes en alguna modalidad de la educación superior privada, en el 2003 la cifra asciende a un total de 620 mil 533 estudiantes (Acosta, 2005: 26).

El aumento de la participación de las instituciones privadas en la oferta de educación superior en el Distrito Federal –aunque no de manera exclusiva en esta entidad, como lo muestra la investigación citada en el párrafo anterior-, frente a un crecimiento nulo de la oferta pública, ilustra lo que también es una decisión de política pública: la no acción.<sup>14</sup>

La ausencia de acciones concretas sobre un asunto específico tiene explicaciones diversas: que el asunto no se considere prioridad para el gobierno, la falta de recursos disponibles, falta de consensos, invisibilidad del tema, ausencia de soluciones viables, entre muchas otras; pero en el caso del Distrito Federal es importante considerar la situación jurídica excepcional en la que se encontraba tanto en su carácter de entidad federativa como en la particular forma de gobierno que vivió hasta 1997, cuando por primera vez se eligió democráticamente al jefe de gobierno y se constituyó, por la misma vía de la elección a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

---

<sup>14</sup> Este punto en particular lo retoma Luis Aguilar Villanueva (1993), recordando a Hecló, sobre que las políticas públicas pueden ser acciones que realiza el gobierno sobre temas específicos, pero también pueden ser ausencia de acciones respecto a dichos temas. La ausencia de estas acciones pueden estar relacionadas a diversos factores (disponibilidad de recursos, cuestiones de factibilidad), pero en todos los casos refleja una valoración del tema/problema, como asunto de baja prioridad.

Debido a esta circunstancia cabe destacar que la lógica de la no acción se refiere, cuando menos hasta 1997, al gobierno federal, quien hasta ese momento sería el responsable de las decisiones que afectarían al Distrito Federal, no sólo del mismo modo en el cual es responsable en asuntos de la federación, sino también en lo relativo a las responsabilidades de un gobierno local.

Por ser la capital del país y la sede de los tres poderes federales, el estatus jurídico de la ciudad de México, desde la toma de posesión del primer gobernador del D. F., en 1824, general José Morán, estaba determinado por la Constitución Federal de ese mismo año. Esta situación fue la misma durante más de 100 años –hasta 1928-, y los años siguientes –hasta 1997- marcaron ligeros cambios, fundamentalmente en la estructura orgánica de la administración.

La *Ley orgánica del Distrito y territorios federales*, de 1928, establecía que el Distrito Federal se dividía en un departamento central y 13 delegaciones, los cuales estaban encabezados por un regente que a su vez dependía directamente del gobierno federal. De ese modo, los asuntos correspondientes a la legislación eran tratados por el Congreso de la Unión, en ausencia de un congreso local, y lo relacionado con el ejercicio de gobierno, lo realizaba el regente, quien fungía *de jure y de facto* como representante del poder federal (Martínez, 2002).

Es decir, mientras en el resto del país los gobiernos estatales estaban compuestos por tres ámbitos autónomos –ejecutivo, legislativo y judicial- dotados con funciones y poder propios, el Distrito Federal dependía administrativa, jurídica y económicamente de la federación.

En estas circunstancias, sería adecuado hablar de políticas públicas locales sólo a partir de 1997 cuando, con la constitución del primer gobierno electo, inicia la fundación formal del gobierno local, la configuración de los órganos tomadores de decisiones sobre los asuntos internos, aunque todavía sujetos a diversas regulaciones y candados constitucionales.

Pero una vez establecido el ámbito de jurisdicción vale la pena destacar que de cualquier forma la inacción del gobierno sobre el tema de la educación superior durante más de 30 años significa que dicho tema no había sido considerado como prioridad y que eso ocurrió hasta finales de la década de los años noventa, cuando inicia el proyecto educativo del cual surge el Instituto de Educación Media Superior (IEMS) y la Universidad de la Ciudad de México, hoy autónoma.

Es el caso de un mismo tema que se observa y problematiza de manera diferente de acuerdo con los contextos particulares de las distintas comunidades políticas y de los distintos gobiernos, por lo cual sucede que algunos temas sean considerados como prioritarios en un periodo y en otros pasen desapercibidos por completo.

Esto hace evidente que los asuntos públicos no tienen una jerarquización en sí mismos, sino que su importancia, o la urgencia de su atención, está dada de acuerdo con las circunstancias dentro de las cuales se encuentra, de la distribución del poder entre los actores participantes, de la coyuntura y las condiciones de factibilidad, entre otros, los cuales interaccionan para confeccionar la agenda.

## **2. Idea de educación superior: actores, problemas, soluciones y condiciones de factibilidad como agentes participantes en la construcción del proyecto UACM**

El proceso de elaboración de las políticas públicas, visto como resultado de la interacción de distintos actores tanto de la sociedad como del gobierno, depende en gran medida de la coincidencia en el tiempo de elementos precisos que favorecen el posicionamiento de un tema particular, una coincidencia propiciada en muchas ocasiones por el azar.

Sobre este tema -la formación de la agenda a partir de la coincidencia de elementos específicos- la literatura especializada nos remite constantemente a los pioneros Cobb y Elder (1984), quienes sugieren que la definición del problema, es decir, la estructuración de un tema como asunto relevante para la agenda pública, se hace a través de una compleja interacción de cuatro factores fundamentales: el flujo de las personas –entendiéndolos como actores participantes-, el flujo de las cuestiones, el flujo de las soluciones y el flujo de las oportunidades de elección.

Entender estos elementos como flujos nos permite abordar la formación de la agenda como un proceso dinámico, complejo, en el cual encontramos corrientes con relativa independencia, inercias propias que confluyen en gran medida dentro de un marco aleatorio y difuso, eminentemente coyuntural. Nos acerca a entender la configuración de la agenda como un constructo social donde participan el poder, los elementos de factibilidad, la lógica racional de los órganos gubernamentales, y con frecuencia, el azar.

Siguiendo esta argumentación podríamos entender la creación de la UACM y su proyecto educativo como la resultante del encuentro de estos grandes flujos:

- La parte correspondiente a los *actores* está dividida en dos: sociedad y gobierno. Del lado social tenemos la participación de un grupo de colonos y organizaciones sociales de Santa Martha Acatitla quienes tienen una demanda específica –la construcción de una escuela- y ejercen presión a partir de diversos recursos: movilizaciones, marchas, plantones, difusión del tema, entre otros; del lado gubernamental tenemos a los gobiernos perredistas entre 1997 y 2001 en la ciudad de México.
- En lo relativo al problema revisaremos un tema que transita del ámbito privado a la esfera pública, es decir, una demanda específica de un pequeño grupo de colonos que finalmente se incorpora dentro de la agenda formal del gobierno del Distrito Federal.
- Soluciones: la aceptación de un tema como problema público, es decir el reconocimiento que hace el gobierno de un problema, depende en gran medida de que este tenga solución, una solución viable, políticamente factible, acorde con el proyecto político y con los recursos disponibles. En este caso revisaremos las características del proyecto educativo diseñado por Manuel Pérez Rocha como solución al problema social que señala el gobierno del Distrito Federal.
- Oportunidades de elección: distintas condiciones coinciden para favorecer la creación de la Universidad y 15 preparatorias, entre ellos se encuentra el proceso de consolidación que atravesó el PRD como gobierno en el D. F., en medio de una dinámica propia de legitimación y consolidación de un proyecto político.

## **2.1. Los actores y sus problemas**

En esta etapa de análisis, la incorporación del asunto de referencia en la agenda institucional, los actores políticos tienen una participación destacada, pues de acuerdo con el proceso de las políticas, los actores tienen un nivel de participación distinto en función tanto de sus responsabilidades como de su margen de acción, el cual está delimitado en gran medida por las circunstancias.

El primer elemento que sobre este tema hacen referencia Cobb y Elder es el del flujo de las personas, las cuales van en busca de soluciones para sus problemas, en busca de recursos para solventar sus demandas y necesidades, cada uno de ellos con un nivel de participación distinta, con ciertas posibilidades de ejercer presión, de hacerse escuchar. Sin duda, la posibilidad que tiene un individuo común para meter un asunto a la agenda es menor que la que tiene un grupo organizado, y tales posibilidades aumentan de acuerdo con la capacidad de organización de ese grupo,<sup>15</sup> así como de los recursos de los cuales disponga, entre los que se encuentra: recursos económicos, jurídicos, recursos humanos, cronológicos, manejo de la información y acceso a ella, capacidad de movilización, apoyo político, capacidad de construir consensos, construcción y soporte de redes, recursos patrimoniales y en algunas ocasiones, la fuerza (Subirats, 2008). A partir del uso y disposición de estos recursos, con frecuencia podemos encontrar actores colectivos, organizaciones e instituciones que también pueden ser considerados actores en esta etapa del proceso.

La literatura relacionada con el tema de los actores establece distintas clasificaciones, los cuales no solamente son personas o individuos, sino que pueden ser organizaciones de distinto tipo; estos actores aparecen como protagonistas en la competencia por la atención gubernamental. Entre ellas podemos encontrar las que destacan el tipo de interés: actores económicos, políticos y sociales, o la forma de organización: individuales o colectivos (Salazar, 1998); su participación en el denominado juego [electoral] de las políticas públicas: electores, burócratas y políticos (Molinet, 1993); o las que destacan el tipo de beneficio que reciben de los programas de gobierno: población objetivo, público interesado, público informado y público en general (Aguilar, 1993).

De acuerdo con Subirats y Knoepfel (2008), podríamos basar la identificación de los actores a partir de dos grandes perspectivas:

- a) La primera de ellas, *actores empíricos*, propone ubicarlos a partir de su pertenencia al campo de la política pública específica, es decir, por el sólo hecho de formar parte de él, de modo que en el caso de una política educativa tendríamos que revisar todas las partes integrantes del campo: instituciones, organizaciones, autoridades, sectores internos –académicos, estudiantes, trabajadores administrativos, sindicatos-, egresados,

---

<sup>15</sup> Los orígenes sociológicos de este argumento se remiten a Weber, 1964; y el tema del tamaño de los grupos y su eficiencia en la acción colectiva ha sido desarrollado por destacados autores: desde luego, Olson, 1992; pero también Ostrom, 2000, entre los principales.

profesionales, entre otros, aún cuando no participen activamente en el proceso de la política en cuestión.

- b) La segunda, denominada *actores intencionales*, se refiere a la identificación de aquellos actores que otorgan un sentido a su participación, la cual puede ser activa y evidente o bien pasiva en los casos en los que la acción resulta en consecuencias prácticas para la política específica.

Para efectos de esta investigación he considerado la segunda opción puesto que el proyecto de creación de la UACM surge a partir de una demanda explícita que desencadena una interacción evidente y pública entre los actores.

En el origen de la UACM podemos identificar los dos tipos de actores clásicos considerados por el enfoque de políticas: actores específicos de la sociedad y actores que representan al gobierno, partes integrantes indispensables en el proceso de generación de políticas públicas, pues la sociedad se concibe como el lugar de origen de una demanda explícita sobre un asunto definido, así como la receptora de las medidas tomadas al respecto; por su parte, el gobierno se encarga de la definición aceptada del problema, del diseño de la política, es, en general, el interlocutor responsable de la respuesta a esa demanda. Además, ambas partes reportan una intencionalidad clara y explícita para la concreción de lo que será finalmente la UACM.

Las políticas públicas normalmente están insertas en un programa de gobierno, que si bien muchas veces se han configurado desde las campañas de los candidatos a gobernantes a partir de la incorporación de solicitudes y demandas explícitas, también son producto de una construcción intelectual, de una ideología, de una forma de concebir la forma de gobierno, de cómo un político, un partido o una facción entiende, desea y actúa para construir y realizar esa idea, es decir, también son producto de una idea preconcebida que puede concretarse en la formación de instituciones, programas, organizaciones, procedimientos administrativos, leyes, distintas formas de acción sobre temas específicos, las cuales tendrán matices distintos correspondientes a su esfera de origen.

Sin embargo, muchas otras veces, el gobierno actúa como reacción a la presión social, ante la presión de los actores de la comunidad realizan para demandar que un asunto particular se convierta en uno público.

Dentro de la etapa inicial, un actor fundamental es un grupo de colonos con una demanda focalizada, el cual actúa, presiona y logra meter su asunto a la agenda pública. La participación de estos, para efecto de este análisis, representa la

participación de los actores de la *sociedad*, y en este caso puede ubicarse como el antecedente formal más remoto que incide directamente en la creación de la UACM.

Se dio una circunstancia muy particular y es que en Iztapalapa la comunidad de vecinos de la ex cárcel de mujeres de Santa Martha Acatitla se había organizado para impedir que ese inmueble se remodelara y se convirtiera en un reclusorio y exigían que en vez de eso se construyera una preparatoria, y de hecho pusieron en marcha la preparatoria rural [...] La intención era parar la iniciativa del gobierno, estamos hablando de la época de Espinosa Villareal, lograron parar la iniciativa de remodelar el inmueble, se apoderaron de todo el estacionamiento del interior de la ex cárcel y ahí pusieron en marcha una preparatoria, entonces cuando llega el gobierno [electo] estaba ahí ese reto, ¿qué hacer con esa iniciativa?<sup>16</sup>

La movilización de distintos grupos de colonos en Santa Martha Acatitla logró parar la iniciativa del gobierno para remodelar la ex cárcel de mujeres y convertirla en un reclusorio; en su lugar, el gobierno construyó una preparatoria, Iztapalapa I, inaugurada de manera formal en 1999, que se convirtió en la primera de otras 16 -concretadas en el siguiente periodo de gobierno- del Instituto de Educación Media Superior en la ciudad de México,<sup>17</sup> lo cual, revisado desde el enfoque de las políticas públicas ilustra una modificación de la agenda gubernamental –o la introducción de un tema- a partir de la contribución que hace la sociedad a través de un canal de participación social, así como de la presión que ejercen los diversos actores.

No obstante el ejemplo anterior, es cierto que no siempre la presión o la participación social derivan en modificaciones a la agenda pública, ejemplo de ello son las movilizaciones de rechazados de las universidades públicas quienes reclaman a las universidades y al gobierno federal el incumplimiento de su derecho a tener un lugar dentro de la educación que imparte el Estado.

El movimiento de rechazados inició en 1995 en el Distrito Federal, luego de que la UNAM publicara los resultados del examen de admisión. El 10 de agosto de ese año se conformó el Movimiento de Excluidos de la Educación Media Superior y Superior (MEEMS), cuya primera demanda fue un lugar en el sistema de educación superior para los 180 mil aspirantes rechazados. A partir de ese momento se configuró un nuevo actor colectivo alrededor del tema de la educación superior que mediante

---

<sup>16</sup> Entrevista con el ingeniero Manuel Pérez Rocha, Rector de la UACM, 20 de octubre de 2005.

<sup>17</sup> Para una descripción analítica detallada sobre el proceso fundacional del IEMS, y particularmente sobre la configuración de la Preparatoria Iztapalapa 1, véase Herrera, Santos (2009) "Historia, cultura, rol y sufrimiento. Análisis del Instituto de Educación Media Superior del Gobierno del Distrito Federal (IEMS)", Tesis de doctorado, México, DIE-CINVESTAV.



diversos mecanismos se manifestó para hacer evidentes sus demandas, logrando obtener distintas respuestas tanto del gobierno federal –a través de la Secretaría de Educación Pública- como de las instituciones públicas de educación superior.

Cabe destacar que las respuestas a esas demandas no intentaban resolver un problema unívoco sino que estaban directamente relacionadas con el grupo solicitante y muchas de ellas tuvieron carácter temporal. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública ofreció becas en algunas instituciones incorporadas la UNAM ofreció incluir a algunos de los estudiantes rechazados en los lugares de aquellos estudiantes que habían sido aceptados pero que por alguna razón no habían terminado sus trámites de inscripción.

Sin embargo, otras demandas del mismo movimiento estudiantil, tales como la apertura de un nuevo turno intermedio en la Escuela Nacional Preparatoria o la construcción de cinco nuevos planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, no fueron atendidas por las autoridades competentes, ni fueron contempladas como una prioridad programada para el Estado. Es decir, el movimiento estudiantil generó modificaciones específicas en torno a la coyuntura, pero no logró modificar la agenda de gobierno federal.

Es importante observar, entonces, que la respuesta positiva del gobierno ante una demanda depende de la acción simultánea de factores diversos y de una actuación compleja, integrada por distintas fuerzas, y que no puede explicarse a partir de una relación causal directa o como un resultado dependiente de un solo elemento específico. Es decir, que no sólo la voluntad de la sociedad, expresada en sus demandas, es suficiente para incluir un punto en la agenda, pero tampoco la voluntad del gobierno e incluso la definición de una planeación programática garantizan el cumplimiento ésta.<sup>18</sup>

Por otra parte, el movimiento de rechazados constituye una parte del contexto en la formación de la agenda local, pero no un elemento directo para este proceso, toda vez que las demandas de este sector no estuvieron dirigidas a este nivel de gobierno.

El resultado de una demanda ciudadana explícita no es el mismo en el caso de los vecinos de Santa Martha, un grupo menor que el movimiento de rechazados, con

---

<sup>18</sup> En este caso, la presión de los actores sociales es muy importante, pero no el único. Otros factores que pudieron influir para la modificación de la agenda de gobierno están considerados en el apartado de oportunidades de elección, como parte de un contexto propicio para la incorporación de un nuevo tema a la agenda gubernamental.

demandas más localizadas que las de aquellos y que si nos acercamos un poco a la composición de esos *vecinos* podemos ver que se encuentran presentes diversas organizaciones y asociaciones civiles auspiciadas por el Partido de la Revolución Democrática. ¿Hasta dónde podríamos apostar por una pugna política? Por un lado encontramos la iniciativa del equipo priísta encabezado por Oscar Espinoza Villareal y por el otro la respuesta de los colonos organizados por grupos perredistas. Ambas fuerzas políticas se encontraban con dos proyectos distintos para un espacio físico determinado.

Otro actor importante en esta etapa es el gobierno del Distrito Federal, que se divide en dos momentos y en dos órganos distintos: por un lado, la participación en la etapa inicial del Poder Ejecutivo, expresada por el decreto de creación de la Universidad del Jefe de Gobierno en 2001; y por otro lado el posterior respaldo que hace la Asamblea Legislativa a ese decreto mediante la asignación del presupuesto necesario para tal efecto.

El caso de la creación de la UACM podemos ver que aunque el proyecto ya existía desde la campaña del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, en 1997, no se concretó sino hasta el siguiente periodo de gobierno, con Andrés Manuel López Obrador. La explicación engloba factores distintos que incluyen, entre otros, la priorización de las actividades ante una tarea principal de descentralización administrativa, la falta de presupuesto y el periodo de gobierno reducido debido a la candidatura del ingeniero Cárdenas a la presidencia de la república.

La que era entonces secretaria de desarrollo social, Clara Jusidman, [me llamó] para pedirme que la apoyara en algunos proyectos educativos, sin embargo, ni el mismo ingeniero Cárdenas ni la doctora Jusidman tenían el propósito de desarrollar muchos proyectos educativos, yo diría que realmente ninguno, de alguna manera el criterio era que en esos tres años no se podía hacer prácticamente nada en materia educativa.<sup>19</sup>

Es importante contextualizar la acción gubernamental en ese periodo, influida en gran parte por la *Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta oficial el 29 de diciembre de 1998. Esta ley trajo consigo una cadena de acciones administrativas de las que tenía que hacerse cargo el gobierno, tales como la deconstrucción de la vieja Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo

---

<sup>19</sup> Entrevista con el ingeniero Manuel Pérez Rocha, 20 de octubre de 2005.

Social para desconcentrar las funciones correspondientes, restándole tiempo y recursos generales a otras actividades.

Sin embargo, la construcción de la Universidad y las preparatorias no era un proyecto exclusivo de un candidato o de una coyuntura volátil propiciada por la interacción de los actores demandando una situación específica, sino que formaba parte del diagnóstico realizado por el PRD-DF con el cual se constituyó la plataforma electoral de 1997 y a partir del cual se elaboraron documentos posteriores que configuraron la política social del GDF en los periodos de Cárdenas y AMLO.

La idea de una política social integral fue propuesta por el primer gobierno electo como la estrategia para combatir el deterioro social, y a partir del periodo de AMLO se estructuró en siete sectores: salud, educación, alimentación, cultura, deporte, recreación y asistencia social, las cuales formaron parte de una formulación programática formal con políticas para cada sector donde se encuentra por primera vez en un documento oficial, el plan para la creación de la Universidad de la Ciudad de México (UCM) (GDF; 2006).

En esta lógica, el gobierno del D. F., realizó una *valoración general* que relacionaba el nivel escolar con grado de marginación de la población del Distrito Federal.

| Nivel de marginación | Grado promedio | Equivalente escolar   |
|----------------------|----------------|-----------------------|
| Muy alto             | 8.0            | 2º secundaria         |
| Alto                 | 8.8            | 3º secundaria         |
| Medio                | 9.5            | Secundaria completa   |
| Bajo                 | 10.7           | 1º bachillerato       |
| Muy bajo             | 12.2           | Bachillerato completo |

Fuente: GDF (2006).

La tabla anterior nos muestra que la población con un mayor índice de marginación es la que tiene el nivel más bajo de escolaridad, pero además señala que en todos los distintos niveles de marginación reportados —desde el muy alto hasta el muy bajo— se trata de una parte de la población que no tiene acceso a la educación superior.

A partir de la construcción de estos datos, la discusión sobre la educación superior para los sectores marginados se vuelve un punto importante de atención para las políticas públicas del gobierno del Distrito Federal, pues se considera uno de los elementos que atender dentro de un marco más amplio que es la política de desarrollo social del GDF.

De este modo podemos ver cómo el planteamiento del problema descarta numerosas posibilidades de solución y se acerca a otras que le sean afines. En este caso, en un primer momento la situación se plantea apenas como una relación entre la falta de acceso a la educación superior y la marginación social y pobreza de los ciudadanos, de modo que la solución debe incluir necesariamente estos aspectos, aunque con el paso del tiempo el bosquejo de solución adquirirá nuevos matices.

En este sentido, una de las estrategias de acción para combatir el deterioro social, la marginación y el empobrecimiento es impulsar el acceso a la educación superior para los sectores de la población que no lo han tenido, de modo que la idea de crear una universidad pública no sólo atiende a objetivos educativos, sino también sociales.<sup>20</sup>

Esta redefinición constante del problema es muestra de la compleja interacción de los actores, la cual puede ser revisada desde distintos enfoques. Si entendemos interacción de los actores como el ejercicio de poder que llevan a cabo entre sí las diferentes partes participantes, entonces es necesario revisar la denominada agregación de preferencias individuales (March y Olsen, 1997), donde la negociación sucede dentro del paradigma racional, de modo que se alcanzan acuerdos, adhesiones, apoyos y hasta derrotas de manera voluntaria, en una lógica de intercambio donde se puede perder o ganar, lo que depende de las habilidades, recursos e información de cada actor. Sin embargo, dicha perspectiva no considera las limitaciones dadas por asuntos ajenos al proceso de negociación o aquellos considerado como externalidades.

Un esquema de análisis más adecuado, sobre todo en el ámbito político, es la que responsabiliza a las instituciones de una gran parte del éxito o fracaso que puede tener una iniciativa, una propuesta o una reforma, no sólo como límites para ese intercambio, sino como canales de participación y ejercicio de poder.

---

<sup>20</sup> Lo relativo al diseño institucional se tratará a profundidad en el capítulo siguiente.

A partir de esto podemos ver a las instituciones<sup>21</sup> –y a las organizaciones- como un elemento fundamental para el análisis, configurando al menos dos grandes momentos en este proceso específico: primero, la coyuntura política marcada por la elección del gobierno del Distrito Federal y el proceso de legitimación y legalización del gobierno que esto desata, lo cual favorece por un lado la incorporación del proyecto educativo a la agenda de gobierno, pero al mismo tiempo impide su implementación debido a las restricciones de tiempo y recursos diversos; luego, en un segundo momento, los órganos de gobierno locales, integrados en una amplia mayoría por miembros del mismo partido político, forman una coyuntura política favorable para la puesta en marcha del proyecto UACM.

De este modo, tenemos que la interacción de los actores no es completamente libre ni depende solamente de su poder o de una coyuntura propicia. Las reglas del juego del sistema político mexicano, formales como la pertenencia a un partido político para contender dentro de él, o informales como la conveniencia de una configuración monopartidaria de los órganos de gobierno, son elementos que forman parte de esta interacción.

Desde cualquiera de los enfoques mencionados en las páginas anteriores, los actores se encuentran en una constante convivencia, no libre de tensión, donde se plantean una y otra vez sus demandas, las problematizan, las construyen como causas o efectos de un fenómeno determinado, y buscan apoyos o adhesiones en el sentido de sus preferencias e intereses. Cobb y Elder (1984) plantean esto mencionando tres puntos que favorecen la incorporación de un asunto en la agenda institucional: 1) que dicho problema se convierta en un objeto de atención amplia por parte del público, 2) que ese público comparta la idea de que es necesaria una o más acciones para su resolución y 3) que esas medidas sean competencia de alguna entidad gubernamental.

De esta manera podemos ver que los actores encuentran en la esfera pública,<sup>22</sup> en la opinión pública, el espacio natural para obtener el respaldo necesario, y los canales más apropiados para esa tarea son los medios de comunicación. Actualmente, la construcción de las políticas tiene, sin duda, un componente gubernamental, pero también uno de carácter público, social, que está presente desde el planteamiento del problema, el cual en ocasiones se vuelve determinante para esbozar una solución,

---

<sup>21</sup> Entenderemos el término instituciones como las reglas del juego, como aquellas normas o reglas, formales y no formales que se comparten en un cierto campo (Powell, 1991).

<sup>22</sup> Esfera pública o espacio público, en el sentido que lo trata Rabotnikof, 2008, se refiere a un espacio de interés colectivo, a la vista de todos y con posibilidades de libre acceso.

para elegir las posibles líneas de acción y establecer de ese modo la pertinencia o relevancia del asunto, su posibilidad de ser incluido o excluido de las agendas de gobierno.

La difusión del tema en cuestión, el planteamiento del problema y las opiniones vertidas a través de los medios de comunicación resultan fundamentales para la construcción de las políticas al poner un tema en el centro de la opinión pública, el cual, de entrada, se coloca como asunto de política pública, es decir como un objeto sobre el cual es necesario tomar medidas, y del mismo modo, el silencio, la omisión o el trato en contra del tema, puede resultar en el fracaso de cualquier iniciativa. Los medios de comunicación, entonces, se convierten en un aliado –o potencial enemigo– de los temas susceptibles de ingresar a la agenda; son actores principales del proceso de construcción de políticas.

En el caso de la creación de la UACM, la participación de los medios de comunicación no funcionó como un detonante para su inclusión en la agenda gubernamental, puesto que el tema empezó a hacerse público a partir de que el entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, declaró a los medios que se abriría la Universidad, pero a partir de entonces los medios escritos permitieron que su espacio fuera utilizado para atacar políticamente al jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, mediante críticas infundadas sobre el proyecto universitario.

Especialmente los medios de comunicación escritos, más que los electrónicos, y particularmente los periódicos Crónica y Reforma dedicaron amplios espacios para desprestigiar por anticipado a la entonces Universidad de la Ciudad de México. Entre 2001 y 2007, Reforma dedicó 75 notas a la Universidad, 38 de las cuales se publicaron sólo durante 2001. Por su parte, Crónica inició su cobertura en 2002, pero puso especial atención en 2005, año previo a las elecciones federales, para denostar el proyecto asociado claramente a un candidato presidencial. Sólo entre abril y diciembre de 2005, 9 meses, Crónica publicó 10 notas negativas para la Universidad, con motivos tan diversos como las críticas al ingreso por sorteo, el proyecto educativo de la ciudad de México, la trayectoria de AMLO o hasta que la Universidad había tirado 800 libros que le donaron porque tenían hongos.<sup>23</sup>

Así pues, tenemos que los actores participan en función de sus intereses y que están en busca de soluciones para los problemas que se plantean. Problemas que no

---

<sup>23</sup> Para mayor detalle consultar las referencias hemerográficas: Cruz Raúl y Raymundo Sánchez , 2005; Escalante, 2005; Hiriart, 2005; Martínez, Araithsol, 2005.

son unívocos ni tienen una importancia en sí mismos, mucho menos un orden jerárquico dado o una prioridad debida a criterios inamovibles, sino que son producto, primero de una interpretación particular, y luego, en muchas ocasiones, de la negociación, el acuerdo o el abierto enfrentamiento entre dichos actores.

A lo largo de todo el proceso de creación de la UACM, pero particularmente en esta etapa de incorporación del asunto a la agenda, la interacción de estos actores, sociedad y gobierno, es fundamental para la concreción del proyecto. En etapas posteriores, tanto en el diseño como en la implementación, revisaremos la incorporación de nuevos actores y circunstancias que mediante su participación coadyuvan a configurar un proceso de política pública, en este caso de educación superior.

## **2.2. Soluciones y oportunidades de elección**

No sólo los problemas –y los actores- están en busca de soluciones. De acuerdo con el planteamiento de Cobb y Elder (1984), las soluciones también son un elemento importante para la formación de la agenda. Un elemento que tiene inercias propias y que en múltiples ocasiones está flotando en el ambiente organizacional en busca de problemas que resolver.

Una computadora no es una solución a un problema, descubierta en el momento oportuno. Es una respuesta que busca activamente una cuestión a la cual aplicarse. A pesar del dicho de que no es posible encontrar la respuesta hasta que se haya formulado bien la pregunta, muchas veces no se sabe en qué consiste la pregunta... hasta que se tiene la respuesta.<sup>24</sup>

En el análisis organizacional, una categoría de análisis que se ha extendido hasta el estudio de las políticas públicas es el *modelo del bote de basura*,<sup>25</sup> que propone la existencia de innumerables soluciones ya elaboradas –proyectos, planes, técnicas, herramientas, estrategias- útiles para la resolución de nuevos –o viejos- problemas.

---

<sup>24</sup> Cohen y March, citados en Cobb y Elder (1984).

<sup>25</sup> *Garbage can model* es un modelo analítico de la teoría de la organización, para explicar algunos procesos de toma de decisiones; particularmente se refiere a las anarquías organizadas, tales como las universidades -carentes de una racionalidad exhaustiva tanto como de una operación jerárquica, altamente estructurada- donde podemos encontrar características de la racionalidad limitada en el centro de dichos procesos.

La importancia de este elemento radica entonces, entre otras cosas, en que la aceptación de una situación o tema como un problema de política pública, es decir, la conversión de un tema general en asunto de políticas, depende en gran medida de la existencia de una solución, condición necesaria, indispensable, para la incorporación de un asunto en cualquier agenda. Si bien la solución puede ser producto de un proceso *ad hoc*, frecuentemente las limitaciones de tiempo y otros recursos hacen que esta surja de entre un universo limitado de opciones preconcebidas que prácticamente coinciden con los problemas.

Como lo he mencionado antes, en la forma de plantear el problema, de estructurarlo, encontramos una respuesta preconfigurada de la ruta que se escogerá para resolverlo. De modo que si el problema se plantea como una relación entre el no acceso a la educación superior y la marginación social de esos sectores, entonces la solución tendría que incluir ambos elementos.

Dicho de otra manera, podemos ver que una vez planteado el problema el universo de posibilidades para resolverlo se reduce considerablemente, pues se descartan numerosas opciones que no agrupen los temas fundamentales. Así, el gobierno, a partir de la interacción con los otros actores, elige un proyecto, una solución adecuada a su propia visión sobre el problema.

La solución para el problema educativo-social en el D. F. se dibuja con la incorporación del ingeniero Manuel Pérez Rocha al gobierno local, primero para el caso de la construcción de la preparatoria Iztapalapa I y después para la creación de la Universidad de la Ciudad de México, pues aunque los testimonios coinciden en que la construcción del proyecto se realizó de manera incremental y con la participación de distintos actores, las ideas fundamentales pertenecían a un personaje históricamente vinculado con la educación pública.

El proyecto se va construyendo poco a poco, en seis meses no se puede hacer, no se puede concretar un proyecto, lo que hicimos en esos seis meses fueron los lineamientos, la estructura general de la universidad, pero la mayor parte del trabajo, del proyecto, estatutos, reglamentos, pues se fueron completando paulatinamente, todavía hay una tarea enorme que realizar en ese sentido, obviamente no partimos de cero, yo tengo 40 años dedicado a la educación superior, entonces tuve la osadía de hacerlo en tan corto tiempo y además tomando de las aportaciones del sistema educativo superior mexicano...<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Entrevista con Manuel Pérez Rocha, rector de la UACM, 20 de octubre de 2005.



Si bien el proyecto no estaba armado en su totalidad, era necesaria una coincidencia de las ideas sobre educación que tenía Pérez Rocha y el proyecto de gobierno que tenía AMLO para que la creación de la UCM tuviera condiciones de factibilidad en lo relacionado tanto con el financiamiento como con las condiciones para su autonomía funcional y jurídica.

Aquí podemos ver como empieza a tejerse el elemento que Cobb y Elder denominan *oportunidades de elección*, con lo que se refieren a las posibilidades que un asunto tiene para ser incorporado a la agenda formal una vez que todos estos elementos se presenten de forma favorable.

Específicamente, el flujo de las oportunidades de elección está determinado por las actividades cotidianas y coyunturales de la vida política, por circunstancias formadas a veces de manera excepcional así como algunos momentos cíclicos que favorecen u obstaculizan la incorporación de nuevos asuntos y, en ocasiones, la renovación de buena parte de las agendas. La renovación de los cuerpos burocráticos en las organizaciones, las elecciones –y particularmente el momento de las campañas políticas- y hasta las crisis –políticas y económicas- son ejemplos de coyunturas que generan grandes incentivos para la creación y modificación de las agendas, momentos en los que surge un intercambio entre la parte gubernamental y la sociedad para el inicio del proceso de generación de las políticas públicas.

No obstante, debemos considerar otros factores que pudieron influir en esta modificación de la agenda, además de la presión de los colonos de Santa Martha. No hay que olvidar que el PRD estaba llegando al gobierno y que el proyecto de remodelación era priísta, además de orden federal. Por lo tanto, había más motivos que la movilización para tomar la decisión: el gobierno se estaba legitimando, había la intención real de construir una nueva forma de gobierno,

### **3. Consideraciones sobre la organización durante la etapa de agenda**

El proceso de formación de la agenda, integrado por actores con orígenes e intereses diversos, generalmente culmina con acuerdos de carácter amplio y general, el cual difícilmente llega hasta la configuración de la estructura institucional o a la contemplación sobre detalles importantes del diseño organizacional.

La interacción entre dichos actores, producto de su heterogeneidad, encuentra puntos de coincidencia en los niveles más generales de los temas de la agenda que,

ya sea por la asimetría de la información que comparten o por el grado de participación e incidencia en el tema que tienen los actores en cada etapa del proceso, generan distintos niveles de conocimiento del tema en cuestión así como interpretaciones del mismo.

En el caso del proyecto UACM, las menciones que se hacían sobre este proyecto durante la campaña de Andrés Manuel López Obrador son apenas unas pinceladas generales donde en todo caso se menciona el nombre y el hecho de que era una universidad pública, pero que no detallan los elementos característicos del proyecto ni las características de la organización.

Quando convocamos a la primera generación de estudiantes y que anunciamos que iba a ser por sorteo, bueno, se despertó mucho revuelo, incluso entre funcionarios del propio gobierno y que son académicos de la UNAM, de la UAM, etcétera, y algunos de ellos, alarmados, se acercaron a decirle a López Obrador, oye, ¿qué están haciendo ahí?, ¿cómo está eso de que alumnos por sorteo?, entonces un día me habló López Obrador:  
—oye, ¿tienes algún documento donde justifiques eso del sorteo?  
—sí, le dije, te lo mando<sup>27</sup>

El desconocimiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la argumentación de uno de los puntos más importantes del proyecto de la UACM tal como es el ingreso por sorteo es una muestra de que la conformación de la estructura ocurrió con la participación de otros actores, algunos que salen de la escena y otros más que se incorporan en un momento que se convierte en una nueva etapa, la del diseño institucional.

Así mismo, muestra la subrayada importancia de la figura del Jefe de Gobierno durante la etapa de agenda pero la paulatina retirada de éste durante las siguientes etapas, tanto de diseño como de implementación.

## **Conclusiones del capítulo**

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la inclusión de un tema en la agenda depende de la confluencia de múltiples elementos, entre los que cuentan sin duda las relaciones de poder entre los actores participantes, pero también el azar, puesto que deben conjuntarse en una coyuntura específica favorable, diversos elementos.

---

<sup>27</sup> Entrevista con Manuel Pérez Rocha, rector de la UACM, 20 de octubre de 2005.

La creación de la UACM es producto de la confluencia de los elementos que Cobb y Elder proponen desde la teoría: actores, soluciones, problemas y oportunidades de elección. Entre los actores se encuentra la sociedad, el gobierno local, especialistas en educación y un partido político; quienes interpretan la realidad desde sus propios puntos de vista, construyendo problemas distintos centrados en temas que van desde la situación particular de una colonia y el desacuerdo con un proyecto de cárcel, hasta el planteamiento de que la marginación de ciertos grupos sociales se debe en gran medida a la falta de escolarización, particularmente de educación superior; los propios actores elaboran las distintas soluciones desde el momento de la construcción del problema y éstas entran en un proceso de deliberación donde se valoran en orden de factibilidad más que de eficiencia; finalmente las oportunidades de elección, ilustradas en este caso por la necesidad de un partido de consolidarse como gobierno y de establecer una nueva forma de gobernar en el Distrito Federal: por políticas públicas.

El proceso de agenda del tema educación superior en el Distrito Federal, que posibilita la creación de la UACM culmina con el decreto de creación del Jefe de Gobierno en 2001 y el inmediato respaldo que la Asamblea da a este proyecto, principalmente en el tema de financiamiento.

Cabe mencionar que en esta etapa encontramos una participación destacada de los actores políticos, quienes se colocan como protagonistas en este periodo, cuando se diseña a la Universidad como organismo descentralizado del gobierno del Distrito Federal, pero que posteriormente, una vez que la UACM adquiere su autonomía, los actores internos de la organización son quienes adquieren el papel central en el proceso, fenómeno que revisaré en los capítulos subsecuentes.

Por último, es importante reflexionar sobre las posibles implicaciones de concebir la educación superior como un derecho de los ciudadanos convierte a la educación pública, incluida la educación superior, en una tarea insoslayable del gobierno que, en la lógica de garantizar el cumplimiento de ese derecho tiene argumentos suficientes para destinar una gran cantidad de recursos a este tema.

Esto tiene implicaciones para el funcionamiento de la organización, como ejemplo tenemos los casos del principio de flexibilidad curricular o la existencia de cuatro distintos ámbitos de aprendizaje, ambos con el fin de contribuir al logro de metas de los estudiantes –ciudadanos y futuros ciudadanos-, los cuales presentan características diversas y complejas para la organización UACM.

### **Capítulo III. Dos momentos del diseño de la UACM: proyecto educativo y diseño organizacional**

En el capítulo anterior quedó establecido que el problema planteado por el GDF trasciende el tema educativo e incorpora elementos tanto del orden político como del orden social, es decir, que plantear la construcción de una universidad pública para la ciudad de México no es una respuesta exclusiva que corresponda al tema de la educación sino que se entrelaza con otros temas de naturaleza política tal como el de la legitimación de un nuevo partido en el gobierno así como con otros temas del orden social y económico, como son pobreza y marginación.

La idea general de este capítulo es proponer que el diseño de la Universidad se realizó a partir de dos razonamientos complementarios: por un lado lo relacionado específicamente con un proyecto educativo, y, por el otro, lo que se relaciona con un proyecto de gobierno y su construcción sobre el tema de la educación superior, combinación que arroja elementos favorables para la configuración del proyecto universitario tanto como problemas intrínsecos al diseño.

El marco teórico es el de la etapa de diseño de las políticas públicas, desde donde extraigo elementos para analizar los procesos de toma de decisiones implicados en esta etapa, los cuales, vale adelantarlo, tienen un importante matiz ideológico.

El análisis consiste en la revisión de las principales características del proyecto educativo de la Universidad, así como de su estructura organizacional, tal cual aparecen en sus documentos constitutivos, con el objetivo de identificar los principales aciertos y desaciertos en el proyecto original.

Para delimitar claramente el objeto de estudio es pertinente establecer que los objetivos sociales y políticos del proyecto del GDF aparecen como contexto del objeto, es decir, del proyecto educativo de la UACM, aunque no son materia central de análisis en esta investigación.

## **1. Elementos teóricos del diseño de políticas públicas: método racional exhaustivo y diseño incremental**

De acuerdo con el enfoque de las políticas públicas, las etapas que integran los procesos de elaboración de políticas no son consecutivas ni suceden de manera lineal. Sin embargo, con el fin de facilitar su estudio y ordenar los elementos de análisis, estas etapas pueden ser revisadas de manera individual, considerando características específicas para cada una de ellas.

Si seguimos el orden lógico de este enfoque, la siguiente etapa sería la de diseño, que consiste en la construcción de las estrategias específicas a seguir para alcanzar los objetivos previstos y la cual está integrada por nuevos procesos de toma de decisiones.

El análisis de esta etapa de diseño puede realizarse principalmente a partir de dos grandes paradigmas relacionadas con los procesos de toma de decisiones: el del diseño racional exhaustivo y el del diseño incremental, los cuales corresponden al esquema que integra la lógica de la racionalidad pura y a la incorporación de los criterios de racionalidad limitada, respectivamente.

El primero de ellos, denominado *diseño racional exhaustivo*, responde a la necesidad de profesionalizar la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, la cual se presenta en el contexto de las crisis de los diversos modelos del Estado de bienestar,<sup>28</sup> y atiende a la lógica de la economía neoclásica, incorporando esos principios racionales optimizadores con la intención de tomar decisiones de manera objetiva, para hacer la mejor elección, para construir la alternativa óptima y alcanzar el mayor beneficio pagando el menor costo posible (Lindblom, 1959).

Desde el punto de vista de la racionalidad pura, este método permite incrementar las probabilidades de eficiencia no sólo en la toma de decisiones sino también de las consecuencias derivadas del diseño, es decir, que un diseño racional permitiría reducir las posibilidades de fracaso en la fase de implementación o puesta en marcha del proyecto.

Para lograr estos objetivos es necesario establecer un planteamiento global que busque la raíz del problema y desde ahí puedan plantearse soluciones para todas las problemáticas que lo integren, es un planteamiento con objetivos complejos y con

---

<sup>28</sup> Crisis que ocurrieron en diversas partes del mundo a consecuencia de las grandes responsabilidades del Estado, el gasto de recursos públicos que ello supuso, y, en algunos casos, la falta de planeación y el manejo irregular de esos recursos.

estrategias igualmente complejas debido a la intervención de múltiples temas y problemas, así como por la intervención de un sinnúmero de personas y circunstancias.

La metodología pertinente para esta forma de diseño requiere ubicar la raíz del problema, es decir su causa primera, incluso cuando esta aborde problemáticas o temas distintos, un planteamiento global, integral, el cual plantea identificar todas las variables existentes y construir hipotéticamente los distintos escenarios con las modificaciones que arroje cada una de esas variables, posteriormente se haría una valoración de las ventajas y desventajas que cada uno de esos escenarios presenten, se medirían y, finalmente, optar por la solución óptima.

Como ventajas de operar la toma de decisiones de manera sistemática y pretendidamente científica, tendríamos, al menos idealmente, una alta probabilidad de que las opciones escogidas fueran siempre las mejores, de modo que los posibles errores atiendan a externalidades o a eventos incalculables que incidan en la implementación de tal diseño.

La metodología del diseño racional exhaustivo es teóricamente impecable, sin embargo diversos autores han orientado sus estudios a demostrar su inoperatividad debido a la existencia de límites a esa racionalidad pura, es decir a la imposibilidad de llevar a la práctica tal metodología, en virtud de: la falta de la información necesaria completa, la incapacidad de cómputo de todas las variables posibles, así como la escasez del tiempo y otros recursos diversos, los cuales han sido algunos de los límites mencionados (Simon, 1982).

Así, también otros factores han sido revisados por la literatura específica del campo de las políticas públicas, los cuales funcionan como elementos que dificultan alcanzar los criterios de eficiencia deseados; entre ellos se encuentra la vieja forma global, integral, de abordar los problemas públicos, contenidos en grandes planes de gobierno, con objetivos inmensurables, estrategias poco claras para alcanzarlos y enormes dificultades de evaluación.

El segundo paradigma en el diseño de políticas inicia a partir de la reflexión sobre la inoperancia de estos elementos con la cual surge la propuesta del *diseño incremental*, también llamada *la ciencia de salir del paso*, que se posiciona como una alternativa viable para el diseño de políticas públicas. Las diferencias más importantes con el modelo racional exhaustivo son fundamentalmente tres: realizar planteamientos de problemas más acotados y, por lo tanto, plantear objetivos más pequeños, así como aprovechar las experiencias anteriores en decisiones sobre casos similares.

La incorporación de la noción de *límites* dentro del proceso de toma de decisiones, significó la aceptación de la existencia de procesos enmarcados por una *racionalidad limitada* tanto en los momentos de toma de decisiones en el diseño de una política pública como en la operación de tales decisiones, de modo que los fracasos, errores o efectos inesperados en las políticas o en los programas de gobierno dejaron de ser imputados solamente al diseño o a la –falta de- planeación.

Este método, denominado incremental, propone que los problemas pueden abordarse aún sin ir a *la raíz*, sino que pueden tener alternativas de solución, como plantea Lindblom, *por las ramas*, es decir, elaborar un planteamiento que se concentre en objetivos específicos, que planteen resolver una parte de la problemática, una rama del problema enunciado; plantea resolver una parte del problema, se propone objetivos más modestos pero también más susceptibles de ser cumplidos, con mayores condiciones de factibilidad. Aquí el análisis no parte de cero, se establecen de entrada escenarios equiparables con las circunstancias existentes y se recuperan elementos aplicables al caso de estudio, para finalmente recuperar las características más convenientes que se pondrán en práctica.

La metodología empleada con frecuencia en los diseños de tipo incremental, denominada comparaciones sucesivas limitadas, requiere identificar las opciones tomadas en contextos similares y que han sido probadas con resultados diferentes, así mismo, realizar una serie de comparaciones entre los escenarios distintos y una valoración de las posibilidades más factibles de acuerdo con las condiciones específicas del problema planteado. Es decir, que a diferencia del método racional, que propone establecer primero los objetivos y, en un segundo momento, construir la mejor alternativa para resolverlo, el método incremental propone, primero, considerar las posibilidades de solución que existen, que se encuentran a la mano o que pueden construirse con los elementos disponibles, para, en un segundo momento, empatar los objetivos con esas soluciones.

En el caso del modelo de la UACM no existen elementos para afirmar que las comparaciones sucesivas limitadas fueron realizadas de manera sistemática, pero sí es posible observar algunas decisiones que fueron posibles gracias a las condiciones favorables que tuvieron los diseñadores y no como producto de un sistema de decisión sistematizado y puramente racional. Tanto en el caso de elementos que se rescatan de otras instituciones, por ejemplo la no especialización temprana, así como aquellos elementos nuevos, por ejemplo el ingreso sin examen de admisión, no se encontraron

evidencias de algún estudio sistematizado para determinar su idoneidad como soluciones al problema planteado por el GDF, y sin embargo fueron aceptados sin cuestionamientos por parte de las instancias de gobierno que aprobaron el proyecto.

A partir del planteamiento de estas características generales de los dos métodos de diseño de políticas, puedo establecer que el diseño del proyecto UACM guarda semejanzas con lo que ambos métodos plantean, en términos de los elementos analíticos que se pueden extraer de ellos: si atendemos al modelo de la planeación racional exhaustiva, podemos ver un proyecto que se presenta como contribución para resolver un problema que trasciende el tema puramente educativo y que se enlaza con lo social y lo político; y si atendemos al método de comparaciones sucesivas limitadas, podemos ver que el proyecto UACM no surge como una medida diseñada *ad hoc*, sino que incorpora elementos vigentes en el sistema educativo nacional, los cuales han probado sus resultados en las diferentes instituciones de educación superior.

Lo que estamos haciendo aquí no es distinto a lo que se ha intentado o lo que se ha buscado, aquello por lo que se ha luchado en muchas de nuestras instituciones, por ejemplo la estructura académica: la universidad está organizada en tres colegios, que es una organización similar a la de las tres divisiones de cada unidad de la UAM, nosotros también tenemos tres áreas, no les llamamos divisiones, les llamamos colegios, tomamos un poco de ahí, modificada, [...] lo mismo le podría decir por ejemplo de lo que se refiere a la estructura gruesa de los planes de estudio, tenemos lo que llamamos un ciclo básico, que en la UAM llaman tronco común y después el ciclo superior, tronco común que además también se ha introducido en otras instituciones, en las facultades de la UNAM también tienen troncos comunes, entonces tomamos muchas cosas [de otras ies], entonces no nos sacamos las cosas de la manga, ni partimos de cero.<sup>29</sup>

El diseño del proyecto educativo de la UACM retoma características experimentadas en otras instituciones de educación superior, tales como la organización académica por colegios, la existencia de un ciclo básico y la estructura general de los planes de estudio, pero también incorpora elementos innovadores, tales como el ingreso por sorteo, que se empata con el diagnóstico de que la marginación social está directamente relacionada con el grado de estudios rescatado por el Gobierno del Distrito Federal.<sup>30</sup> Estos elementos revelan un modelo de toma de decisiones en el diseño que no es ajeno al contexto político, ni está basado en una

---

<sup>29</sup> Entrevista con el ingeniero Manuel Pérez Rocha, rector de la UACM, 20 de octubre de 2005.

<sup>30</sup> Ver cuadro 1 del capítulo II, página 12.



lógica puramente racional, sino que selecciona partes de la experiencia en el tema de la educación superior e incorpora elementos innovadores para construir una solución factible al problema planteado por el GDF.

El problema central que este diseño busca resolver es la relación entre marginación social y grado de estudios, por lo cual se incorporan elementos académicos que contribuyan a romper el círculo de la marginación brindando oportunidades de ingreso a aquellos individuos que no las tuvieron y que debido a ello no pueden alcanzar mejores condiciones de vida. Es importante mencionar que este planteamiento puede entenderse como un elemento de corte ideológico, dado que es evidente que el diseño de una institución es insuficiente para romper ese círculo o para resolver el problema completo. Otro problema circundante, la falta de cobertura, no se contempla como un objetivo del diseño, aunque sí se menciona como argumento sobre la pertinencia de la Universidad.

El objetivo de las siguientes páginas es establecer la relación entre los principales elementos del diseño y el problema planteado por el GDF, en términos de su función y pertinencia como partes de la solución.

## **2. Idea de educación superior: diseño del proyecto educativo**

El proyecto educativo de la UACM se compone de distintos elementos, algunos innovadores y otros que son adaptaciones de algunas instituciones de educación superior (IES) mexicanas ampliamente consolidadas. La intención de este apartado no es buscar el origen de estos componentes o analizar su desarrollo en otras IES, sino mostrar la intención original del diseño y los argumentos utilizados para su inclusión en el proyecto.

En algunos casos pueden identificarse contradicciones en el propio diseño, las cuales dejo señaladas como posibles causas de cambios que realiza la organización y que serán revisados con mayor detenimiento en el capítulo de implementación.

Las características del proyecto educativo que revisaré son: Ingreso irrestricto, Paradigma centrado en el aprendizaje, Formación crítica, científica y humanística, No especialización temprana, Flexibilidad curricular, Ámbitos de aprendizaje y Formas de evaluación.

## 2.1. Ingreso irrestricto

El mecanismo de ingreso a la UACM es el sorteo. No hay criterios de exclusión para aquellos que soliciten un lugar en la Universidad, salvo el cupo. Incluso esa restricción se salva ofreciendo prioridad de ingreso en el siguiente ciclo a los estudiantes que no son aceptados por falta de lugar, de modo que del total de la nueva oferta se restan los lugares de quienes integran la lista de espera, por lo que el *peor* de los escenarios posibles para un estudiante es ingresar en el siguiente periodo.

Esta característica en la Universidad atiende el planteamiento que el GDF hizo al establecer –aceptar- la relación entre marginación social y nivel de escolaridad y establecer como una de las causas principales de este fenómeno las condiciones desfavorables que tienen los sectores más vulnerables de la población para ingresar a la educación, especialmente en los niveles medio superior y superior.<sup>31</sup> Desde este punto de vista, el hecho de ampliar la oferta educativa en dichos niveles tiene que vincularse con un mecanismo no excluyente como el ingreso sin examen de admisión.

Cabe mencionar que en ningún documento de la Universidad existe el objetivo de resolver los problemas de exclusión educativa, marginación o incluso de cobertura de la educación superior en el D. F. Los términos de los documentos tienen un corte ideológico, más que programático o de una proyección calculada para tal efecto.

El principio de ingreso irrestricto se aplica también a la inscripción a los cursos. Sin embargo, a partir de algunas contradicciones en la legislación, se generan situaciones no previstas que caen dentro de la ambigüedad y son objeto de interpretaciones tanto por parte del profesor como del estudiante:

Todo estudiante de la Universidad podrá inscribirse en cualquier curso que en ella se imparta con dos únicas condiciones: a) que demuestre, de conformidad con los reglamentos aplicables, poseer los conocimientos previos que dicho curso supone y b) que haya cupo en el momento de inscribirse.<sup>32</sup>

Aún cuando el artículo citado establece que el estudiante debe tener y demostrar los conocimientos necesarios para el curso en cuestión, en los hechos los profesores no tienen las herramientas necesarias para hacer cumplir esta disposición

---

<sup>31</sup> Como respaldo a este punto, pueden consultarse los estudios realizados por el GDF sobre exclusión educativa en el Distrito Federal, presentados por delegación en la página: [www.educacion.df.gob.mx/images/exclusion\\_educativa](http://www.educacion.df.gob.mx/images/exclusion_educativa).

<sup>32</sup> LUACM, Capítulo II, Artículo 6, Fracción V.

legal, pues ante la posibilidad de usar la evaluación diagnóstica para este fin encontramos el siguiente artículo:

Todos los estudiantes tendrán derecho a que, a lo largo de sus estudios, se les practiquen las evaluaciones diagnósticas y formativas necesarias para que conozcan sus avances y carencias, y puedan llevar a cabo las acciones indispensables para lograr objetivos académicos que se propongan. Los resultados de estas evaluaciones no podrán ser usados para restringir sus derechos, ni los estudiantes podrán usarlos para exigir certificaciones en condiciones distintas a las establecidas en el artículo 14 de esta ley en los estatutos y reglamentos correspondientes.<sup>33</sup>

En el siguiente capítulo revisaré que esta argumentación, desde la superficie parece ser contundente desde el punto de vista de la equidad, pero revisada desde los hechos presenta diversas dificultades debido a la escasez de recursos para sostener este esquema, pero, sobre todo, por las problemáticas que la *no selección*, es decir, la ausencia de filtros académicos para los estudiantes, ocasiona a la Universidad.

## **2.2. Paradigma centrado en el aprendizaje**

La UACM se ubica dentro del paradigma de los procesos educativos centrados en el aprendizaje. De acuerdo con los documentos consultados sobre el modelo universitario,<sup>34</sup> este paradigma está integrado por distintas corrientes que han criticado la idea del papel de la escuela como transmisora de información relevante para distintos campos de conocimiento, lo cual equivale a ubicar al aprendizaje como procesos de acumulación de esa información, de memorización, con estudiantes que se limitan a recibir los conocimientos y reproducirlos y con programas de estudio llenos de contenidos conceptuales y de información.

La propuesta general del conjunto de corrientes críticas a este planteamiento sobre la escuela y sobre la educación se trata de reconocer al aprendizaje como aquellos procesos que realiza el aprendiente para reelaborar conocimientos y colocar a éste en el centro de los procesos educativos; requiere al estudiante como agente activo dentro de esos procesos, que al interaccionar con sus conocimientos previos, sus profesores y sus pares logre aprender a aprender.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> LUACM, Capítulo II, Artículo 6, Fracción VI.

<sup>34</sup> UACM, (2007) *El proyecto educativo de la UACM*. Documentos de apoyo académico, México, UACM.

<sup>35</sup> Una característica del contexto actual que favorece este nuevo paradigma es la alta velocidad en la producción de conocimientos e información así como de la difusión que estos encuentran en los medios de

Colocar al estudiante en el centro del proceso educativo, no como el destino de las estrategias de planeación del aprendizaje, sino como partícipe de éstas implica propiciar su participación en todas las etapas de su propio proceso de aprendizaje, desde la organización de su ruta formativa, la elección de los tiempos y ritmos de trabajo más convenientes para él, así como el desempeño de un rol activo en la construcción del conocimiento.

Esto supone un perfil de profesor que conozca y ponga en práctica todos los principios bajo los cuales está construido el modelo de la Universidad, por lo cual el proceso de selección, información y/o capacitación de los académicos se vuelve un proceso de alta importancia para el desarrollo exitoso del proyecto educativo.<sup>36</sup>

También supone un perfil de estudiante con un alto nivel de responsabilidad y protagonismo de su aprendizaje, un estudiante ideal que no constituye necesariamente la mayoría de los estudiantes mexicanos, por lo cual el proyecto Universitario consideró algunas medidas para acompañar al estudiante en el tránsito del modelo educativo de donde egresó hacia el modelo educativo de la UACM. Entre esas medidas están la flexibilidad curricular, la no especialización temprana, los distintos ámbitos de aprendizaje y las modalidades de evaluación, que serán revisadas como apartados específicos de este capítulo y contrastadas con la realidad en el capítulo de implementación.

El rol activo del estudiante en el modelo educativo de la UACM puede verse en varios momentos de su formación, participa desde la organización de su ruta curricular –número de asignaturas a cursar, horarios, asignación de profesores, elección de un tutor, planeación de la ruta formativa-, hasta su trabajo dentro del aula, donde los ejercicios se realizan en pequeños grupos para propiciar la reflexión, el debate, el intercambio de ideas y la argumentación.

Entre las bases teóricas citadas por los documentos de la Universidad para instaurar su modelo dentro de este paradigma se encuentran cuatro pilares:<sup>37</sup>

El primero de ellos es el constructivismo, en gran parte derivado de la epistemología genética de Jean Piaget, de donde retoma postulados fundamentales tales como la adecuación de contenidos a las capacidades de comprensión de quien

---

comunicación –principalmente los electrónicos- que hace imposible que el estudiante pueda tener toda la información necesaria, tanto por la dificultad de dársela como por la posibilidad de que estos la aprendan. En estas circunstancias es más pertinente y útil que el estudiante aprenda a aprender, que pretender una educación enciclopédica.

<sup>36</sup> Este asunto está desarrollado con mayor amplitud en el apartado de profesores de este capítulo.

<sup>37</sup> Estos tres soportes teóricos están descritos de manera más explícita en el documento: UACM, (2007) *El proyecto educativo de la UACM*, Documentos de apoyo académico, México, UACM.

aprende, el abordaje de los conocimientos partiendo de lo más familiar hacia lo abstracto, el aprovechamiento de ideas previas, aproximaciones y errores que al romper el equilibrio cognoscitivo del individuo propician acciones para estabilizarlo nuevamente, lo cual conduce a la reelaboración de conocimientos y a la construcción de nuevos significados.

El segundo es la propuesta de David Ausubel, con su aportación de la perspectiva sociocultural al constructivismo, de donde el modelo de la UACM retoma el concepto de *aprendizaje significativo*, basado en la idea de que el conocimiento es resultado de un proceso mental integrado por la construcción de redes de sentido, en el que se involucran actividades intelectuales, afectivas y culturas de los aprendientes.

El tercer conjunto teórico citado es el de Vygotski, tanto su aportación sobre la mediación social en el proceso de aprendizaje, como la incorporación del concepto *zonas de desarrollo próximo* que subraya la cualidad interactiva del aprendizaje.

Finalmente, está la aportación de Leonardo Viniegra Velásquez, con su postura denominada Crítica de la experiencia, y la resignificación del concepto *aprendizaje con sentido* una vez que se asocia al ejercicio de la crítica, dado que de este modo se discrimina, selecciona y reelabora la información que se recibe.

De acuerdo con lo anterior este proyecto requiere desarrollar una estrategia que permita valorar a los individuos en primer término, pero aceptando que son sujetos que poseen diferentes historias de vida, gustos personales, problemas, aspiraciones, y que con base en estos aspectos, diseñe las estrategias y ejercicios capaces para el aprendizaje. Cabe destacar que la distinción de los estudiantes como individuos implica partir de las necesidades del sujeto que aprende para incorporarlos a un proceso que se desarrolla en un contexto colectivo, donde el intercambio de experiencias es fundamental para construir el conocimiento.

Uno de los elementos que se buscan para lograr la participación del estudiante durante todas las etapas de su proceso de aprendizaje es la flexibilidad de ese proceso, puesta en práctica tanto al interior del aula como a lo largo de las rutas formativas de los estudiantes.

Al interior del aula la flexibilización implica el establecimiento de relaciones más cercanas entre estudiantes y docentes, la superación de las viejas estructuras jerárquicas y autoritarias, la práctica de la autonomía y la responsabilidad de estudiantes y profesores y la coexistencia de diversos métodos de enseñanza adecuados a las distintas necesidades de aprendizaje. Pero la concepción de

flexibilidad también se encuentra permeando el currículo de la Universidad, como posibilidad de construir rutas formativas distintas, adecuadas a los distintos ritmos de aprendizaje.<sup>38</sup>

Rescatar la experiencia del sujeto que aprende, realizar un proceso de construcción de significados que llevan a cabo los individuos a partir de las experiencias vividas, donde se ponen en juego sus conocimientos previos, relaciones afectivas, situaciones emocionales, contexto socioeconómico, entre otros factores a través de los cuales la persona es capaz de generar un significado singular y propio de una experiencia o de un conocimiento general colectivo.

Lo anterior requiere dejar de lado, paulatinamente, el modelo tradicional de la escuela donde el conocimiento se transmite unidireccionalmente, del profesor hacia el alumno, bajo la modalidad de la cátedra, para, en cambio, potenciar las capacidades de aprender y pensar. Esto implica un cambio del modelo tradicional de la impartición de cátedras hacia una clase más dinámica, donde prevalezca la horizontalidad en las relaciones docente-estudiante y estudiante-estudiante para resolver un problema mediante la aportación conjunta.

Desde un punto de vista conceptual esta serie de cambios, principalmente al interior del aula, involucra la transformación del tipo de relaciones entre tres elementos protagónicos del trabajo escolar, a saber: los conocimientos, los docentes y los estudiantes. En el viejo esquema, el docente se coloca como el sujeto que posee el conocimiento y en todo caso lo comparte, lo enseña; mientras que en el nuevo esquema de relaciones tendrá la función de propiciar que los estudiantes lleguen por sí mismos a construir dicho conocimiento.

Es decir, se presentan tres relaciones que requieren modificarse dentro del ámbito escolar: la de docente-conocimiento, donde el docente aprende constantemente tanto por el resultado de su actualización como por la interacción con los estudiantes; la de docente-estudiante, desplazándose hacia la horizontalidad y propiciando la participación de los estudiantes en su propio proceso de construcción del conocimiento; y finalmente, la de estudiante-conocimiento, que entonces será más resultado de un acto de voluntad que de una imposición, permitiendo una visión reflexiva y crítica sobre un conocimiento que no se memoriza sino que se comprende.

---

<sup>38</sup> Lo relacionado con flexibilidad curricular se trata de manera específica en el apartado con el mismo nombre.

A partir de la modificación de estas tres relaciones, y no sólo de sí mismo, el estudiante inicia el proceso de *aprender a aprender* -que es otro de los principios del proyecto-, partiendo de su identidad, de sentirse y pensarse como parte de un grupo o una comunidad, de una sociedad, y del cuestionamiento acerca de los mitos, prejuicios, costumbres y vicios alrededor de la forma en que cada uno cree aprender.

### **2.3. Formación crítica, científica y humanística**

*Aprender a aprender* se posiciona como un primer paso para lograr una *formación crítica, científica y humanística*, una formación integral que permita al egresado ser capaz de valorar el contexto en el que se encuentra inmerso, con una visión crítica, con rigor científico, pero sin dejar de percibirlo con sentido humanista; es decir, que sea capaz de mirar los fenómenos de una manera integral y ver el conocimiento como una construcción colectiva.

Para este punto, al igual que en los procesos centrados en el aprendizaje, también se requiere un perfil de profesor que sea adecuado para tal efecto, que conozca cómo propiciar que los estudiantes aprendan a aprender, que propicie la participación del estudiante como sujeto activo de sus procesos y el aprendizaje crítico. Así mismo, un estudiante que esté familiarizado con este tipo de formación, o, en su defecto, que la conozca y se apropie en los seis meses que dura el programa de integración, en el año y medio de su paso por el ciclo básico o en algún momento de los cuatro años y medio que dura su educación superior.

### **2.4. No especialización temprana**

Como parte del principio de una formación crítica, científica y humanística, la Universidad se propone un esquema de no especialización temprana, organizado en dos ciclos: uno básico y uno superior. El ciclo básico se imparte en tres modalidades correspondientes a cada uno de los colegios existentes: el Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales (CHyCS), el Colegio de Ciencia y Tecnología (CCT) y el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCyH); y el ciclo superior corresponde a las asignaturas específicas de cada licenciatura.

Los colegios agrupan las licenciaturas y posgrados que comparten un área disciplinar, de modo que cada uno ofrece un ciclo básico con asignaturas que son

comunes a un grupo de licenciaturas,<sup>39</sup> así como distintos posgrados, todos con el objetivo de ofrecer, al inicio, una formación integral, que sólo se irá especializando en el tránsito hacia el ciclo superior, donde se encuentran las asignaturas correspondientes a cada licenciatura, y en su caso, hacia los posgrados.

---

<sup>39</sup> El planteamiento es muy parecido al tronco común que existe en algunas escuelas y facultades de la UNAM así como en diversas instituciones de educación superior.



|               | Colegio Ciencia y Tecnología   | Colegio Humanidades y Ciencias Sociales  | Colegio Ciencias y Humanidades   |
|---------------|--|--|--|
| Licenciaturas | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ingeniería en sistemas de transporte urbano</li> <li>-Ingeniería en sistemas electrónicos industriales</li> <li>-Ingeniería en sistemas electrónicos y telecomunicaciones</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Arte y patrimonio cultural</li> <li>-Ciencia política y administración urbana</li> <li>-Filosofía e historia de las ideas</li> <li>-Creación literaria</li> <li>-Comunicación y cultura</li> <li>-Ciencias Sociales</li> <li>-Historia y sociedad contemporánea</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Promoción de la salud</li> </ul>   |
| Posgrados     | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Maestría en ciencias genómicas</li> <li>-Doctorado en ciencias genómicas</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Maestría en Defensa y promoción de los derechos humanos</li> <li>-Maestría Didáctica y conciencia histórica</li> <li>-Maestría Pensamiento y cultura en América</li> <li>-Doctorado Pensamiento y cultura en América</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Maestría en Dinámica no lineal y sistemas complejos</li> <li>-Maestría en Educación ambiental</li> </ul> |

Este principio de no especialización temprana atiende dos temas distintos pero complementarios entre sí: el perfil del egresado y sus relaciones con el mercado laboral, respectivamente. La no especialización temprana es un elemento que se relaciona directamente con el enfoque de flexibilidad curricular, puesto que entiende el currículo como un puente entre educación y trabajo, como dotar de herramientas al estudiante para ingresar a ese mercado de trabajo competitivo y cambiante.

Para el egresado, la no especialización temprana le brinda la oportunidad de tener una formación básica común que atiende a la idea de universidad como universalidad, es decir, la posibilidad de acercarse a disciplinas diversas —tanto de las ciencias sociales como de aquellas denominadas *duras*—, de construirse un perfil académico diverso, y de adquirir una visión más amplia de la realidad. Adicionalmente, este principio proporciona a los estudiantes las herramientas necesarias para no reducir sus posibilidades laborales en un mercado de trabajo siempre cambiante.

Diversas investigaciones coinciden sobre las constantes variaciones en el mercado laboral (Jacinto y Gallart, 1998, 1) así como en las implicaciones de este fenómeno en la transformación de la organización del trabajo y las nuevas formas de relaciones laborales.

En resumen, la tendencia en la formación de los estudiantes y en el perfil de los egresados, es ofrecer una formación básica y flexible, compartida por todos los estudiantes, que efectivamente les permita insertarse en el mercado de trabajo, pero, al mismo tiempo, les dé las herramientas necesarias para trascender las variaciones que este mercado les presentará a lo largo de su vida.

La formación amplia, flexible que también tenga una parte profesionalizante, les permite decir a lo mejor la hago por aquí, a lo mejor cambian de idea en el camino o se encuentran un mercado saturado y se pueden mover porque tienen una formación universitaria y no están encasillados.<sup>40</sup>

Este testimonio de uno de los fundadores de la UACM y participante activo del diseño del proyecto universitario nos revela la intención de preocuparse por no especializar tempranamente a los estudiantes, y al mismo tiempo ilustra la concepción de los diseñadores sobre la relación de la formación universitaria y el campo laboral.

La no especialización temprana se presenta entonces como una oportunidad para que, ante circunstancias adversas del mercado de trabajo, el egresado de una licenciatura pueda resolver diversas problemáticas, emplearse en diversos campos, mediante la adquisición de conocimientos multidisciplinarios y que pueden ser abordados desde distintos puntos de vista para asignarles diversas aplicaciones, lo

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada al doctor Massimo Modonesi, ex coordinador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, realizada el 4 de agosto de 2005.

cual resulta en mayores oportunidades de trabajo para los sujetos —debido a la posibilidad de diversificarse en el mercado laboral— así como la posibilidad de reorientar sus competencias de acuerdo con las condiciones que se le presenten.

En este sentido, la selección de las licenciaturas que impartiría la Universidad no fue producto de un estudio de mercado sino una decisión de los diseñadores a partir de la propia idea de no especialización que tenían:

Fuimos contactando poco a poco a personas que empezaran a acercarse y empezaran a trabajar en la idea de algunos planes de estudio que correspondieran a algunas licenciaturas que considerábamos importantes, eso fue digamos el arranque académico de la universidad [...] yo de manera particular me avoqué a la licenciatura en historia, consulté gente, consulté personas, después construimos un pequeño equipo para ciencia política, [...] filosofía, muy tempranamente filosofía por la presencia de Luis Villoro como del consejo asesor, [...] después apareció también comunicación, empezamos a diseñar, las carreras que finalmente acabaron siendo las que son eh?, no hubo muchas más que nacieron después, nació después la de ciencia social, que es sociología y antropología, y [...] al mismo tiempo me acuerdo que fue uno de los grandes debates que teníamos era cómo darle cuerpo a esa idea de que no hubiera especialización inmediata.<sup>41</sup>

La creación de licenciaturas afines y la no especialización temprana configuraron el esquema para cumplir con los objetivos de dotar al estudiante de una formación que le permita desempeñarse en un mercado laboral cambiante, pero no se diseñaron los mecanismos que permitieran hacer efectivos estos principios, es decir, se dejó enunciada la idea como un objetivo, pero no se desarrollaron las estrategias específicas, claras, para su cumplimiento.

Los cuatro elementos que reviso en este apartado se encuentran permanentemente entrelazados, como factores que, según el diseño, coadyuvan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, de modo que podemos ver que para hacer efectivo el principio de no especialización se sugiere un esquema de flexibilidad curricular, el cual está constituido no sólo por el diseño de la malla horaria o la elaboración de distintas opciones de rutas curriculares, sino también por la existencia de modalidades distintas de evaluación —con distintos fines también— y la posibilidad de que el aprendizaje sea acompañado por el docente en ámbitos adicionales al aula, tales como la asesoría y la tutoría.

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada al doctor Massimo Modonesi, ex coordinador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, realizada el 4 de agosto de 2005.

## 2.5. Flexibilidad curricular

La noción de formación flexible engloba aspectos diversos, tanto académicos, culturales y sociales, como políticos y económicos, y aunque en cada institución universitaria tiene significados distintos, la coincidencia fundamental es la tendencia a evadir la rigidez de: los planes de estudio, en aspectos relacionados con la seriación de materias y las rutas curriculares únicas; de los tiempos límite para la finalización de periodos escolares; de títulos académicos específicos para desempeñar una actividad laboral.

Del mismo modo, el desarrollo de esta noción en el campo de la ciencia y la tecnología ha debilitado la posición determinista de las disciplinas académicas y ha generado nuevos campos multidisciplinarios e interdisciplinarios, los cuales tienen nuevos objetos de estudio, métodos de producción y nuevos paradigmas.

Sin embargo, la formación flexible no es solamente una consecuencia de los procesos sociales, políticos y culturales mundiales. En el campo de la filosofía educativa es una forma de disposición curricular que está centrada en las necesidades del estudiante y que tiene la intención de ofrecerle una formación integral, científica y humanística, constructiva y propositiva, aunque puede entenderse de formas distintas de acuerdo con el contexto específico de la cada institución.

En el siguiente cuadro pueden observarse distintos ejemplos de instituciones donde existe flexibilidad curricular, pero cada una constituida con elementos distintos, es decir, entendiéndola desde formas diversas y derivado de eso, implementándola con recursos diferentes. Debido a esto podemos ver casos donde la flexibilidad curricular se entiende como la posibilidad de que el estudiante, guiado por un tutor, pueda orientar sus tiempos de estudio de acuerdo con sus propias necesidades, como en la Universidad de Chiapas, o una noción más compleja de flexibilidad, como en los casos de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), la Universidad Autónoma del Estado de Morelos o la de Tabasco, donde la idea de flexibilidad implica la posibilidad de trayectorias distintas, la colaboración por parte de tutores y asesores con el estudiante, la reducción de su actividad presencial –que significa de manera implícita un aumento de horas autodidactas-, y otros aspectos como la necesidad de trabajo interdisciplinario o de procesos de evaluación permanentes.

Otras universidades, como las de Campeche, Chiapas y la Benito Juárez de Oaxaca conciben la flexibilidad curricular como la existencia de asignaturas optativas para el estudiante que decide apoyado por un tutor o un asesor.

|  | En qué consiste  | Observaciones  |
|--|--|--|
| Universidad de Campeche                    | Tutorías<br>Asesorías<br>Asignaturas optativas   |  |
| Universidad Autónoma de Yucatán            | Posibilidad de trayectorias de formación distintas<br>Reducción de actividad presencial<br>Asesorías<br>Tutorías<br>Trabajo interdisciplinario | Falta de recursos para operar el modelo (profesores).<br>Inadecuaciones del modelo con la normatividad.<br>Simulación.   |
| Universidad Autónoma del Estado de Morelos | Estructuras curriculares flexibles<br>Procesos permanentes de evaluación<br>Tutorías   | Ausencia de información sobre flexibilidad curricular para profesores.<br>Prácticas viejas en nuevos contextos.<br>No hay actividades colegiadas.<br>Necesidad de estructuras administrativas flexibles. |
| Universidad Juárez Autónoma de Tabasco     | Flexibilidad en tiempos y rutas<br>Asignaturas optativas<br>Tutorías<br>Enfoque centrado aprendizaje   | Estructura académica: por divisiones<br>Dificultades de implementación: exámenes para acreditaciones; rol de profesores: inscripciones   |
| Universidad de Chiapas                     | Tutorías   | Esquema de flexibilidad orientado a tiempos y posibilidades de los estudiantes.<br>Motivación social y económica.  |
| Universidad Benito Juárez de Oaxaca        | Tutorías<br>Asesorías  |  |

Fuente: elaboración propia.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> El cuadro fue elaborado con la información de documentos públicos de las universidades y complementado a partir de la discusión de la mesa de flexibilidad curricular en el X Congreso Mexicano de Investigación Educativa, realizado en Veracruz, en agosto de 2009.

En el cuadro anterior podemos ver que, de los ejemplos citados, los modelos de flexibilidad curricular que presentan esquemas más complejos, es decir, con mayor cantidad de elementos, son los que tienen mayores dificultades durante su implementación, principalmente por falta de recursos y por falta de una información adecuada para los profesores. Estas situaciones comparten muchos rasgos con lo que ocurre dentro de la UACM, donde el modelo de flexibilidad engloba numerosos aspectos de la Universidad, para lo que se requiere una gran cantidad de recursos que no siempre están disponibles, tanto de número de profesores como de formación docente. La presentación sobre las principales problemáticas sobre la puesta en marcha y el funcionamiento de la flexibilidad curricular en la UACM se revisará en el capítulo de implementación, en el apartado 2.5.

Si atendemos a las distintas interpretaciones sobre flexibilidad que presento en el cuadro anterior, tenemos que el concepto de flexibilidad curricular puede leerse desde la posición de muchos actores, diseñadores del currículo, instancias administrativas encargadas de la gestión escolar, profesores, estudiantes, padres de familia, entre otros; pero al interior de los procesos escolares en la UACM destacan dos lecturas fundamentales: para el estudiante, la flexibilidad curricular tiene que ver con la elección del tiempo, lugar y formas para su aprendizaje, de acuerdo con sus intereses, necesidades y posibilidades; para la Universidad, la flexibilidad supone una amplia oferta curricular y así también la disposición de recursos suficientes para apoyar esos tiempos y espacios que demanden los estudiantes.

Es decir, la flexibilidad curricular se presenta como la oferta institucional para su población estudiantil y es al mismo tiempo el contexto donde los estudiantes se desarrollan y construyen sus propias rutas curriculares.

Las rutas curriculares o formativas son las secuencias de asignaturas que el estudiante elige dentro de una gama de posibilidades para completar su formación profesional. A partir de su diversidad, existe la posibilidad de obtener títulos diferenciados así como la disposición de diversos tiempos y ritmos para el estudio en atención a los intereses y a las posibilidades de cada estudiante.

En cuanto a lo relacionado con la elección de las rutas formativas, el estudiante, con la ayuda de su tutor, puede elegir diferentes asignaturas de la oferta académica de la licenciatura que cursa o de cualquier otra que se imparta en la institución, sin otro requisito que tener los conocimientos previos para cursarla y sin otra restricción que el cupo de cada grupo.

En relación con los tiempos también se contempla un escenario de flexibilidad debido a que los estudiantes pueden cursar las asignaturas de manera independiente porque no se encuentran seriadas, aunque, de acuerdo con la LUACM, deberá demostrar que tiene los conocimientos para cursarla con base en una evaluación diagnóstica que el profesor hace a su grupo al inicio de cada curso. Así también, los estudiantes pueden cursar las asignaturas las veces que sea necesario hacerlo, del mismo modo que solicitar sus evaluaciones cuando se sientan capacitados para ellas, sin restricción del número de exámenes que presenten.

Sin embargo, la operación de esta disposición no ha resultado satisfactoria, cuando menos desde el punto de vista de algunos profesores y algunos órganos colegiados, quienes actualmente discuten en la junta de enlaces (órgano integrado por representantes de todas las áreas académicas de la Universidad) una norma para establecer los límites a este aspecto de la flexibilidad, el cual desde su punto de vista se ha convertido en un factor para la planeación institucional ineficiente.

En síntesis, la flexibilidad curricular tiene múltiples interpretaciones, algunas de ellas, sin duda, se relacionan con la interpretación de los actores encargados del diseño. A decir de Bertha Orozco, “el significante *currículum flexible* [es] un recipiente de significados múltiples” (Orozco, 2009, 67), de manera que este concepto puede tener formas muy diversas tanto de las estructuras como de los procesos para su implementación.

En este sentido, en la UACM es posible encontrar planes de estudio con distintas formas de flexibilidad basadas en la interpretación particular de las academias originales encargadas del diseño de los planes de estudio. Para revisar esto, el siguiente cuadro presenta las once licenciaturas de la Universidad clasificadas en nueve formas distintas de flexibilidad. Dos ingenierías así como dos licenciaturas presentan un esquema muy parecido, por lo cual las presento sólo en dos columnas. Así mismo, el orden, de izquierda a derecha, indica las licenciaturas que van incorporando mayores elementos de flexibilidad, entre los que se incluyen: el número de asignaturas optativas frente al número de indispensables –obligatorias- así como las posibilidades de rutas curriculares alternativas dentro del mismo plan de estudios.

| Diferenciación en flexibilidad curricular |  |  |   |   |   |   |                                  |                    |  |
|---|--|--|---|---|---|---|----------------------------------|--------------------|--|
| Licenciatura                              | Promoción de la salud  | Historia y soc. contemp.   | Ciencias sociales   | ISTU  | Dos ingenierías : ISEI ISET   | Arte y patrimonio cultural  | CPYA U CC                        | Creación literaria | Filosofía e historia de las ideas                        |
| Optativas                                 | 2  | 3  | 7   | 10  | 12  | 13  | 15                               | 26                 | 29   |
| Indispensables                            | 37   | 35   | 30  | 41  | 38  | 27  | 25                               | 17                 | 13   |
| Total                                     | 39   | 38   | 37  | 51  | 50  | 40  | 40                               | 43                 | 42   |
| Otros criterios de flexibilidad           | El ciclo básico está integrado por dos colegios distintos y las asignaturas optativas son de otros colegios. | Incluye 4 seminarios monográficos que cambian de tema periódicamente . | Las optativas pueden ser cualquiera de la oferta en las otras licenciaturas . | Considera tres optativas que necesariamente tienen que ser de otros colegios. | Considera tres optativas que necesariamente tienen que ser de otros colegios. | Si el alumno cursa 10 asignaturas optativas y 30 indispensables puede obtener un título con área de especialización . | Ofrecen ejes temáticos optativos |                    | Ofrece cinco áreas preferentes (énfasis en una de ellas) |



Es necesario establecer que para los fines de este capítulo la clasificación del cuadro anterior atiende a las características formales de los planes de estudio, es decir a los criterios, particularmente sobre flexibilidad, con los cuales fueron elaborados, de manera que sólo representan el diseño de estos y no su desempeño real.

En el siguiente capítulo revisaré la operación de esos diseños distintos en la cotidianidad universitaria, con el objetivo de exponer cómo a lo largo de la fase de implementación, el diseño original cambia no sólo en términos de forma sino de resultados, pues en los casos donde se incluyeron mayores elementos de flexibilidad se encontraron también mayores dificultades de implementación.

## **2.6. Evaluación del aprendizaje**

Evaluación es la acción o acciones que conducen a la determinación del valor o valores de algo... [y] definir el valor de algo implica formular un juicio. De hecho, con frecuencia, se define al juicio como una acción valorativa; por lo tanto, valor y juicio son dos conceptos sumamente próximos, y evaluar y juzgar son, en gran medida, sinónimos (Pérez Rocha, s/f: 2).

Sin embargo, diversos documentos internos de la Universidad (UACM, 2006; UACM s/f) destacan que a lo largo de la historia, la exploración que conlleva el proceso de evaluación se ha transformado en una experiencia que provoca resistencia y temores por parte de quien será evaluado.

La asociación de las evaluaciones con situaciones de incertidumbre y angustia, y en algunas casos con la posibilidad de no acceder a un objetivo deseado, sea la promoción al siguiente grado escolar, la obtención de un certificado o la aprobación de una asignatura, acarrea consecuencias para el estudiante que en algunos casos puede ser la pérdida permanente de la posibilidad de continuar con sus estudios y hasta la pérdida del empleo, lo cual en muchas ocasiones depende del criterio de una persona respecto de lo que ve o de lo que cree entender (Pérez Rocha, 2006).

Pero más allá de la forma de las implicaciones colaterales de una evaluación, debemos señalar los aspectos relativos a su utilidad. En un primer momento, una evaluación le aporta información al profesor sobre el alumno, sobre lo que sabe y lo que desconoce, y por su parte, el alumno recoge una calificación que significa si lo hizo bien o no. Sin embargo, una evaluación tiene el potencial de arrojar resultados para

más sujetos en el proceso de aprendizaje: para el profesor, para el alumno y para la institución.

Al profesor le dice si el alumno sabe o desconoce determinados datos, principios, teorías, definiciones o conceptos, pero también debe ser capaz de proporcionarle información acerca de los procesos que el alumno utiliza para llegar a los resultados finales así como sobre aquello que desconoce. De esta manera, al alumno la evaluación no solamente le otorgará un número, sino que le brindará la oportunidad de valorar sus conocimientos y en su caso, tener herramientas de ayuda para volver sobre ellos. Por otra parte, a la institución le arroja información sobre su propio desempeño y resultados.

Sin embargo, cabe destacar que la única evaluación al interior de la UACM es para los estudiantes, quienes están sujetos a múltiples evaluaciones en distintos momentos de su formación, pero no es el mismo caso para los profesores ni para la institución, toda vez que ninguno de estos últimos está inserto en ningún proceso de evaluación formal interno ni externo,<sup>43</sup> por lo que el análisis versará sobre las formas de evaluación para los estudiantes y las dificultades para su implementación que se han generado desde el momento del diseño.

Tradicionalmente, los profesores han sido los depositarios de la tarea de evaluar los conocimientos, habilidades y actitudes respecto de los trabajos escolar que tiene los estudiantes. Ésta práctica posee algunas ventajas debido al seguimiento que hace el profesor del trabajo y los avances de sus alumnos, así también la existencia de un lenguaje que ambos pueden comprender y que les permite comunicarse eficazmente; pero también posee algunas desventajas como la incorrecta aplicación de un criterio por parte del profesor, incompatibilidades personales, o en algunas ocasiones criterios que los estudiantes no pueden cumplir.

Con objeto de conservar las ventajas del acercamiento entre profesores y estudiantes, pero al mismo tiempo de retirar al máximo posible la presión que ejercen las evaluaciones sobre estos últimos, la UACM ha establecido tres modalidades de evaluación para el aprendizaje: la evaluación diagnóstica, que explora el estado actual de los conocimientos del estudiante; la evaluación formativa, que se encarga de observar los avances respecto de un punto inicial determinado y en su caso hacer recomendaciones sobre los resultados; y la evaluación para la certificación de

---

<sup>43</sup> Los profesores que se encuentran en programas de estímulos, becas o evaluaciones, lo hacen a título personal.

conocimientos, que tiene el objetivo de emitir un certificado sobre un conjunto de conocimientos determinado.

**a) Evaluación diagnóstica.** De acuerdo con la fracción V, del artículo 6, capítulo II de la LUACM, los estudiantes tienen derecho de inscribirse a cualquier curso de su elección siempre y cuando demuestren que tienen los conocimientos previos necesarios, para lo cual la Universidad desarrolló como estrategia la evaluación diagnóstica que tiene la función de explorar los conocimientos del estudiante respecto de las necesidades y requisitos del ciclo que el estudiante va a iniciar. El uso que se puede hacer de los resultados de esta evaluación corresponde a tres actores: los estudiantes, quienes sabrán si tienen el respaldo académico necesario inscribirse al curso; a los profesores, para tener una medida general del nivel del grupo; y para la institución, al momento del nuevo ingreso, que no usa los resultados para rechazar estudiantes pero sí para ubicarlos dentro del programa de integración o pasarlos directamente al ciclo básico que les corresponda.

Por ello, la evaluación diagnóstica tiene dos vertientes: la que hacen los profesores a cada uno de sus grupos y la evaluación diagnóstica del nuevo ingreso. En el caso de la evaluación diagnóstica que se aplica al inicio de los cursos, los contenidos varían de acuerdo a cada de las asignaturas, pero el objetivo es el mismo para todas: detectar posibles deficiencias individuales o colectivas sobre los conocimientos previos indispensables para cursar la asignatura y establecer los procedimientos más adecuados para subsanarlas, ya sea mediante la sugerencia de lecturas adicionales, el tratamiento de algunos temas específicos en asesorías o incluso la adecuación del programa en función del promedio del grupo.

La evaluación diagnóstica para los alumnos de nuevo ingreso tiene dos ejes que son las matemáticas y la expresión oral y escrita. La metodología de esta evaluación consiste en —hasta el momento— cuatro días de trabajo durante los cuales los estudiantes resuelven distintos instrumentos de evaluación que en el caso de matemáticas ponderan los procedimientos y no solamente los resultados, y en el caso de la expresión oral y escrita, rescatan las habilidades más que los contenidos.

Pese a lo masivo del nuevo ingreso, la Universidad se plantea ofrecer una atención personalizada al alumno, se propone que desde el momento en que se incorpore como estudiante, lo haga respondiendo a sus particulares condiciones y necesidades académicas y formativas. En este sentido, al ingresar a la Universidad el

estudiante participa de un proceso de evaluación diagnóstica que deriva en recomendaciones para la construcción de la ruta formativa más conveniente según sus intereses, es decir, en recomendaciones acerca de qué cursos tomar para iniciar su vida universitaria. Esta práctica de evaluación y de recomendaciones de los tutores acompañará al alumno en su tránsito por los distintos ciclos y asignaturas de su carrera. Pero además, este diagnóstico inicial le permite a la Universidad como institución tomar diversas decisiones tanto de tipo operativas, como organizativas.

Los principales problemas relacionados con la evaluación diagnóstica están relacionados con una contradicción la LUACM y reforzados con algunas deficiencias del diseño organizacional de la Universidad y están explicados en el apartado de ingreso irrestricto de este capítulo, así como en lo relacionado con evaluación diagnóstica del capítulo de implementación.

**b) Evaluación formativa.** Éstas se llevan a cabo a lo largo de los cursos y su finalidad es dar a conocer los avances y problemáticas del estudiante respecto de temas específicos para que el profesor le haga sugerencias en aquellos puntos en los que lo necesite. “Los propósitos más importantes de la evaluación formativa son:

- Permitir tanto al estudiante como al profesor obtener información acerca del desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje
- Que el profesor detecte avances y dificultades de los estudiantes respecto a un tema o unidad del curso, desarrollo de habilidades específicas, hábitos de trabajo intelectual, etc.
- Aportar elementos para que, entre los estudiantes y el profesor, diseñen nuevas estrategias para resolver los problemas detectados” (UACM, s/f).

**c) Evaluación para la certificación.** El proceso de certificación consiste en la aplicación de un instrumento o examen diseñado por un comité integrado por los profesores de cada asignatura, el cual tiene por objetivo avalar, de manera institucional, que el estudiante posee los conocimientos básicos planteados por los programas del curso en cuestión.

Esto significa que la certificación de las asignaturas se hace de manera independiente a la impartición de las mismas. Es decir, el estudiante cursa una asignatura y cuando se siente listo para obtener el certificado que avale sus conocimientos, acude a la coordinación de certificación a solicitar la aplicación de la

evaluación, la cual puede ser realizada el número de veces que el estudiante lo requiera (no más de dos veces por año) sin que haya ninguna penalización o consecuencia al respecto.

En caso de no tener los conocimientos necesarios o de reportar un nivel insuficiente, el estudiante puede reinscribirse al curso, solicitar asesorías y estudiar de manera independiente, para solicitar nuevamente la certificación en el periodo en el que así lo decida.

## **2.7. Ámbitos de aprendizaje**

El paradigma educativo centrado en el aprendizaje requiere de la participación de diversas instancias de apoyo para el estudiante, pero también de muchas horas de estudio divididas en cuatro ámbitos de aprendizaje.

**a) Aula.** El salón de clases uno de los ámbitos de aprendizaje donde se desarrolla el trabajo académico de los estudiantes y profesores, el cual es común para diversos sistemas escolarizados y semiescolarizados, independientemente del enfoque que tengan. Es un espacio colectivo donde se abordan los contenidos de los programas de estudio de cada curso y donde se pone en práctica la interacción entre los estudiantes y el profesor.

El matiz del trabajo de aula en la UACM es que este requiere el manejo simultáneo de conocimientos, habilidades y actitudes, tanto por parte del profesor como del estudiante, para alcanzar la posibilidad de construir el conocimiento de manera conjunta.

Para tal fin, por parte del estudiante es necesario que prepare su participación con anterioridad suficiente —si es necesario recurriendo a las asesorías y tutorías— para ser capaz de argumentar sus opiniones, exponer sus puntos de vista, plantear dudas o plantear críticas sobre el tema en cuestión; y que por parte del profesor exista, además de la preparación de cada tema, un seguimiento de la clase y de los estudiantes de manera individual para retroalimentarlos y repetir la dinámica.

Física y simbólicamente, el profesor se encuentra entre los estudiantes, no delante de ellos; la disposición de las mesas puede variar, pero generalmente están distribuidas en círculo(s) o en una disposición de cuadro y no en fila; hay dos pizarrones en cada aula, y las dinámicas de trabajo generalmente incluyen trabajos en

pequeños grupos o en pares que el profesor guía con ritmos diferentes de acuerdo con el grado de avance de los estudiantes.

**b) Estudio independiente.** El tiempo de estudio independiente se refiere a las horas que el estudiante dedica a preparar sus tareas o dar seguimiento a sus clases cuando está fuera de su horario escolar.

**c) Asesoría.** Los actores de la asesoría son el profesor y el estudiante, [...] su objeto de trabajo es la materia que cursan con el profesor cuya asesoría, y su propósito fundamental es aclarar dudas [...] orientarlos acerca del trabajo que necesitan realizar por su cuenta y apoyarlos a profundizar en los temas que más les interesan” (UACM, 2007: 61).

Como puede verse, las tareas pensadas para las asesorías son diversas. Los profesores tienen una importante descarga académica en lo referente a horas-clase para que puedan atender, en su jornada laboral de ocho horas, a todos los estudiantes que se acerquen a sus cubículos para pedir asesorías.

La distribución horaria por semana, por profesor, está dispuesta de la siguiente manera: de un total de 40 horas de trabajo, 10 horas se dedican a trabajo frente a grupo, 15 horas a la semana están dispuestas para las actividades de tutoría con los estudiantes que tengan asignados y para los espacios de asesoría; y las 15 horas restantes para trabajo colegiado e investigación.

Además, el diseño de este horario es flexible, pues aunque no está contemplado en un reglamento institucional, puede ocurrir que si un profesor o grupo de profesores tiene un proyecto de investigación particularmente importante, la academia correspondiente decida cambiar las proporciones de tiempo de trabajo de esos profesores y redistribuir las actividades de descarga académica y las que de ello se desprendan.

De esta manera, podemos ver que el planteamiento de los ámbitos de aprendizaje es congruente con la distribución de las actividades de los profesores; es decir, que la idea general sobre lo académico está respaldada por las disposiciones administrativas necesarias para su cumplimiento.

**d) Tutoría.** La figura del tutor tampoco es una innovación por sí misma en la UACM. Diversas universidades en México han implementado programas de tutorías con matices diferentes de acuerdo a las necesidades de cada modelo educativo.

En la siguiente tabla encontramos algunos ejemplos de la diferencia de estos enfoques. Entre ellos destacan los Programas de Apoyo a Estudiantes Indígenas (PAEI) formados con el apoyo de la ANUIES, los cuales se constituyen como un área de gestión universitaria que tiene como finalidad impulsar el fortalecimiento educativo de estudiantes indígenas de nivel licenciatura.

| Tutorías                                      |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | Características del modelo educativo                             | Características de la figura de las tutorías  | Observaciones   |
| Universidad Autónoma de Chiapas               | -Flexible<br>-Busca la calidad<br>-Estudiante como centro        | -Sistema institucional de tutorías:<br>-Psicológica<br>-Socioeconómica<br>-Médica<br>-Orientación educativa   | El programa de tutorías está centrado en evitar la deserción escolar. Funciona como la lógica de un programa asistencial. |
| Universidad Autónoma de Chihuahua             | Modelo basado en competencias                                    | Prog. Institucional de tutorías:<br>-Médico<br>-Académico<br>-Estructural   | Los tutores se asignan a solicitud expresa de los estudiantes. Tienen reuniones colegiadas.                               |
| Universidad de Guanajuato                     |  | Programa Institucional de Tutoría:<br>Se dirige únicamente a los aspectos técnicos y académicos.  |   |
| Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo | Enfoque multidisciplinario para atención a la comunidad diversa. | Consta de: apoyo académico, nivelación, cursos remediales, becas, orientación profesional, apoyo médico, cursos de formación de tutores para estudiantes indígenas, cursos de preparación para examen de ingreso, actualización educativa, talleres, entre otros. | Constituye el Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas (PAEI) con la ANUIES.                                   |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca | Modelo educativo flexible, de calidad y basado en programas. | Programa de tutorías en proyecto mediante los fondos del Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas.  | Las competencias ocupan un lugar muy importante en el modelo educativo: actitud emprendedora, enfoque a la calidad/excelencia, autonomía e integridad ética, comunicación efectiva, aprendizaje y curiosidad intelectual, iniciativa para actuar, solución creativa de problemas, pensamiento creativo, orientación al otro (empatía). |
| Universidad Juárez Autónoma de Tabasco       | Modelo curricular flexible.                                  | Programa Institucional de Tutorías.  | Planes y programas orientados a la enseñanza.  |
| Universidad Veracruzana                      | Nuevo modelo educativo integral y flexible.                  | El tutor brinda orientación durante toda la trayectoria escolar del estudiante; lo guía en los procesos académicos y en los administrativos; es mediador entre las instancias institucionales y el tutorado. | Las tutorías se consideran estrategias para operar el nuevo modelo en la Universidad.  |

En el cuadro anterior puede verse que en distintos casos la figura de la tutoría no atiende solamente criterios académicos para guiar al estudiante, sino que está relacionada con una asistencia de tipo socioeconómico y en algunos casos con programas comunitarios específicos, pero en todos los casos la tutoría sirve como una vinculación entre el modelo educativo y el estudiante.

Cuatro de las siete universidades que muestra el cuadro, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, reportan un modelo educativo flexible, aunque presentan diferencias importantes con la UACM en cuanto a las funciones de la tutoría.

En el caso de Chiapas, la tutoría se concentra en la atención de aspectos psicológicos, socioeconómicos y hasta médicos de los estudiantes. Es un programa de carácter asistencial que pasa muy poco por lo académico, toda vez que el objetivo general es contribuir a bajar el índice de deserción escolar.



En la Autónoma de Oaxaca, las funciones de la tutoría son principalmente de asistencia a los estudiantes en los proyectos que desarrollan dentro del Programa de apoyo a estudiantes indígenas, en un contexto influido por los esquemas de aprendizaje por competencias, que en el caso de Chihuahua es el centro del modelo educativo.

Los casos de Tabasco y Veracruz son los más afines al de la UACM, pues la función de las tutorías tiene un corte exclusivamente académico y consiste en desarrollar estrategias para insertar al estudiante en un esquema de flexibilidad curricular, que en la mayoría de los casos es nuevo para él.

Por último, está la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, donde la tutoría tiene funciones muy diversas, pero que se encuentra apoyada por un programa de ANUIES para atender a una comunidad diversa, partiendo de un modelo educativo con un enfoque multidisciplinario. En este caso, la enorme cantidad de funciones de una tutoría se hace posible debido a los recursos que le inyecta un programa, como apoyo para el desempeño de un proyecto.

En la UACM la tutoría está planeada como un servicio permanente y para todos los estudiantes, con el objetivo de asistir a cada uno, de manera personal, en el diseño más conveniente de su ruta formativa, para acompañar al estudiante a lo largo de su trayectoria escolar y detectar cuáles son las necesidades académicas a lo largo de esa trayectoria, cuáles podrían ser posibles obstáculos o dificultades y apoyarlo en la formación de un plan de trabajo para alcanzar sus objetivos académicos.

Así podemos ver que la figura de la tutoría, a través las sugerencias en la elección de materias, de áreas y la posibilidad de encontrar itinerarios coherentes, funciona como un espacio de seguimiento personalizado de los estudiantes, el cual se encarga de dos aspectos fundamentales: el aprendizaje y las estrategias para llegar a él. ¿Qué objetivos académicos pretende el estudiante? y ¿cuáles son los caminos para llegar a él?

El proceso de tutoría inicia desde el ingreso de los estudiantes a la Universidad, es decir, para que todos tengan un tutor desde esa primera fase, la asignación se hace por sorteo, de manera que cada estudiante tiene un tutor desde el primer día. No obstante este acompañamiento personal, la finalidad de este esquema de tutoría es colaborar con el estudiante a la construcción de su autonomía académica, adquirida paulatinamente con la inmersión plena del estudiante en el proyecto educativo, y bajo el supuesto de una implementación eficiente del mismo.

Las funciones del tutor las realiza en su propio cubículo y están organizadas individualmente, es decir, cada profesor asigna las horas, los días y las actividades que realizará para esta función, en espera de que los estudiantes asistan. Los estudiantes no tienen ninguna consecuencia si no asisten a las sesiones que se les convoque de tutoría, de modo que nuevamente, el proyecto educativo parece apelar a la voluntad de los estudiantes y a su interés *innato* por el conocimiento.

## **2.8. Profesores: perfil del académico en el proyecto UACM**

La figura del académico que el proyecto de la UACM señala es la del profesor-investigador de tiempo completo, aunque también se contemplaron las modalidades de medio tiempo y profesor de asignatura (cuarto de tiempo). La idea principal fue generar un cuerpo de académicos con arraigo a la Universidad, para conformar una plantilla de profesores dedicados a la UACM como su única actividad laboral, a partir del nombramiento de tiempo completo acompañado de un salario digno.<sup>44</sup>

Como parte de este planteamiento del diseño, resultaron múltiples funciones relacionadas con los académicos, entre las que se encuentran: docencia, tutoría, asesoría, preparación de clases, investigación, difusión de la cultura, vinculación, trabajo colegiado. Sin embargo, en la puesta en marcha del proyecto se fueron adicionando funciones, las cuales en muchas ocasiones son incompatibles entre ellas debido a la cantidad de tiempo que requieren. Como ejemplo puedo citar el de los consejeros universitarios, o el de cualquier profesor en alguna comisión que le impide materialmente realizar todas las funciones restantes.

La función docente del académico en este modelo es fundamental para su funcionamiento, dado que él mismo debe modificar una serie de prácticas de su quehacer cotidiano, por lo cual el perfil del docente en este modelo educativo requiere elementos tanto de información como de formación, es decir, que el académico idóneo necesita no sólo conocer el qué sino también el cómo. Para este efecto de información y formación de los profesores de la Universidad, se diseñó una instancia denominada de apoyo, la cual tenía como función principal impartir los cursos de introducción al modelo educativo para los profesores de nuevo ingreso.

---

<sup>44</sup> Las cuestiones referentes al salario de los profesores las trataré en el capítulo de implementación, en el apartado de perfil del académico.

Como parte de la selección de un perfil docente adecuado al modelo educativo de la UACM puede mencionarse el propio proceso de contratación de los profesores, al principio evidentemente constituido por afinidades entre los fundadores y sus conocidos y posteriormente integrado por tres etapas formales: la primera, una selección de los currículos que han solicitado ingreso en la página de la UACM de acuerdo con el perfil que la academia en cuestión requiera; la segunda, una presentación por escrito de un tema relacionado con la disciplina a la cual pretende ingresar y la tercera, la presentación de una clase modelo ante tres sinodales, uno de la academia determinada, otro invitado externo y uno más de *apoyo académico*, quien se encarga de evaluar en el aspirante los elementos que el modelo le requiere.

De este modo, podemos ver que el diseño del proyecto educativo contempla una selección de su cuerpo académico que se realiza mediante una evaluación entre pares, que pone atención en el conocimiento de la disciplina específica así como en la afinidad con el modelo educativo. Sin embargo, es importante señalar que esta evaluación depende en gran medida de la propia interpretación sobre el modelo que tiene quien realiza la entrevista.

Finalmente, como parte de la preocupación del diseño por el perfil del académico, a los profesores ya seleccionados bajo los criterios mencionados, se les ofrecería el curso de introducción a la Universidad, impartido por personal de la Universidad, de la instancia denominada *apoyo académico*, en el cual, de acuerdo con el planteamiento original, se presentaría el modelo de la UACM a los profesores, con el fin de compartirles experiencias docentes, estrategias pedagógicas pertinentes y se ofrecerían diversas formas de apoyo académico para lo sucesivo. Sin embargo, lo que no puede afirmarse es que el curso de inducción, o en general la información sobre el modelo educativo sea suficiente para cambiar las prácticas.

### **3. Diseño organizacional: estructura académica, estructura administrativa y forma de gobierno**

La UACM abrió sus puertas a los primeros estudiantes en septiembre de 2001, la matrícula inicial fue de 596 estudiantes inscritos en el Plantel del Centro Histórico, entonces único plantel. A partir de ese momento, el proyecto educativo debe tomar forma y materializarse en la estructura organizacional más adecuada para cumplir sus propósitos.

La configuración de la estructura organizacional, en esta fase de diseño se rige a partir de las características principales del proyecto educativo, pero en su proceso de consolidación adquiere formas imprevistas producto de las dinámicas generadas de manera autónoma. Ejemplo de ello es la separación de las academias en secciones de trabajo o las escisiones de nuevas academias derivadas de las originales, sobre todo de las academias con mayor número de profesores.

En el siguiente apartado presento la configuración inicial de la organización, con el objetivo de exponer la idea imperante del diseño organizacional, antecedente de una estructura que se encuentra pendiente hasta la realización del 2º Congreso Universitario, donde se definirá la estructura definitiva de la Universidad.

La transformación de esta estructura y el surgimiento de nuevas instancias académicas, administrativas y de gobierno, así como las problemáticas derivadas ya sea por la permanencia de la organización inicial o en algunos casos por la transformación de algunas partes de esta, las revisaré en el capítulo de implementación.

### **3.1. Estructura académica: colegios y academias**

La estructura académica inicial de la Universidad se integró a partir de tres colegios: Ciencias y Humanidades; Humanidades y Ciencias Sociales; y Ciencia y Tecnología, los cuales estaban formados por distintas academias –colegiados de profesores alrededor de disciplinas afines-. Existen varias formas de organización de las academias: las academias de una sola asignatura, academias que imparten varias asignaturas, tanto de ciclo básico como de ciclo superior, academias de licenciatura y academias de posgrado.

En el siguiente cuadro presento la configuración de la estructura académica general de la UACM, dividida por colegios y ciclos de especialización. En cada uno de los cuadrantes aparecen las academias encargadas de la organización de la organización e impartición de las asignaturas correspondientes.

|                   | Coordinación Académica<br>(Coordinador)  |   |   |
|-------------------|--|---|---|
|                   | CHyCS<br>(Coordinador)   | CCH<br>(Coordinador)  | CyT<br>(Coordinador)  |
| Posgrado          | -Posgrado en Ciencias sociales<br>-Derechos humanos  |   |   |
| Ciclo superior    | -Arte y patrimonio cultural<br>-Ciencia política y administración urbana<br>-Ciencias sociales<br>-Creación Literaria<br>-Cultura científica y humanística<br>-Filosofía e historia de las ideas<br>-Historia y sociedad contemporánea | -Promoción de la salud<br>-Psicología<br>-Salud comunitaria | -Biología<br>-Física<br>-Informática<br>-Ingeniería<br>-Matemáticas<br>-Química |
| Ciclo básico      | -Idiomas: inglés y francés<br>-Estudios sociales e históricos<br>-Cultura científica y humanística<br>-Lenguaje y pensamiento  |   |   |
| Ciclo integración | -Expresión oral y escrita<br>-Identidad conocimiento y aprendizaje   |   |   |

Fuente: documentos oficiales de la Universidad.

En el cuadro anterior puede verse que sólo en el Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales existen academias exclusivas para cada uno de los ciclos, es decir, hay academias de posgrado, de ciclo superior, de ciclo básico y otras de integración, mientras que en los otros dos colegios las academias se reparten las asignaturas de todos los ciclos.

Los procesos de conformación de las academias también fueron distintos en cada caso, pero todas se fueron configurando mediante invitaciones personales, de manera que no hubo un diseño único para todas sino que su cada proceso fue distinto, basado en las afinidades de los profesores fundadores:

Al principio fue por invitación, profesores de los que conocía y reconocía su trabajo, que destacaban como escritores, pero también en su formación académica.<sup>45</sup>

Las funciones de las academias, así como las de los coordinadores de los colegios, no estaban formalizadas en ningún reglamento oficial, de modo que su campo de acción fue muy variado, delimitado por los intereses de sus miembros, pues aún cuando en 2007 el Consejo Asesor presentó un provisional Reglamento de academias, éste no fue acatado debido a la ausencia de una relación jerárquica entre el Consejo y las academias.

Hacíamos de todo, yo llegué a trabajar 14 horas diarias para la Universidad: hicimos el plan de estudios, los programas [de la licenciatura], trabajamos en los programas de integración también, los horarios, las discusiones con los compañeros sobre qué era lo relevante en cuanto a contenidos, el diseño de los propósitos, los primeros esfuerzos para realizar la certificación independiente, la invitación y contratación de nuevos profesores [...] y claro que hacíamos investigación, sólo que estaba volcada en la organización de la Universidad, en la organización de la docencia.<sup>46</sup>

La actividad de los profesores en las academias en este periodo de configuración de la estructura estaba volcada hacia la docencia, tanto por el tiempo de dedicación como por los recursos destinados. Sin embargo, la organización de la docencia, el diseño de los planes de estudio, incluso la elaboración de las mallas horarias se realizan a partir de la investigación, un tipo de investigación del que no queda registro, y que no tiene un aprovechamiento óptimo debido a la falta de socialización del conocimiento producido.

Entre las tareas principales que realizaron las academias desde el arranque del proyecto de la Universidad también se encuentran los temas relacionados con la certificación, pues aunque ésta se realiza de manera independiente, mediante la

---

<sup>45</sup> Entrevista a una profesora del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, fundadora de la UACM, viernes 7 de mayo de 2010.

<sup>46</sup> Ibidem.

participación de una instancia administrativa que organiza el proceso y registra los resultados, son las academias, a través de los comités de certificación, quienes se encargan de los aspectos académicos de los procesos de certificación.

Los comités de certificación, integrados por todos los profesores de tiempo completo que imparten la asignatura en cuestión, deciden, con base en el programa, cuáles serán los criterios de evaluación, los contenidos y el tipo de instrumento que se usará para realizar dichas evaluaciones a partir de acuerdos tomados de manera colegiada. Posteriormente, el comité evaluará y asentará las calificaciones correspondientes.

De acuerdo con este sistema, cualquier estudiante, sin importar si cursó la asignatura con el profesor a, b, o c, o incluso si se preparó de forma autodidacta, será evaluado con los mismos criterios, de la manera más imparcial y equitativa posible.

El proceso de certificación independiente se implantó de la misma forma en todos los colegios de la Universidad, apoyado por las instancias administrativas correspondientes y establecido formalmente como el único procedimiento para que los estudiantes puedan acreditar sus asignaturas.

Algunos temas importantes, como la no especialización temprana o la certificación independiente se dieron por sentados y no pasaron por la discusión en las academias debido a los lineamientos generales que se plantearon como estructura básica de las licenciaturas: la existencia de los ciclos básico y superior y los procesos de certificación independiente. Sin embargo, otros, como el de la flexibilidad curricular, fueron objeto de interpretaciones distintas en cada academia, dando como resultado planes y programas de estudio muy distintos entre sí en términos de estructura y de flexibilidad.<sup>47</sup>

### **3.2. Estructura administrativa: instancias de apoyo**

Empezamos con una oficina en Periférico Sur, donde estaban las oficinas del IEMS, porque ya existía la preparatoria de Iztapalapa y ya existía el embrión del sistema de preparatorias que después iba a correr paralelo a la UACM, entonces ahí Manuel [Pérez Rocha] tenía una pequeña oficina, tenía una secretaria [...] y un asistente, [...] fue la primera oficinista en donde después había un letrado que decía UCM, ahí empezó esto.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Para revisar a detalle este tema, cfr. el apartado de flexibilidad curricular.

<sup>48</sup> Entrevista con el doctor Massimo Modonesi, ex coordinador del colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, 4 de agosto de 2005.

La idea inicial del organograma de la Universidad se percibe en la cita anterior: un conjunto de instancias de apoyo, reducido, con el propósito fundamental de gestionar los procesos generados en la academia. La propia nomenclatura de las instancias ilustra este objetivo, pues en ninguna de las áreas se nombró directores o jefes, sino coordinadores, encargados de despacho o enlaces.

Las instancias administrativas que se fueron incorporando fueron las coordinaciones de: Certificación y Registro, Información, Informática y Planeación, primero como áreas centralizadas, y luego, con el surgimiento de nuevos planteles como el Plantel Del Valle, San Lorenzo Tezonco y Cuauhtémoc, con presencia en cada uno de ellos.

De igual forma, los planteles estaban representados por un Coordinador de Plantel, y la única instancia con un nombre distinto era la de Rector de la Universidad.

### **3.3. Forma de gobierno**

El primer órgano de gobierno en la Universidad fue el Rector. El Rector fue también, de hecho, el primer universitario, el primer reclutador de personal académico así como el responsable del nombramiento de los primeros funcionarios. Es el autor principal del proyecto educativo de la UACM y un actor importantísimo en todas las etapas del desarrollo institucional.

A mí me tocó poner en marcha la primera preparatoria [IEMS] con el ingeniero Cárdenas y esto explica cómo quedé involucrado con este proyecto, así es como surge, yo tuve algunas charlas con él [Andrés Manuel López Obrador] durante la campaña, luego en el periodo que estuvo armando su equipo de trabajo y a principios del año 2001 se fechó el acuerdo de creación de la Universidad, constituyó un consejo asesor en el cual me incorporó y luego consultando al propio consejo asesor decidió nombrarme a mí rector, para lo cual está facultado por la legislación del Distrito Federal. Entonces comenzamos a trabajar en el proyecto, te estoy hablando de febrero, marzo de 2001.<sup>49</sup>

El Consejo Asesor es otro de los órganos de gobierno de la UACM, funcionó como un órgano importante en la configuración de la Universidad, particularmente en la emisión de normas provisionales mientras se configuraba el resto de los órganos internos universitarios, pero también tuvo como función, en los hechos, la de asesorar,

---

<sup>49</sup> Entrevista con el ingeniero Manuel Pérez Rocha, primer rector de la UACM, 20 de octubre de 2005.



apoyar, la figura de Rector de la Universidad. Durante los nueve años que duró el periodo del primer Rector de la UACM, en ningún momento trascendió un desacuerdo del Consejo Asesor respecto de las decisiones tomadas por el primero, tanto en materia académica, como administrativa o política. Entre la normatividad más importante realizada por el Consejo Asesor se destaca el Estatuto Orgánico, aprobado el 29 de enero de 2002 (antecedente del formal Estatuto General Orgánico que se publicó en febrero 2010), el cual dotó de facultades al Rector, al Consejo General Interno, formalizó procedimientos fiscales internos, y estableció los límites generales formales del trabajo de la comunidad universitaria.

Las facultades del Rector, así como del Consejo Asesor aparecen formalizadas en la Ley de Autonomía, primer documento legal de la UACM, aprobada en 2005 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se establecen como Segundo y Quinto transitorios, es decir, como autoridades interinas en tanto la aprobación del Estatuto General Orgánico (EGO) y la formación del primer Consejo Universitario.

El tercer órgano de gobierno inicial fue el Consejo General Interno (CGI), encargado de establecer las políticas generales y prioridades relacionadas con la administración de la Universidad, aprobar los planes y programas de estudio, recibir los informes del Rector y del Consejo Asesor, aprobar los estados financieros de la Universidad y nombrar a los servidores públicos universitarios, a propuesta del rector.

En la citada Ley de Autonomía se establece que el máximo órgano de gobierno sería el Consejo Universitario, encargado de la elaboración del EGO, reglamento que ordenaría las estructuras definitivas, tanto académica, como administrativa y de gobierno.

## Conclusiones del capítulo

A lo largo de este capítulo se destacan tres aspectos importantes: el primero tiene que ver con el tipo de diseño, en términos de la toma de decisiones con las cuales se configura el modelo educativo de la Universidad; el segundo, con el origen, intención y pertinencia de los principales elementos constitutivos del proyecto educativo; y el último, relacionado con la estructura organizacional derivada del proyecto.

Respecto del primer tema, los procesos de toma de decisiones para determinar los elementos fundamentales del proyecto educativo, cabe destacar que, si bien tuvieron un amplio margen en lo relacionado con los apoyos gubernamentales, también tuvieron limitaciones importantes tales como el factor tiempo, lo que probablemente impidió establecer mecanismos de regulación y evaluación del proyecto.

A lo largo del capítulo podemos ver la incorporación de elementos pre-existentes en contextos institucionales similares, como ejemplos tenemos la figura del tronco común, la estructuración académica por áreas de conocimiento, la existencia de figura tutorial, asesorías, flexibilidad curricular, entre otras, pero al mismo tiempo podemos apreciar la incorporación de elementos innovadores, que en este caso aparecen como modificaciones parciales a esquemas existentes, entre ellos destaca la evaluación para la certificación, la cual se realiza de manera colegiada, como proceso independiente a la impartición de los cursos.

Respecto del tema del diseño de políticas como una respuesta a los problemas considerados en la agenda, puede verse que el diseño del proyecto educativo y de la organización de la UACM tiene el propósito implícito de responder a la problemática considerada en la agenda del GDF. En este caso, de atender el derecho de los ciudadanos de recibir educación y, con ello, contribuir a la disminución de la marginación sistemática para los grupos sociales desfavorecidos.

Concebir la educación superior como un derecho de los ciudadanos convierte a la educación pública, incluida la educación superior, en una tarea insoslayable del gobierno que, en la lógica de garantizar el cumplimiento de ese derecho tiene argumentos suficientes para destinar una gran cantidad de recursos a este tema.

La definición del problema que hace el GDF tiene implicaciones para el diseño y para el funcionamiento de la organización, baste destacar algunos elementos como la flexibilidad curricular o la existencia de cuatro distintos ámbitos de aprendizaje, ambos

con el fin de contribuir al logro de metas de los estudiantes en su calidad de ciudadanos y futuros ciudadanos.

La construcción de la estructura de la UACM ilustra elementos de las diversas tipologías establecidas para la ubicación de las universidades en un modelo organizacional (Barba y Montaña, 2001: 116), recogiendo algunas características de la organización burocrática, tales como el énfasis en el bienestar de los estudiantes más que en el desarrollo de la disciplina y la orientación hacia la docencia más que a la investigación; otras más, distintivas de la organización colegiada, tales como la participación académica en comités, así como la autonomía del trabajo y la libertad académica; y finalmente algunas otras correspondientes al modelo denominado anarquía organizada, tales como la existencia de modalidades disciplinarias de organización, en este caso, las academias.

En el siguiente capítulo discutiremos las dificultades que los elementos planteados han tenido durante la puesta en marcha del proyecto, es decir, las dificultades de implementación por las cuales atraviesa dicho proyecto, las cuales tienen origen y naturaleza distinta, así como efectos inesperados, no previstos en esta etapa de diseño y no esperados en la etapa posterior.

#### **Capítulo IV. Implementación. La puesta en marcha del diseño: resultados y diferenciación interna**

Este capítulo realiza una comparación entre el diseño original de los ocho aspectos del proyecto educativo tratados en los capítulos anteriores –Ingreso irrestricto, Paradigma centrado en el aprendizaje, Formación crítica, científica y humanística, No especialización temprana, Flexibilidad curricular, Ámbitos de aprendizaje, Modalidades de evaluación y Profesores- y las prácticas actuales desarrolladas en esos ámbitos como parte de la vida académica de la UACM. Para tal efecto, compararé los planteamientos de los documentos constitutivos del proyecto con testimonios de estudiantes y profesores sobre sus propias prácticas, estableciendo características específicas por colegio-plantel y licenciatura, las cuales configuran distintas formas de implementación de un mismo diseño organizacional.

El análisis sobre la implementación del diseño educativo de la UACM que presento se basa en siete entrevistas semi-estructuradas realizadas a profesores de distintos colegios y planteles de la Universidad, además de los resultados arrojados por un cuestionario aplicado a 10 estudiantes del plantel Del Valle.

Así también, presento el análisis de los once planes de estudio de las licenciaturas de la Universidad, en términos de su flexibilidad curricular y la operación actual de los diseños originales.

Por último, a manera de muestra de los procesos cotidianos de los estudiantes así como del nivel de complejidad que para ellos ha significado la puesta en marcha del proyecto, presento el seguimiento de los grupos de una misma asignatura en el semestre 2008-II, desde el número de inscritos a curso hasta el porcentaje de certificación que esa generación obtiene en el semestre correspondiente.

El enfoque principal del capítulo es el de proceso de políticas públicas, particularmente en la fase de implementación, enriquecido con aportaciones de las distintas perspectivas sobre la teoría de la organización. La principal función de este marco teórico es ubicar a la UACM como una organización donde se desarrollan rutinas organizacionales propias y específicas que van cambiando en los hechos algunas de las líneas generales del proyecto educativo original.

## 1. Elementos teóricos de la fase de implementación de las políticas

Para el enfoque de políticas públicas implementar es poner en marcha un proyecto, echar a andar un plan, realizar una hipótesis mediante acciones concretas,

El conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo con el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido (Aguilar, 2000, 45).

Dentro del proceso de las políticas, la implementación constituye una etapa que implica el desarrollo de los mecanismos necesarios para la realización de los proyectos planteados durante el diseño, los cuales deben contemplar no solamente criterios de eficiencia sino también de factibilidad, es decir, no solamente buscar los caminos idóneos sino también tomar en cuenta que las condiciones -materiales, políticas, sociales- sean favorables para la operación en tiempo y forma de los planes referidos.

Mediante una lectura textual de la definición de implementación, el éxito de ésta dependería solamente de llevar a la práctica de manera fidedigna todos los planteamientos realizados en la etapa de diseño, con la única condición de apegarse a los procedimientos señalados o, en su caso, de crearlos con estricto apego a la razón. Sin embargo, diversos estudios sobre la etapa de implementación han señalado que los principales obstáculos por los que atraviesa la puesta en marcha de un proyecto no se deben únicamente a errores de diseño o a la planeación, sino que con frecuencia surgen situaciones imponderables, relacionadas con los casos específicos, las cuales dificultan la culminación de dicho proyecto.

De este modo, tenemos que una implementación exitosa depende no solamente de la *buena* planeación, sino de múltiples factores, algunos de los cuales pueden contemplarse en el diseño, y algunos más que se suscitan específicamente a lo largo de esta fase, los cuales pueden ser de origen interno –por ejemplo aquellos relacionados con la dinámica organizacional- o externo -los límites que proporciona el marco institucional específico- y que tienen una incidencia muy importante en los resultados producidos en la fase de implementación.

Es necesario subrayar que esta puesta en marcha de los proyectos, esta traducción de las políticas generales en acciones específicas ocurre mediante la acción de las organizaciones así como de los actores que se desempeñan fuera y dentro de

ellas, donde se desarrolla una acción conjunta de múltiples actores, la cual produce un alto nivel de complejidad y que con frecuencia dificulta el cumplimiento llano de los objetivos (Pressman y Wildavsky, 1998).

Para este efecto, entenderemos por organización, “aquellos espacios de acción colectiva que pretenden desarrollar acciones y objetivos específicos a través de mecanismos de cooperación formal y ordenada” (Arellano, 2000, 749). Estos espacios están integrados por personas que comparten un sistema de creencias alrededor de ciertos fines y procedimientos, pero que también buscan cumplir objetivos propios, los cuales con frecuencia son distintos a los fines de la organización.

Los diversos estudios sobre la configuración de las organizaciones, así como de la acción que sucede al interior de ellas han contribuido a la comprensión de estas entidades como producto de la relación de dos ámbitos distintos: el formal y el no formal, lo que da como resultado organizaciones no controlables, o no completamente controlables, debido a la interpretación, uso y manipulación que las personas y los grupos hacen de las reglas establecidas.

Desde los primeros estudios sobre las organizaciones, encabezados por Weber y su modelo ideal burocrático, hasta aquellos que incorporan la noción de la racionalidad limitada, e incluso los que describen las tensiones entre las metas de los grupos y los individuos frente a las metas de la organización, encontramos análisis que describen las distintas formas de operación de los proyectos a partir de la organización no formal de los individuos, del establecimiento de rutinas simplificadoras de las tareas cotidianas, de la configuración de procesos de sobrevivencia al interior de estas organizaciones.

En el caso de las organizaciones burocráticas, jerárquicas y altamente formalizadas y estandarizadas, las prácticas reales se alejan de los procedimientos formales, dando lugar a diversos fenómenos no contemplados en el esquema ideal weberiano, los cuales cambian de facto el funcionamiento de la organización (Crozier, 1974).

El matiz realizado por el concepto de la “racionalidad limitada” —compuesto básicamente por la existencia de preferencias inestables y poco claras en los integrantes de la organización, la posesión de información incompleta para completar los procesos al interior de ella y el conocimiento limitado de esos procesos— contribuye a explicar relaciones causa-efecto ambiguas, y afianza la tesis de la falta de control absoluto sobre los resultados producidos en dichas entidades.

Para mirar los procesos organizacionales desde esta perspectiva es necesario considerar las aportaciones de March y Olsen en el sentido de que los límites no sólo son una característica de los individuos o de los grupos, sino también de la organización, pues ésta tiene una limitada capacidad para observar y decidir sobre todos los procesos que tienen lugar en sus distintas subunidades, lo cual le obliga a crear estrategias simplificadoras, rutinas organizacionales que se disparan automáticamente cuando se presentan condiciones determinadas (March y Olsen, 1997, 13).

Del mismo modo, aquellas perspectivas que configuran el concepto de utilización grupal de la organización nos dan cuenta de la importancia del análisis de estas características no formales, puesto que pueden modificar no sólo la operación de un proyecto, sino que la realización constante de estas nuevas prácticas constituyen en muchas ocasiones un proyecto distinto al original, un modelo distinto, formado por la vía de los hechos.

Desde cualquiera de los enfoques mencionados, las organizaciones son entidades con dinámicas y procesos propios e independientes que no se apropian de las normas tal cual se les presentan y que tampoco aceptan fácilmente las reformas, sino que, por el contrario, ofrecen distintos fenómenos de resistencia: simulación, evasión, y en algunos casos, franca oposición.

Es importante señalar que la existencia de estas prácticas no conduce necesariamente al caos o al desorden, es decir, que no por estar alejadas de la planeación formal son menos racionales y tampoco menos eficientes, por el contrario, una parte importante del orden y de la eficiencia que pueden ser encontrados en las organizaciones deviene “no de la impersonalidad de la autoridad o de la tendencia técnica para resolver los problemas sino de la capacidad de los individuos y grupos para escapar de las reglas, la jerarquía y las formalidades” (Arellano, 2000, 750).

En suma, la puesta en marcha de las políticas públicas o de la implementación de cualquier disposición general sobre un tema de carácter público sucede a través de las organizaciones, entidades con racionalidades propias que interiorizan las iniciativas oficiales y las transforman en nuevos esquemas operativos.

En el caso de la UACM veremos cómo una organización de reciente creación, a menos de 10 años de su fundación, ha transformado algunos de los principios fundamentales del proyecto educativo original, dando lugar a nuevos procesos, algunos eficientes y otros completamente disfuncionales.

## **2. Puesta en marcha de la idea de educación superior**

En el siguiente apartado presento un análisis sobre el estado actual de las tres características del proyecto educativo de la Universidad revisadas en el capítulo de diseño, en términos de las transformaciones que éstas han tenido respecto del plan original así como de las problemáticas generadas en el curso de su puesta en marcha y, en su caso, de las nuevas rutinas adoptadas.

### **2.1 Ingreso irrestricto**

Esta característica, que se conserva como política central en la Universidad, de manera que ni los planteles ni los colegios tienen injerencia para modificar esta disposición justificada con argumentos relacionados con la equidad, no ofrece soluciones a los problemas académicos que presentan los estudiantes aceptados.

Todos los profesores entrevistados del CHyCS, coinciden en que la mayoría de los estudiantes que llegan al ciclo superior no están suficientemente preparados en materias como redacción, ortografía o lectura crítica, además de tener lagunas importantes en distintos campos de conocimiento, lo cual refleja una formación previa deficiente y en muchos casos, insuficiente para ingresar y acreditar el siguiente nivel. Sin embargo, muchos de ellos matizan que las diferencias entre cada caso son muy importantes, y que también existe una parte del sector estudiantil capaz de remontar las deficiencias y alcanzar el éxito.<sup>50</sup>

Las principales deficiencias son las habilidades de lectura y redacción, ortografía, la lectura crítica, síntesis, no saben extraer ideas importantes, no tienen herramientas para hacer análisis de un texto, aún cuando ya pasaron por un semestre en el ciclo de integración y tres semestres de ciclo básico.<sup>51</sup>

En el capítulo de diseño señalé una contradicción en la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (LUACM) alrededor del principio de ingreso irrestricto aplicado al curso: por una parte el artículo que establece como requisito de

---

<sup>50</sup> Este es un problema generalizado en la educación superior mexicana. No tenemos, sin embargo, forma de conocer las diferencias en los niveles de preparación de los estudiantes de una u otra institución.

<sup>51</sup> Entrevista a un profesor del CHyCS, plantel Del Valle, 3 de mayo de 2010.



inscripción que los estudiantes demuestren tener los conocimientos indispensables para tomarlo; y, por la otra, el siguiente artículo que establece que los resultados de las evaluaciones no pueden *ser usados para restringir sus derechos*.<sup>52</sup>

La contradicción que aparece entre estos dos artículos permite que la utilidad y funciones de la evaluación diagnóstica sean interpretadas de varias maneras tanto por estudiantes como por profesores, dando como resultado una gran diversidad de formas de evaluación diagnóstica y, así también, una diversidad de opiniones sobre la utilidad de esta.

El cuadro siguiente sintetiza las diversas opiniones que tienen los profesores entrevistados sobre las formas y la utilidad de la evaluación diagnóstica, haciendo evidente una diferenciación muy importante respecto al tema que no se relaciona con grupos de licenciaturas o con los distintos colegios, sino, expresamente con la interpretación de cada profesor.

---

<sup>52</sup> Este punto es revisado con mayor detalle en el capítulo anterior.

| Evaluación diagnóstica |   |   |
|------------------------|---|---|
| Colegio                | Forma   | Utilidad  |
| CHYCS-SLT              | Preguntas orales, de manera informal  | Escuchar la forma de expresarse que tienen los estudiantes  |
| CHYCS-SLT2             | Cuestionario, examen escrito sobre conceptos generales básicos para el curso    | Para mí: saber a quién le puedo exigir más y de qué modo. Para ellos: darse cuenta de su proceso de aprendizaje porque al final del curso les devuelvo el examen y les pido que lo contesten nuevamente |
| CCH-SLT                | Examen escrito, operaciones simples, preguntas cerradas sobre temas específicos | Saber desde donde partir en el curso  |
| CCT-SLT                | En el aula y en el pizarrón   | Sirve para los estudiantes, ahí saben de qué se va tratar el curso y muchas veces ellos mismos se van   |
| CHYCS-DV               | Ejercicio escrito a desarrollar   | Saber qué partes fortalecer durante el curso y cuáles se pueden aligerar o incluso obviar   |
| CCH-DV                 | Hago un examen muy breve, cuatro o cinco preguntitas                            | Tendría más utilidad si los estudiantes se quedaran, porque los que se van son los que salieron peor en la evaluación   |
| CHYCS-Cuau             | Preguntas de forma oral   | Conocer el perfil individual de los estudiantes   |

En ningún caso del cuadro anterior puede verse que los estudiantes deban demostrar los conocimientos previos para inscribirse al curso, tal como lo establece la LUACM, y la razón principal tiene que ver con dos circunstancias: 1) que la evaluación diagnóstica se realiza después del periodo de inscripción y 2) que en el marco de la propia legislación, ningún profesor puede rechazar a un estudiante de su curso, aún cuando éste no presente las bases indispensables para tomarlo. Desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una modificación en los hechos de lo que se dispuso en la legislación, en este caso debido a circunstancias generadas por la propia Universidad:

Es importante destacar que todos los profesores entrevistados respondieron que sí hacían evaluaciones diagnósticas, lo cual muestra que este tipo de evaluación es un elemento que perdura, no obstante que no cumpla un propósito de selección.

Cabe mencionar que en la misma tabla puede observarse un matiz a partir de la diferencia principalmente entre dos colegios, pues mientras en el CHYCS la evaluación diagnóstica le da información al profesor para ajustar el contenido y forma de sus cursos, en el CCT la utilidad es mayor para el estudiante, quien puede valorar si tiene los conocimientos y habilidades necesarios para el curso y, en su caso, buscar asesorías adicionales o incluso abandonarlo, en una especie de autoselección.

En lo que toca al uso que los estudiantes dan a la evaluación diagnóstica, el cuestionario aplicado permite observar que se presentan diferencias de percepción sobre la utilidad de este tipo de evaluación y sobre el reporte que ellos hacen sobre sus profesores. Mientras que todos los profesores entrevistados reportan realizar evaluaciones diagnósticas, los estudiantes no respondieron que en todas sus asignaturas las hayan realizado, lo cual puede significar efectivamente que existan profesores que no realizan este tipo de evaluación pero también cabe la posibilidad de que en los casos en que no se realiza un examen formal o un cuestionario sino una especie de entrevista o sondeo, los estudiantes no perciban que se trata de una evaluación.

Unos profes sí son muy formales y toda la cosa, hacen exámenes, te entregan las calificaciones, y luego la culpa la verdad es de uno, pero con otros se les va en pura plática.<sup>53</sup>

De cualquier manera, lo que sí es posible afirmar es que la figura de la evaluación diagnóstica continua presente en la vida académica de la Universidad, aunque sus funciones, modalidades y utilidad presenten una diferenciación importante.

## **2.2. Paradigma centrado en el aprendizaje**

Las estrategias que se han generado para colocar al estudiante como el centro de sus propios procesos de aprendizaje, varían de profesor a profesor y no hay coincidencias evidentes entre miembros del mismo colegio como en el caso de la evaluación diagnóstica.

En el siguiente cuadro puede verse cómo los profesores, a pregunta expresa sobre su interpretación sobre el significado de un modelo educativo centrado en el

---

<sup>53</sup> Cuestionario aplicado a un estudiante del CCH, tercer semestre, plantel Del Valle, mayo de 2010.

aprendizaje y de las estrategias que usaban para implementar este modelo educativo, respondieron cosas muy distintas entre sí.

| Estrategias para un modelo educativo centrado en el aprendizaje |  |
|---|--|
| Colegio   | Estrategias  |
| CHYCS-SLT   | Autoevaluaciones, exposiciones por equipo  |
| CHYCS-SLT2  | Que ellos se miren a sí mismos, que se den cuenta lo que aprendieron, por eso devuelvo las evaluaciones diagnósticas al final        |
| CCH-SLT   | Dar tiempos diferentes de aprendizaje a los estudiantes, usar las asesorías para los que presentan deficiencias                      |
| CCT-SLT   | Los grupos son tan chiquitos, sobre todo los de últimos semestres, que la atención es prácticamente personalizada                    |
| CHYCS-DV  | Escribir, tienen que escribir todos los días en clase y luego lo leemos frente al grupo  |
| CCH-DV  | La mayoría de las clases son exposiciones, cátedras, pero en las evaluaciones te das cuenta del aprendizaje de los estudiantes       |
| CHYCS-Cuau  | Lo que siempre hay en mi clase es discusión, debate, y al final les doy una conclusión, los chicos necesitan eso, límites y certezas |

En algunos casos, como el de CHYCS-SLT2 y CCH-SLT las respuestas de los profesores pueden relacionarse claramente con el paradigma centrado en el aprendizaje, debido a que hacen explícita la importancia de que los estudiantes sean conscientes de lo que han aprendido, así como por la existencia de tiempos diferentes para individuos distintos, pero en otros casos, CHYCS-Cuau y CCH-DV no corresponden con la atención en el aprendizaje, sino que pueden considerarse estrategias basadas en la enseñanza, lo cual muestra dos extremos de la gama de interpretaciones y conocimiento sobre el tema que existe entre los profesores..

En los tres casos restantes, CHYCS-SLT, CCT-SLT y CHYCS-DV no es clara la relación que guardan esas estrategias usadas en el aula con dicho paradigma, pero en todo caso muestran la figura del estudiante como centro del aula: que el estudiante

realice autoevaluaciones, que el estudiante tenga atención personalizada y que el estudiante constantemente realice un ejercicio de escritura.

En el cuadro anterior puede verse una gran heterogeneidad entre lo que los profesores perciben como estrategias centradas en el aprendizaje lo cual puede provenir de distintas fuentes, entre las que se destacan tres: el curso de inducción al ingresar a la Universidad, sus propios acercamientos con temas relacionados con la educación debido a sus intereses particulares y/o formación profesional, y, por último el proceso de dictaminación por el cual fueron contratados.

El primero de ellos, el curso de inducción al proyecto educativo de la Universidad, es el apoyo institucional para familiarizar a los profesores de nuevo ingreso en este modelo educativo: La duración de este curso es muy variable según el periodo de ingreso y las semanas disponibles antes de iniciar los cursos. Los profesores más antiguos reportan haber tomado un curso entre seis y ocho semanas, incluso cuando las clases habían dado inicio, y los de más reciente contratación refieren un tiempo variable entre una y dos semanas. Algunos de estos profesores opinan que este curso aportó elementos para conocer el proyecto así como para compartir experiencias docentes, pero para otros no ha sido de ese modo:

Yo le llamo el curso de abducción, ahí te tienen como que no sabes nada y son ellas [quienes imparten el curso] las que te enseñan todo; es un poco como jugar a la escolita, entonces tú te portas bien y listo.<sup>54</sup>

Otro elemento relacionado con el conocimiento y aplicación de diversas estrategias para la operación del proyecto educativo de la UACM que mencionan los profesores entrevistados son sus propios acercamientos con diversos temas educativos, ya sea por su experiencia profesional o por sus intereses y líneas de investigación, lo cual, de acuerdo con su testimonio, los ha capacitado para desempeñarse en un proyecto centrado en el aprendizaje.

El último factor mencionado fue el del proceso de dictaminación al cual se someten los profesores para ser contratados por la Universidad, el cual inicia en una selección de currículos de aspirantes de acuerdo a un perfil –o varios- solicitado por la academia correspondiente, posteriormente la entrega de un ensayo sobre un tema determinado el cual está relacionado con la disciplina en cuestión y culmina con una entrevista realizada por un comité integrado por, al menos, tres personas: un

---

<sup>54</sup> Entrevista con un profesor del CHYCS, plantel Cuauhtémoc, 25 de junio de 2010.

representante de la academia a la que el profesor aspira ingresar, un evaluador externo invitado por la Universidad y un representante del área de Apoyo académico, el cual se encarga, particularmente, de seleccionar un candidato idóneo para operar dentro de este proyecto educativo.

Por su parte, los estudiantes que respondieron los cuestionarios coincidieron en que muchos de los elementos que integran el proyecto de la UACM les brindan oportunidades de aprender a su propio ritmo, con diversas áreas a las que pueden acudir en caso de tener dudas o dificultades en sus procesos de aprendizaje, la libertad que tienen respecto del número de ocasiones que pueden inscribirse a una materia y así mismo de presentarla para certificación.

### **2.3. Formación crítica, científica y humanística**

Del lado institucional, la oferta de once licenciaturas de tres colegios distintos, así como de seis maestrías y dos doctorados, abre opciones correspondientes a distintas áreas y disciplinas del conocimiento: ciencias, tecnología, arte, humanidades, ciencias sociales, entre otras, así como el crecimiento mediante nuevos planteles y la revisión constante de propuestas de planes de estudio sobre disciplinas distintas.

En cuanto al principio de la formación crítica, científica y humanística, los profesores entrevistados en general parecen darlo por sentado, sin mayores comentarios que la afirmación de que este tipo de formación es parte de sus cursos cotidianos. Algunos de ellos reportan dificultades para lograr este tipo de formación en sus estudiantes debido a las deficiencias de éstos en habilidades básicas como lectura y escritura, lo cual ubica a los estudiantes con mejor formación previa como la población con mayores posibilidades de obtener los resultados esperados.

### **2.4. No especialización temprana**

Para hacer efectivo el principio de no especialización temprana, los planes de estudio en la UACM están integrados por dos ciclos: básico y superior. Durante los primeros tres o cuatro semestres de su formación universitaria<sup>55</sup> los estudiantes deben cursar un grupo de asignaturas comunes para las distintas licenciaturas de un mismo colegio,

---

<sup>55</sup> La duración del ciclo básico depende del colegio que lo imparte: cuatro semestres en el caso del colegio de ciencia y tecnología y tres en los casos de los colegios de humanidades y ciencias sociales y de ciencias y humanidades.

con el propósito de “ofrecer a los estudiantes la posibilidad de formarse en una cultura amplia científica y humanística, de tal modo que [...] puedan aproximarse a perspectivas pluridisciplinarias” (UACM, 2007, 21) antes de iniciar su formación especializada.

La implementación de la no especialización temprana en la UACM está relacionada directamente con el tipo de estructura académica que podemos encontrar en los colegios pues los ciclos básicos se organizan de modos distintos según el colegio que los imparte, dando lugar a formas distintas no sólo de concebir la no especialización sino de impartirla.

En el caso del ciclo básico del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales (CHyCS), cada asignatura está organizada por una academia específica, pero en los colegios de Ciencia y Tecnología (CCT) y Ciencias y Humanidades (CCH) las asignaturas de ciclo básico son impartidas por academias que también se encargan de las asignaturas de los ciclos superiores.

Las percepciones de los profesores entrevistados sobre la vinculación del ciclo básico con el superior varían de acuerdo al colegio al que pertenecen. En el caso del CHyCS la percepción de los profesores coincide en evidenciar algún grado de aislamiento del ciclo básico, desconocimiento de la integración de su cuerpo docente, conocimientos imprecisos sobre sus contenidos generales y, de manera sutil, dudas sobre su pertinencia y utilidad:

Con tres semestres de ciclo básico la verdad es que los estudiantes hacen sólo dos años y medio realmente de su licenciatura específica... a mi me parece demasiado largo [el ciclo básico]... yo no sé qué hacen ahí.<sup>56</sup>

En este caso, la desvinculación entre los ciclos básico y superior del CHyCS puede explicarse a partir de la ausencia de canales de comunicación organizacional entre las academias de ciclo básico y superior –salvo la junta de enlaces-<sup>57</sup> y, con frecuencia, tampoco entre las asignaturas del mismo ciclo.

---

<sup>56</sup> Entrevista con un profesor del CHyCS, plantel San Lorenzo Tezonco, 29 de abril de 2010.

<sup>57</sup> La junta de enlaces, colegiado donde participa un representante por academia del colegio en cuestión, es un espacio para el acuerdo sobre temas comunes, para la organización de las disposiciones del Consejo Universitario, y, en general para el posicionamiento que el colegio tomará ante circunstancias específicas dentro de la Universidad. Sin embargo, no está dentro de sus funciones la discusión sobre temas académicos como los programas de estudio y la vinculación entre asignaturas.

Es un caso distinto el de los colegios CCT y CCH, donde los canales de comunicación entre ciclo básico y superior están dados por las propias academias, las cuales tienen a su cargo asignaturas de ambos ciclos, permitiendo un horizonte más amplio para los profesores sobre el mapa curricular por el que transitan los estudiantes de la licenciatura a la que pertenecen.

Por su parte, los estudiantes que respondieron los cuestionarios establecen una relación precaria entre el ciclo básico y el ciclo superior, la cual no ofrece elementos específicos donde los vinculen, así como tampoco pudieron establecer de manera clara la utilidad de las asignaturas de ciclo básico como parte de su formación profesional. 60% de ellos respondió que no tenía certificado el ciclo básico completo y las razones que expusieron variaron entre que su horario *no se les acomodaba* y que las asignaturas no eran *tan importantes*.

Los testimonios de profesores y estudiantes permiten observar que la vinculación entre los ciclos, condicionada por la circulación de profesores entre ellos, es necesaria para lograr una mayor consolidación de este principio de no especialización temprana, con el objetivo que ambas partes puedan reconocer al ciclo básico como parte de la formación profesional que brinda la Universidad.

## **2.5. Flexibilidad curricular**

Este principio es uno de los elementos más importantes en la Universidad y se refiere a la posibilidad que tienen los estudiantes de seguir distintas trayectorias académicas, con distintos ritmos y duración de sus estudios. Los primeros escritos sobre el proyecto educativo contemplan incluso que el estudiante pueda

Cursar el conjunto de materias indispensables de un plan de estudios y que conducen a la obtención de un grado en una disciplina definida, pero tiene asimismo la posibilidad de enriquecer su formación cursando materias que corresponden a otras áreas; con el apoyo de su tutor puede diversificar su trayectoria, estructurando un plan de estudios no convencional pero significativo para la formación que se propone obtener, o puede incluso dedicarse a estudiar materias que no conducen a algún grado específico (UACM, 2007, 19).

La interpretación de esta propuesta sobre flexibilidad curricular produjo diseños y prácticas muy diversas, las cuales van desde propuestas de mapas curriculares con salidas múltiples, ofertas curriculares con una proporción mayor de materias optativas



que de materias indispensables y algunos otros diseños que plantean la flexibilidad sólo en términos de que el estudiante pueda cursar sus asignaturas como unidades autocontenidas, sin ninguna secuencia indispensable entre ellas.<sup>58</sup>

Todas estas interpretaciones se convirtieron en formas distintas de implementación de la flexibilidad curricular en la UACM, casi tantas como licenciaturas hay en ella. El foco de este capítulo se encuentra en identificar las problemáticas asociadas con esas distintas formas de entender la flexibilidad curricular.

En la siguiente tabla expongo los diseños actuales de los planes de estudio de las licenciaturas de la Universidad, clasificados de acuerdo a sus elementos de flexibilidad: número de asignaturas optativas y elementos adicionales según el caso. Cada cuadro contiene el nombre de la licenciatura; el colegio al que pertenece -abreviado-, el número total de asignaturas, el número total de optativas, el porcentaje que este número significa respecto del total de materias; y por último, algunos casos con elementos adicionales del mapa curricular.

---

<sup>58</sup> El detalle sobre la diversidad de diseños, así como una clasificación entre los planes de estudio más rígidos y los más flexibles, se encuentra en el capítulo de diseño.

| Clasificación de los planes de estudio según su grado de flexibilidad   |   |  |
|---|---|--|
| Rígido  | Flexible  | Muy flexible   |
| <p>Promoción de la Salud-CCH</p> <p>Total de asignaturas: 39</p> <p>Optativas: 2</p> <p>Porcentaje de optativas: 5%</p> <p>Otros criterios: El ciclo básico lo comparte asignaturas con el CCT.</p> | <p>Arte y Patrimonio Cultural-CHYCS</p> <p>Total de asignaturas: 40</p> <p>Optativas: 13</p> <p>Porcentaje de optativas: 33%</p> <p>Otros criterios: Posibilidad de obtener un título con área de especialización.</p>  | <p>Creación Literaria-CHYCS</p> <p>Total de asignaturas: 43</p> <p>Optativas: 26</p> <p>Porcentaje de optativas: 61%</p>   |
| <p>Historia y sociedad contemporánea CHYCS</p> <p>Total de asignaturas:38</p> <p>Optativas: 3</p> <p>Porcentaje de optativas: 8%</p>  | <p>Ciencia Política y Administración Urbana -CHYCS</p> <p>Total de asignaturas: 40</p> <p>Optativas 15</p> <p>Porcentaje de optativas: 38%</p> <p>Otros criterios: Oferta de distintos ejes temáticos.<sup>59</sup></p> | <p>Filosofía e Historia de las Ideas CHYCS</p> <p>Total de asignaturas: 42</p> <p>Optativas: 29</p> <p>Porcentaje de optativas: 69%</p> <p>Otros criterios: Áreas preferentes cinco distintas.</p> |
| <p>Ciencias Sociales-CHYCS</p> <p>Total de asignaturas: 37</p> <p>Optativas: 7</p> <p>Porcentaje de optativas: 19%</p>  | <p>Comunicación y Cultura-CHYCS</p> <p>Total de asignaturas: 40</p> <p>Optativas: 15</p> <p>Porcentaje de optativas: 38%</p> <p>Otros criterios: Oferta de ejes temáticos.</p>  |  |
| <p>Ingeniería en Sistemas de Transporte Urbano-CCT</p> <p>Total de asignaturas: 51</p> <p>Optativas: 10</p> <p>Porcentaje de optativas: 20%</p>   |   |  |
| <p>Ingeniería en Sistemas Electrónicos y de Telecomunicaciones-CCT</p> <p>Total de asignaturas: 50</p> <p>Optativas: 12</p> <p>Porcentaje de optativas: 24%</p>                                     |   |  |
| <p>Ingeniería en Sistemas Electrónicos Industriales-CCT</p> <p>Total de asignaturas: 50</p> <p>Optativas: 12</p> <p>Porcentaje de optativas: 24%</p>  |   |  |

<sup>59</sup> Aunque el plan de estudios marca formalmente las tres optativas en el ciclo básico, la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana requiere, como criterio indispensable de titulación, que se cursen Teoría Política I, II y III, por lo que las optativas del ciclo básico, en los hechos son asignaturas indispensables.

En el cuadro anterior puede observarse que la licenciatura de Promoción de la Salud, única asignatura del CCH, es la que tiene el plan de estudios más rígido debido a que sólo ofrece dos optativas en el ciclo básico y ninguna en el superior. Así mismo, se observa un elemento que se relaciona con la flexibilidad curricular, debido a la comunicación entre disciplinas distintas, que es la participación de un colegio distinto en la impartición del ciclo básico.

El ciclo básico de Promoción de la Salud está constituido principalmente por asignaturas del Colegio de Ciencia y Tecnología -50% de las asignaturas-, pero también encontramos la participación del Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades -4 asignaturas-. El resto de la licenciatura, el ciclo superior, lo imparte completo el Colegio de Ciencias y Humanidades.

Las licenciaturas del Colegio de Ciencia y Tecnología también presentan una idea distinta sobre flexibilidad curricular, igualmente basada en la posibilidad de convivencia entre disciplinas, con una pequeña participación de otros colegios, pero sobre todo con la interrelación entre sus tres licenciaturas: Ingeniería en Sistemas de Transporte Urbano (ISTU), Ingeniería en Sistemas Electrónicos Industriales (ISEI) e Ingeniería en Sistemas Electrónicos y de Telecomunicaciones (ISEDTE).

Dos de las licenciaturas del CCT, ISEDTE e ISEI, tienen una estructura similar: 12 optativas en total, de las cuales se pide que 5 sean de otro colegio y 5 al menos de otra ingeniería; por su parte ISTU requiere que el estudiante curse 10 optativas, de las que al menos 3 deben ser de otro colegio y 5 de otra ingeniería. Sin embargo, la proporción de asignaturas optativas frente a las indispensables es de menos del 25% en cualquiera de los casos.

El CHYCS es el colegio que presenta una mayor diferenciación interna pues agrupa licenciaturas que clasifican en los tres esquemas presentados:

Rígidos: dos licenciaturas, Historia y sociedad contemporánea y Ciencias sociales, con planes de estudios rígidos, la primera sólo ofrece 8% de asignaturas optativas y no tiene posibilidades de rutas curriculares alternativas ni áreas de preferencia, y la segunda, con menos de 20% de asignaturas optativas y también sin rutas curriculares adicionales;

Flexibles: tres licenciaturas, Arte y patrimonio cultural, Ciencia política y administración urbana y Comunicación y cultura; las cuales ofrecen 33% de asignaturas optativas en el primer caso, y 38% en los otros dos casos; pero sobre todo

con un esquema que ofrece distintas posibilidades para cursar distintas áreas de especialización o preferencia según la denominación en cada caso;

Muy flexibles: dos licenciaturas, Creación literaria y Filosofía e historia de las ideas, las cuales ofrecen 61 y 69% respectivamente de asignaturas opcionales y presentan una oferta mayor en cuanto áreas de especialización.

En la exploración de posibles explicaciones sobre las diferencias que presentan las distintas licenciaturas en cuanto a la implementación de la noción de flexibilidad, revisé el esquema de la clasificación de disciplinas de Biglan, citado por Becher,<sup>60</sup> el cual las organiza en una tabla de doble entrada formada por dos ejes: el primero, que establece una división entre duras y blandas, y, el segundo, que las divide entre puras y aplicadas. La relación entre estos dos ejes da como resultado cuatro cuadrantes: duras/puras, duras/aplicadas, blandas/puras y blandas/aplicadas.

| Clasificación de las licenciaturas en la UACM<br>según el esquema de Biglan |  |   |
|---|--|---|
|   | Puras  | Aplicadas   |
| Duras   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ingeniería en sistemas de transporte urbano</li> <li>-Ingeniería en sistemas electrónicos industriales</li> <li>-Ingeniería en sistemas electrónicos y de telecom.</li> <li>-Promoción de la salud</li> </ul> |
| Blandas   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Historia y sociedad contemporánea</li> <li>-Filosofía e historia de las ideas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación literaria</li> <li>-Ciencia política y administración urbana</li> <li>-Comunicación y cultura</li> <li>-Ciencias sociales</li> <li>-Arte y patrimonio cultural</li> </ul>                            |

De acuerdo con este esquema, las licenciaturas *duras*, y particularmente las del cuadrante duras/aplicadas son las que, a su vez, habían sido consideradas con el menor grado de flexibilidad, lo cual arroja elementos para pensar que tuvieron menores posibilidades de instaurar criterios flexibles en la elaboración de sus planes y programas de estudio debido a las características específicas de las disciplinas a las

<sup>60</sup> Becher, Tony (1989) *Academic Tribes and Territories: intellectual enquiry and cultures of disciplines*, 1a edición, Inglaterra, SRHE/Open University Press.

que pertenecen. Sin embargo, las licenciaturas *blandas* presentan una diferenciación interesante, pues las que se localizaron en el cuadrante blandas/puras son los extremos entre rigidez (Historia y sociedad contemporánea) y flexibilidad (Filosofía e historia de las ideas). Por último, las licenciaturas que se ubicaron en el cuadrante blandas/aplicadas son las que tienen los más altos grados de flexibilidad.

Es importante mencionar que en la práctica, las disciplinas suelen tener características de más de una de estas categorías, con excepción de algunas profesiones que son claramente clasificables como Matemáticas o Física, lo cual hace difícil ubicarlas en uno u otro cuadrante. Sin embargo, el esquema sigue siendo pertinente debido a que su utilidad heurística nos permite explorar explicaciones sobre las diferencias existentes entre las diferentes disciplinas. Una investigación futura centrada en los factores disciplinarios tendría que revisar la pertinencia de este esquema y, eventualmente, sugerir modificaciones para los casos concretos.

Por otra parte, la clasificación realizada, de acuerdo a criterios de flexibilidad, está basada en datos formales y no reporta las problemáticas que se generan alrededor de los diferentes esquemas, pues, en los hechos, la licenciatura más rígida, Promoción de la salud, ya tiene estudiantes titulados, y algunos de ellos han obtenido distinciones especiales externas a partir de sus trabajos recepcionales<sup>61</sup> –tesis, tesinas, entre otras modalidades- y, por el contrario, la licenciatura más flexible, Filosofía e historia de las ideas, no tiene ningún titulado y se enfrenta a distintos problemas para la puesta en marcha efectiva de ese diseño de plan de estudios.

La información anterior no es suficiente para afirmar que los esquemas más rígidos funcionen mejor, pero funcionó como insumo para investigar qué ocurre en las entrañas de los esquemas más flexibles, los cuales no están dando los mejores resultados:

Un primer problema es que no podemos ofertar todas las asignaturas [...] la decisión de qué materias abrir está en función de la cantidad de profesores [otro problema es que] los estudiantes no eligen las asignaturas en función de una planeación académica, sino en función de los horarios en que se ofrecen, y, a veces, en función del profesor, esto ha llevado en algunas ocasiones a que los estudiantes no tengan ningún mapa curricular completo, y a lo mejor tiene muchas asignaturas, 42 tal

---

<sup>61</sup> Ejemplo de esto es la estudiante Luz María Ronquillo Arvizu, quien obtuvo la “Beca de titulación del gobierno del Distrito Federal SEP 2010”.

vez, pero no tiene los créditos suficientes para acreditar una de las áreas de especialización.<sup>62</sup>

El testimonio de este profesor sobre la carencia de profesores para cubrir la oferta de la licenciatura es un tema que se circunscribe a su plantel de pertenencia, y no es un fenómeno generalizable para el resto de la Universidad, sin embargo, ilustra sobre que la flexibilidad implica problemas muy serios de organización y recursos.

La causa principal del problema que refiere el testimonio anterior es imputable a la organización de la academia correspondiente, que no tomó medidas preventivas para evitar el desfase, pero en cualquier caso, es una responsabilidad de la organización. El caso particular se circunscribe al plantel Del Valle, un plantel pequeño comparado con otros que cuentan con una matrícula mucho mayor como San Lorenzo Tezonco, Cuauhtépec o Iztapalapa, y así también cuenta con una planta de profesores reducida. El problema de insuficiencia de recursos se presenta cuando con esa pequeña plantilla se pretende cubrir la oferta completa de un plan de estudios tan grande y ofrecer todas las áreas de especialización en el plantel.

El segundo problema que menciona el profesor entrevistado es el de la planeación de los estudiantes, que con frecuencia no se basa en criterios académicos sino que antepone criterios de comodidad o de posibilidades de horarios. Otros problemas se refieren a la falta de información que tienen los estudiantes sobre las posibilidades de cursar materias. Un estudiante, por ejemplo, dijo:

A veces te pierdes, no te explican claramente cuáles materias puedes tomar, por ejemplo, o sea cuáles te convienen, y luego sí tenemos muchas oportunidades para pasar, y pues lo dejas para la otra; o son muchas materias, y entonces no te da tiempo.<sup>63</sup>

El comentario de este estudiante reporta que ante un esquema de flexibilidad se requiere de mayor información para tomar decisiones adecuadas para su formación académica y que, probablemente a consecuencia de haber realizado elecciones sin la información pertinente, no pueden concluir el camino trazado e incumplen las metas parciales. En ningún momento reporta haber utilizado el espacio de tutoría, donde podría encontrar la orientación que solicita.

---

<sup>62</sup> Entrevista realizada a un profesor del CHYCS, plantel Del Valle, 3 de mayo de 2010.

<sup>63</sup> Cuestionario aplicado a un estudiante del CHYCS, 3er semestre, plantel Del Valle, mayo de 2010.

Y es que dentro de los múltiples significados de flexibilidad curricular se encuentra la interpretación de laxitud y desregulación o ausencia de reglas en algunos procesos escolares bajo la argumentación del respeto a los tiempos de aprendizaje entre los estudiantes así como a las diferentes condiciones de posibilidad entre ellos. Como ejemplos de esto tenemos el número indeterminado de ocasiones que un estudiante puede inscribirse a un mismo curso o presentar una certificación, o incluso la libertad de asistir o no a las clases, sin ninguna consecuencia, salvo la de alcanzar o no las metas propuestas, pero siempre con la posibilidad de volver a intentarlo.

Cabe hacer una reflexión sobre el gasto de recursos que esto supone para la Universidad, y para el Estado, lo cual sería argumento suficiente para establecer normas que propicien un uso más eficiente de los mismos.

Alrededor de este tema, los estudiantes reportan hacer, por lo general, una planeación tradicional, es decir, la planeación de las asignaturas necesarias para cumplir con el plan de estudios de una licenciatura determinada.

Es importante destacar que mientras unos expresan sentirse muy cómodos en estas circunstancias, otros opinan que se requieren límites en algunos aspectos:

La opinión del estudiante citado refleja lo que en muchas ocasiones sucede en los salones de clase y que se comparte entre los profesores durante conversaciones informales: estudiantes que se sienten desorientados, confundidos ante un esquema tan flexible y laxo pues los estudiantes tienen sólo dos restricciones durante estos procesos: no pueden inscribirse a más de cinco materias en el mismo semestre y si desean presentarse a certificarlas deben inscribirse nuevamente en un proceso específico para certificar las asignaturas. No hay un número máximo de oportunidades para inscribirse a los cursos ni un límite para el número de ocasiones que los estudiantes pueden inscribirse a certificación; formalmente no es necesario inscribirse al curso para certificar una asignatura, y no hay requisitos que hagan indispensable asistir a los cursos una vez que están inscritos en ellos.

Es evidente que en este marco los estudiantes tienen que tomar un rol activo y mucho más responsable si no quieren optar por el riesgo de abandonar el camino. Como parte de las explicaciones, será necesario profundizar en el tema de las características formativas de los estudiantes que llegan a la UACM y de sus posibilidades para hacer realidad los postulados de autonomía y auto aprendizaje.

## 2.6. Evaluación del aprendizaje

**a) Evaluaciones diagnóstica y formativa.** Las modalidades de evaluación denominadas diagnósticas<sup>64</sup> y formativas tienen como finalidad ser “un factor fundamental de aprendizaje, ya que cuando mejor se aprende es cuando se aplica y se pone a prueba lo que se sabe” (UACM, 2007, 83).

Los principios de evaluación establecidos en el proyecto educativo se han transformado de manera diferenciada. Los testimonios revelan que la evaluación diagnóstica es una práctica que continúa vigente en la Universidad, con múltiples formas y resultados. Los datos obtenidos sobre este ámbito se encuentran en el apartado de Paradigma centrado en el aprendizaje debido a que son parte de las actividades que los profesores reportan para ese fin.

Por otra parte, las evaluaciones formativas se han convertido, de hecho, en parte de la evaluación para la certificación, ya que, en muchos casos, los profesores las integran como parte de éstas debido a la transformación en el esquema de certificación que a continuación detallo.

**b) Evaluación para la certificación.** Tiene la función de avalar los conocimientos que el estudiante tiene respecto de alguna asignatura o ciclo determinados, así como para extender títulos o grados.

Esta organización de la evaluación y la separación de la certificación respecto de los procesos de enseñanza y aprendizaje que suceden en los cursos son mecanismos institucionales dispuestos para ofrecer al estudiante diversas rutas por las cuales pueda llegar a certificar sus conocimientos. Una de ellas, mediante el sistema escolarizado tradicional, donde el proceso completo de una asignatura consta de la inscripción al curso, la asistencia regular, la evaluación formativa y la devolución de los resultados por parte del profesor, para, posteriormente, iniciar un proceso de certificación, el cual inicia con una nueva inscripción, y termina con la realización de la evaluación y la asignación de una calificación para una asignatura; otra opción sería escoger una ruta más del tipo de educación abierta donde puede estudiar por sí mismo, incluso asistido con las asesorías planeadas con los profesores y solamente inscribirse al proceso de certificación

---

<sup>64</sup> Un análisis sobre las problemáticas relacionadas con el tema de la evaluación diagnóstica se encuentra en el apartado de *Ingreso irrestricto* de este capítulo.



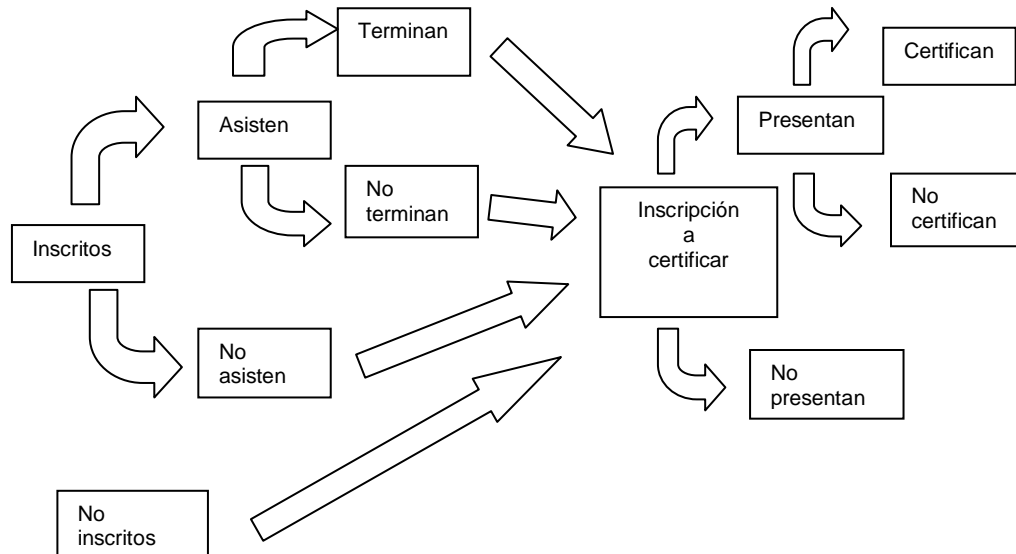


Diagrama de los procesos de inscripción a cursos y certificación  
Elaboración propia

En el diagrama anterior podemos ver que se trata de un proceso con muchas etapas y rutas posibles, el cual es abandonado en diferentes por momentos por un considerable número de estudiantes. Así mismo podemos ver que un número no determinado de estudiantes se puede incorporar a mitad del proceso, y antes de completarlo, desertar. Cabe mencionar que no existen investigaciones internas ni externas a la Universidad que reporten los resultados por asignatura, por semestre o por eje, por lo que las conclusiones que presento responden a los grupos seleccionados para este efecto.

Estos grupos, con un total de 90 estudiantes, constituyen el total de alumnos inscritos a una asignatura del 6º semestre de la licenciatura en Ciencia política y administración urbana, en el plantel San Lorenzo Tezonco, de ambos turnos, en el semestre 2008-II<sup>65</sup> y los resultados del análisis se encuentran en el siguiente cuadro, en el cual puede verse el recorrido que los estudiantes hacen a lo largo de la ruta trazada para certificar una asignatura.

<sup>65</sup> El análisis de la muestra se realizó mediante los datos proporcionados por la Coordinación de Certificación y Registro de la UACM, así como mediante un seguimiento exhaustivo, por nombre del alumno, a lo largo del proceso. Adicionalmente, los datos de asistencia regular a los cursos, fueron solicitados a los profesores que impartieron ese semestre la misma asignatura en los turnos matutino y vespertino. Los resultados preliminares los presenté en el Congreso Mexicano de Investigación Educativa X, en septiembre de 2009, en Veracruz, México. Los porcentajes presentados están redondeados a la unidad.

| Procesos de inscripción a curso y certificación de la asignatura |                       |            |
|--|-----------------------|------------|
| Ruta   | Número de estudiantes | Porcentaje |
| Inscritos a curso  | 90                    | 100%       |
| No asistió nunca a clases  | 32                    | 35%        |
| Asistencia regular   | 58                    | 64%        |
| Realizan todo el proceso (curso y certificación)                 | 51                    | 57%        |
| Realizan todo el proceso y certifican exitosamente               | 42                    | 47%        |
| Realizó todo el proceso y no certificó                           | 9                     | 10%        |

Uno de los datos más relevantes es que 35% de los estudiantes inscritos a curso no asiste nunca a clases, lo cual puede estar relacionado con que la asistencia no es un requisito indispensable para la certificación. Sin embargo, también puede verse que de los estudiantes que realizan todo el proceso, es decir, de los 51 estudiantes que se inscribieron al curso, asistieron regularmente y se inscribieron a certificación, 42 estudiantes certificaron exitosamente, es decir, más del 82% de aquellos que realizan todo el proceso. Así mismo, como dato para contrastar esta aseveración, podemos ver que sólo 9 estudiantes, es decir, menos del 18% de quienes realizan el proceso completo, no pueden certificar la materia.

Debido a los resultados anteriores, es posible pensar que a pesar de que la asistencia no sea requisito para acreditar una materia en la UACM, asistir a clases es un factor muy importante para lograrlo.

Así también, la lectura de estos resultados sugiere un proceso complejo dentro del cual una gran parte de los estudiantes deserta en distintas etapas. Al relacionar algunos resultados, encontramos que el comportamiento de algunos estudiantes es inconsistente, puesto que, por ejemplo, se inscriben y no asisten o se inscriben al proceso de certificación y no presentan el examen correspondiente.

El análisis de estos datos revela algunas de las prácticas que realizan los estudiantes y que no están registradas dentro de las instancias formales de la Universidad, por ejemplo el número de ocasiones que un estudiante puede inscribirse a un curso y no asistir, o el número de cursos a los que se inscribe, ocupando un lugar y los recursos destinados a ello, pero los cuales decide no inscribir a certificación, entre

otros comportamientos desconocidos que de ser reglamentados podrían producir insumos más precisos para la planeación y la gestión escolar, así como para incidir positivamente en términos de eficiencia terminal.

En los cuestionarios aplicados a los estudiantes, las explicaciones a este clase de comportamientos son muy distintas, algunos responden que debido a la carga de trabajo que se junta a final de semestre son incapaces de atender todos los compromisos de certificación, los cuales varían entre trabajos escritos y exámenes; otros aceptan, de manera crítica, que se debe principalmente a su propia falta de organización; otros más aducen razones personales como el trabajo y la incompatibilidad de algunos horarios de certificación respecto de sus actividades.

En el tema de la certificación, la pertinencia de la separación entre los procesos de enseñanza y aprendizaje y la certificación está ampliamente justificada en los distintos documentos del proyecto de la Universidad (cfr. UACM, 2007). Sin embargo, en la práctica, su desarrollo implica varios supuestos:

- a) Que los estudiantes cursen las asignaturas con el objetivo de aprender, no de tener una calificación, para que los resultados de las evaluaciones diagnósticas y formativas, sin valor oficial, efectivamente les reporten una utilidad: aprendizaje.
- b) Que los profesores realicen un trabajo colegiado y logren acuerdos tanto de los contenidos como acerca de la metodología de la evaluación, con el propósito de construir instrumentos de evaluación que puedan ser respondidos por cualquier estudiante, sin que el hecho de haber asistido a un curso con un profesor determinado o haberse preparado de modo independiente sea un factor condicionante para que certifique o no certifique la asignatura.

La tendencia que reflejan las entrevistas en el punto de la evaluación para la certificación es la conservación del esquema tradicional de evaluación, es decir, de la evaluación personal que cada profesor realiza de sus propios estudiantes, aunque para cumplir con el requisito formal siguen formando comités y firmando documentos de manera conjunta. Seis de los siete profesores entrevistados contestaron que la certificación es un proceso que formalmente consiste en una evaluación por comités pero que en realidad cada uno evalúa a sus estudiantes de manera independiente.

Yo tengo cuando menos dos experiencias distintas en esto de la certificación [...] por una parte el trabajo que se realiza en comité [...] y por otra la certificación que realizamos los profesores de sus propios estudiantes y que firmamos todos los miembros del comité [...] esto les genera [a los alumnos] mayores certezas, la confianza de que su trabajo ya fue revisado en algunas ocasiones durante el curso y también en asesorías; para ellos no es lo mismo que presentar un trabajo ante los ojos de otro profesor, con criterios probablemente distintos y constantemente me preguntan: ¿pero usted va a evaluarnos?<sup>66</sup>

La evaluación colegiada que hacen los comités de certificación, que es el supuesto en el principio de evaluación independiente, y particularmente la evaluación cualitativa que se le entrega al estudiante, requiere que los profesores identifiquen a los estudiantes, conozcan de sus progresos y puedan evaluar el avance y la evolución de sus procesos de aprendizaje, lo cual, de acuerdo con algunos de los profesores entrevistados es más fácil de manera individual.

El trabajo de certificación que hemos realizado los profesores del área es un trabajo titánico. Bajo el principio de certificación independiente, consensamos un solo instrumento de certificación para todos los estudiantes inscritos en la materia, ellos presentan su trabajo [...] y el examen, y luego los concentramos todos, los que tomaron con el profesor [x] y con el profesor [y] y los distribuimos entre todos, al azar, para evaluarlos. El siguiente paso es que nos tenemos que reunir, y hacemos una revisión de alumno por alumno y vamos diciendo sus notas en voz alta [...] a veces nos encontramos con sorpresas: ese alumno tiene siete? Y discutimos, revisamos y evaluamos hasta conseguir la nota final. Eso supone mucho más trabajo, muchas más horas [...] y se vuelve más difícil conforme el número de estudiantes, porque el área se está masificando...

Los testimonios revelan prácticas distintas de evaluación para la certificación, con una marcada tendencia a evaluar de manera particular y no de manera colegiada, como está indicada en el proyecto original. Cabe destacar que como origen de esto, los testimonios revelan el hecho de que, con relativa frecuencia, entre los profesores es difícil llegar a los acuerdos necesarios, lo cual dificulta el trabajo colegiado.

En ningún caso este procedimiento de evaluación de un profesor para con “sus” estudiantes ha desencadenado un procedimiento formal. Este fenómeno se desarrolla en los hechos, mientras la formalidad sigue siendo la firma de un comité.

---

<sup>66</sup> Entrevista realizada a un profesor del CHYCS, plantel Del Valle, 3 de mayo de 2010.

Por parte de los estudiantes los cuestionarios revelan que existe un desconocimiento generalizado respecto de la manera en cómo se realizan sus evaluaciones, pero así también revelan una preferencia generalizada por la evaluación que los profesores de grupo hacen sobre su desempeño. Así también, en lo tocante a las evaluaciones diagnósticas y formativas, se revela poco interés en cuanto a los resultados de éstas, ya que ello no se ve reflejado en las calificaciones de certificación, que son las oficiales.

## **2.7 Ámbitos de aprendizaje: aula, estudio independiente, tutoría y asesoría**

De acuerdo con el proyecto educativo de la UACM, el profesor investigador debe participar en todos los ámbitos de aprendizaje, y de manera directa, en tres de ellos: la tutoría, las asesorías y el trabajo del aula.

**a) Aula.** De acuerdo con el proyecto educativo de la UACM el trabajo que el profesor debe realizar en el aula es, desde una perspectiva constructivista, propiciar el aprendizaje significativo del estudiante y contribuir al desarrollo de su capacidad crítica. Esto da por sentado que el profesor posee las herramientas metodológicas adecuadas para ello. El curso de inducción que un profesor toma al ingresar a la UACM tiene una duración variable, siendo éste el único momento en el que el profesor recibe una formación específica sobre las características del proyecto educativo de la UACM. La preparación o acercamiento al modelo que un profesor puede tener en la Universidad depende de otros factores y no sólo del curso de inducción.<sup>67</sup>

La situación que se genera es una distribución desigual de conocimiento sobre el proyecto y como resultado de ello la operación de distintas formas de quehacer académico, que pueden deberse tanto al desconocimiento como a un desacuerdo explícito en áreas específicas del modelo.

La diversidad en cuanto a las prácticas al interior del aula están referidas en los cuadros titulados Estrategias para un modelo educativo centrado en el aprendizaje y Evaluación diagnóstica.

**b) Estudio independiente.** Aunque este requisito parezca obvio, la experiencia de muchos profesores, en esta y en muchas universidades, coincide en señalar que los

---

<sup>67</sup> Revisar apartado de Paradigma centrado en el aprendizaje, de este mismo capítulo.

estudiantes en realidad no estudian, al menos por sí mismos. Así, se perfila una nueva problemática: los estudiantes no continúan con la preparación de los temas en casa, no acuden o acuden muy poco a las asesorías y aún con menos frecuencia visitan a sus tutores para que los acompañe en la elección de la ruta formativa más conveniente. La pregunta permanece, ¿cómo insertar a los estudiantes en el proyecto educativo?

**c) Tutoría.** En el mismo caso que el trabajo en el aula, la figura de la tutoría es algo que se da por sentado que el profesor conoce. El único acercamiento a las funciones de esta figura ocurre durante el curso de inducción y particularmente dentro del par de horas dedicadas a este tema específico. No se hace referencia a otros modelos donde la tutoría comprende funciones distintas, entre ellas, por ejemplo, la asistencia social, sino que se esboza como un espacio para trazar las rutas curriculares, de manera conjunta con el estudiante.

Las actividades que con mayor frecuencia revelaron los profesores entrevistados fue la firma que avala el horario que los estudiantes han escogido para el semestre, y todos coinciden que son pocos aquellos casos en donde verdaderamente hay una planeación de las rutas curriculares con base en los criterios académicos más adecuados para los intereses y necesidades del alumno.

**d) Asesorías.** Algunas de las funciones del espacio de asesoría tales como la resolución de dudas sobre los temas vistos en clase, profundización en temas de interés particular de un estudiante o grupo, la vinculación de una asignatura con el trabajo recepcional y hasta la preparación de un curso en una especie de modalidad abierta, están diseñadas como un ámbito adicional para el aprendizaje. Sin embargo, la mayor parte de los profesores entrevistados coinciden en señalar que la actividad más frecuente es la corrección de trabajos escritos que los estudiantes presentan para acreditar las asignaturas y que el mayor número de horas dedicadas a esta actividad se concentra durante los periodos de certificación.

Otras prácticas mencionadas en este ámbito fue el de la impartición de cursos completos sólo mediante asesorías, lo cual ha generado diversas resistencias pues algunos profesores se niegan a esta opción debido a que desde su punto de vista se trata de hecho de un aumento a su carga de trabajo, así como una violación de lo establecido en su contrato laboral. La decisión de hacerlo, hasta ahora, ha dependido de cada individuo.

De acuerdo con lo anterior, puede verse que el profesor-investigador de la UACM se convierte en el implementador más importante del proyecto educativo, aún a pesar de una distribución desigual tanto del conocimiento de ese proyecto como de las herramientas educativas para llevarlo a cabo.

## **2.8. Profesores**

La participación del profesor como principal implementador se verá enriquecida si observamos algunas de las funciones adicionales a las mencionadas, éstas que se encuentran:

- Aula, tutoría, asesoría.
- Preparación de clases.
- Investigación.
- Difusión de la cultura.
- Vinculación.
- Trabajo colegiado.
- Trabajos en comisiones internas de la academia y las solicitadas por las instancias como coordinación académica o los colegios correspondientes.
- Planeación horaria y configuración de las mallas horarias.
- Revisión, evaluación de los planes y programas de estudio.
- Otras.

Adicionalmente a la gran carga de funciones y tareas, el profesor tiene a su cargo el diseño de la estructura universitaria –de gobierno y académica-, el desarrollo de las propuestas de mecanismos de comunicación organizacional y el funcionamiento óptimo de los procesos donde él mismo forma parte.

Ante esto, resulta lógico pensar en que el diseño de las reglas no se realiza dentro de un contexto racional, donde la mejor solución a un problema resulte seleccionada como la opción final. Al menos es necesario señalar que la racionalidad imperante no es la de la organización: se entrecruzan las racionalidades de los grupos internos y de los individuos maximizadores de su beneficio. El proceso de toma de decisiones en esta etapa ocurre en medio de una lucha de poder entre quienes fijarán las mejores condiciones para sus propios intereses y de un entramado de racionalidades individuales que generan indefectiblemente *efectos perversos* o de

*composición* como definió Boudon a los efectos imprevistos o indeseados que se producen por la interacción de racionalidades individuales.

Por otro lado, es una realidad que el cambio de las prácticas docentes tradicionales a cualquier esquema distinto supone, de entrada, más trabajo, y particularmente en los casos que se requiere trabajo colegiado enfocado a productos tales como la evaluación del estudiante. La posición natural de un individuo racional, es optimizar sus recursos, invertir menos y ganar más, obtener el mayor beneficio pagando el menor costo posible por lo cual si encuentra un escenario donde es posible no pagar los costos, lo hará. Esto contradice los supuestos del proyecto educativo, los cuales implican un salario igual a un trabajo igual.

Sí se ha desarrollado una dinámica de trabajo desigual [...] que depende de cómo entendemos nuestro trabajo, hay quienes piensan que se trata de venir, dar sus clases e irse, y hay quienes trabajamos en todos los ámbitos de aprendizaje, en comisiones académicas, en funciones administrativas, en grupos de investigación.<sup>68</sup>

### **3. Diseño organizacional: funcionamiento de la estructura académica, administrativa y de gobierno**

#### **3.1. Estructura académica**

Las estructuras académicas son tocadas por el discurso de las innovaciones y del cambio educativo acordes con la nueva era global, la flexibilidad se torna un concepto estelar que emerge con bombo y platillos tratando de sensibilizar y convencer a las comunidades académicas de sus bondades. No se trata de que las estructuras sean sólo “tocadas” por la innovación, sino que las toca tensándolas, reordenándolas en el modo de hacer la educación (Orozco, 2009, 80).

La estructura académica actual en la UACM está constituida por 26 academias –grupos colegiados que se aglutinan en función de una asignatura, carrera o proyecto específico en el ámbito de un colegio- que se agrupan en los tres colegios, CCH, CCT y CHYCS, encargados de organizar el trabajo académico de las 11 licenciaturas que hasta el momento imparte la Universidad. Así mismo, en las maestrías o doctorados, las academias son los principales espacios de interacción y toma de decisiones dentro su disciplina específica. Esta estructura general funcionará hasta que el siguiente

---

<sup>68</sup> Entrevista realizada a un profesor del CCH, plantel San Lorenzo Tezonco, 30 de abril, 2010.



Consejo Universitario resuelva, con base en las propuestas realizadas en el Segundo Congreso Universitario, si la ratifica, modifica o sustituye.

Es necesario destacar que otra investigación sostiene que no existe estructura académica en la UACM (Vergara, 2009), afirmación que no tiene fundamento en los hechos, toda vez que esta estructura ha operado durante los nueve años de vida de la Universidad y ha sido el marco de acción para todos los profesores y estudiantes universitarios. En todo caso, cabe destacar que la organización al interior de las academias, los colegios y de las licenciaturas se ha desarrollado a través de lógicas distintas y en medio de tensiones con el proyecto educativo que son producto de las distintas interpretaciones que hacen los profesores sobre lo que es la flexibilidad curricular, así como lo que está relacionado con sus propias funciones al interior de este modelo, pero que esto ha ocurrido dentro de un plano ideológico de los individuos y algunas veces, también a nivel individual, dentro del plano operativo de su cotidianeidad, pero que no ha significado la transformación de la estructura académica propuesta por el proyecto educativo.

Por otra parte, es importante aceptar que esta estructura académica no contempla ningún incentivo positivo o negativo individual o colectivo para estimular el desempeño de las funciones docentes del profesor: todos los profesores perciben el mismo salario, no existen categorías, no hay sistemas de puntos y tampoco se han desarrollado criterios internos para adquirir prestigio como académico. Esto significa, en términos de estrategia racional, estar en condiciones favorables para realizar prácticas distintas a las requeridas por las instancias formales, sin que ello tenga consecuencias para el individuo, escenario ideal para la conducta *free rider*,<sup>69</sup> la cual si bien no es un fenómeno extendido en la conducta de los profesores de la Universidad, se encuentra presente debido a la falta de mecanismos de selección –positivos o negativos- entre los profesores.

---

<sup>69</sup> El *free rider* o gorrón es un concepto usado para describir la conducta de algunos individuos que disfrutan de los beneficios del sistema, sin pagar los costos, y se convierte en un problema para ese sistema cuando el número de los *free riders* crece, y puede llegar a ser mayor que los que pagan esos costos, haciendo inoperante la organización (Olson, 1992).

### 3.2. Estructura administrativa

La flexibilidad curricular, entendida como un conjunto de opciones muy diversas a través de las cuales el estudiante puede transitar de acuerdo con sus propias necesidades, ha contribuido a una constante movilidad estudiantil, que por momentos parece caótica, y que tiene consecuencias y adicionalmente ha dificultado en gran medida la gestión escolar, particularmente su fase de planeación, contribuyendo a la producción de resultados imprecisos y con frecuencia insuficientes.

Para ilustrar lo anterior basta con un ejemplo: ¿cómo calcular la demanda esperada por asignaturas si los estudiantes construyen rutas con criterios tan diversos, si las asignaturas no son secuenciales y si pueden recursarse una y otra vez? Las decisiones sobre la oferta, el diseño de la malla horaria y la asignación del cuerpo docente se toman con información insuficiente y con frecuencia resultan imprecisas.

El problema con la movilidad estudiantil es que no se puede calcular ni planificar con los datos formales con los que cuenta la Universidad: número de inscritos a los cursos, número de inscritos a certificación, y de manera más reciente, una aproximación de los asistentes a los cursos a partir del registro de asistencia – voluntario- que hacen los profesores, pues existen procesos no formales que las instancias universitarias no han registrado. Es decir, se presenta un distanciamiento entre las prácticas formalmente establecidas –con los datos que de ahí pueden extraerse- y las prácticas reales, no contempladas ni registradas por las instancias formales, distanciamiento que resulta en una planeación ineficiente para los estudiantes y para la propia institución.

El problema entonces no es la movilidad de los estudiantes, sino la falta de límites para esa movilidad, que efectivamente conformen rutas, y direccionen las elecciones de los estudiantes. No es un problema imputable al proyecto educativo, ni particularmente al principio de flexibilidad curricular, sino a la interpretación que se ha hecho de este principio y a la disposición de mecanismos inadecuados para llegar a resultados eficientes. Es un problema de estructura: no hay disposiciones institucionales, mecanismos u órganos que limiten o regulen tal fenómeno, pero tampoco recursos para cubrirlo.

Desde las teorías de la organización, la falta de comunicación entre subunidades organizacionales es un fenómeno ampliamente estudiado por las perspectivas de la racionalidad limitada, las cuales lo colocan como un factor que

puede afectar el desempeño general de la organización, debido a que por falta de comunicación pueden duplicarse algunas tareas y dejarse de realizar otras, reduciendo las posibilidades de optimización de los resultados finales. Si bien este no es el único factor que juega en la organización de la UACM, también está presente como elemento que incide en la producción de resultados.

Así mismo, la percepción que los miembros de la organización tienen sobre su propio desempeño así como el del resto de las instancias para la producción de los resultados finales, es un factor importante para cumplir con los propósitos generales y específicos de dicha organización.

En términos de comunicación organizacional, el funcionamiento de las instancias académicas y administrativas involucradas –cuerpos colegiados que van desde las academias hasta los colegios, coordinación académica, certificación, registro escolar- se realiza de forma aislada, lo cual dificulta la identificación de la magnitud de estos fenómenos así como la creación de mecanismos evaluación de los resultados.

### **3.3. Forma de gobierno**

Algunos miembros del Consejo Universitario (CU), junto con algunos miembros del CHYCS se encuentran trabajando en una norma para regular los procesos escolares, tales como los de inscripción a cursos y a certificación, dado que, la percepción de diversos miembros de la comunidad coincide en que el esquema actual de flexibilidad, entendido como laxitud, no ha contribuido a que los estudiantes alcancen sus metas con éxito. La propuesta general consiste en establecer límites en el número de oportunidades que un estudiante tiene para inscribirse a una materia, para inscribirse a certificación, así como para el número que puede inscribir simultáneamente en ambos periodos. Sin embargo, esta discusión se vio frenada debido a la coyuntura política relacionada, en un primer momento, con la elaboración del Estatuto General Orgánico (EGO) de la Universidad, y, de manera casi inmediata, por otra coyuntura que, aunque no abordaré porque sale del marco temporal de esta tesis, fue la elección de la nueva rectora.

Respecto de la primera coyuntura, de acuerdo con la LUACM, el CU sería la instancia encargada de la elaboración del EGO. La principal tarea del primer Consejo Universitario tomó muchos meses de trabajo tanto para el CU como para diversos

miembros de la comunidad universitaria que participaron en esta tarea, convirtiéndose en la principal actividad de este órgano de gobierno durante casi dos años.

Durante la primera fase, que corrió de mediados de 2008 hasta febrero de 2009, la Comisión de Asuntos Legislativos (CAL) recibió 17 propuestas parciales y totales de profesores y estudiantes de la UACM, los cuales, de acuerdo con la propia CAL servirían de insumo para la elaboración del Estatuto. Tan sólo un mes después de concluido el plazo para el envío de colaboraciones, en marzo de 2009, la CAL dio a conocer su propuesta de Estatuto General Orgánico, lo cual generó que distintas voces de la comunidad se organizaran para elaborar documentos que incluían numerosas firmas, en los cuales se pedía la apertura de un nuevo plazo donde pudiera realizarse una discusión colectiva alrededor de tal propuesta.

Así empezó una segunda fase, donde los grupos que se habían organizado en torno a la elaboración del EGO se reunieron para discutir el documento y en su caso elaborar nuevas propuestas sobre algunos puntos específicos o sobre todo el Estatuto. Esta vez, la CAL recibió 7 nuevas propuestas con muy distintas concepciones sobre la estructura universitaria, tanto en lo referente al gobierno como a la estructura académica definitiva.

A partir de esto, la Comisión de Asuntos legislativos acordó una metodología para organizar las propuestas, la cual consistió en elaborar un nuevo documento que agrupara los consensos y disensos de las propuestas enviadas, con el fin de que fueran discutidas en una tercera fase que esta vez se denominó *de foros* los cuales fueron convocados en los diversos planteles. Sin embargo, después de casi un año de haber iniciado el proceso, las reuniones en los planteles tuvieron muy bajo nivel de asistencia, casi circunscrita a los profesores y estudiantes que habían realizado alguna propuesta y a los integrantes de la CAL.

Finalmente, después de transcurridos los foros, el 13 de noviembre de 2009, la CAL presentó al CU su dictamen final y, después de once reuniones del pleno, éste aprobó el Estatuto General Orgánico en lo general y en lo particular el 10 de febrero de 2010.

Este proceso, con duración de poco más de dos años, constituyó la definición de la estructura de gobierno en la UACM, pues poco después se elaboraron las convocatorias de elecciones para el nuevo rector y para el siguiente consejo universitario, así como de los primeros Consejos de plantel. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de discusiones, debates y desacuerdos que le imprimieron un ritmo

muy lento de desarrollo debido a la participación de sectores diversos de la comunidad universitaria.

Es posible esperar que el factor constante en esos procesos, la falta de reglamentos, la ausencia de disposiciones formales para instituir reglas de convivencia en la UACM desaparezca paulatinamente en lo sucesivo, toda vez que, finalmente, los órganos encargados de su organización han sido configurados y en breve se pondrán en marcha.

### **Conclusiones del capítulo**

La comparación entre diseño e implementación es un ejercicio común para el enfoque de las políticas públicas, donde se subraya que las diferencias que se presentan entre la idea y la realidad de los proyectos con frecuencia corresponden a circunstancias imprevistas que se generan por distintos factores, pero que, principalmente, son consecuencia de la acción conjunta de múltiples elementos que genera un alto nivel de complejidad (Pressman y Wildavsky, 1998).

El proyecto educativo de la UACM engloba numerosos elementos que deben actuar en conjunto, eventualmente sincronizada, para producir resultados óptimos. Es el caso, por ejemplo, de la flexibilidad curricular que para funcionar de manera eficiente requiere de la información que da el tutor, de la oferta de asignaturas que hace la institución, que las preferencias de los estudiantes sean racionales en función de sus rutas curriculares, de los recursos materiales que otorgue la Universidad para la organización de una malla horaria diversa, entre otros elementos. En un cálculo simple de probabilidad tendríamos que mientras mayor sea el número de elementos que participen y que deban funcionar de manera eficiente, mayores serán las probabilidades de retrasos, obstáculos y fallas.

El análisis comparativo entre diseño e implementación del proyecto educativo arroja algunas diferencias entre estos dos momentos, las cuales en algunos casos presentan efectos adversos que pueden atribuirse a orígenes distintos, en algunos casos a la falta de estructura formal e institucionalización en la Universidad –debido a la falta de reglamentos, especificidad y funciones establecidas y en algunos otros sólo a la falta de mecanismos para la comunicación en las subunidades organizacionales. Cabe mencionar que las únicas disposiciones formales operantes en la Universidad es el reciente decretado Estatuto General Orgánico, el cual establece que, en un segundo

momento que dictará el 2º Congreso Universitario, se constituirá de manera formal la estructura académica de la Universidad –es decir, se ratificará o modificará la existente-, así como el Estatuto del Personal Académico y otros reglamentos.

En este contexto, la elaboración de las reglas necesarias para la operación del proyecto educativo ha sucedido a partir de insumos inciertos: por un lado está el desconocimiento respecto de las funciones específicas de cada uno de los ámbitos del proyecto universitario por parte de los actores que se han convertido en legisladores internos: los miembros del Consejo Universitario, el Colegio electoral, los representantes de las academias ante las Juntas de enlaces, y por otro la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas de todos los actores participantes.

Por parte de los profesores, encontramos que no existen estímulos –positivos o negativos- para la realización de prácticas más cercanas al proyecto educativo original y por parte de los estudiantes tampoco existen normas que establezcan límites en los procesos de inscripción, asistencia y certificaciones, las cuales no van en contra de la flexibilidad curricular ni contribuyen a rigidizar el proyecto, por el contrario, contribuirían a que las decisiones de construcción de rutas curriculares se tomen con base en la responsabilidad, para pensar en mejorar los indicadores de eficiencia terminal así como en una distribución más eficiente de los recursos.

Desde la lógica de la acción colectiva existe un trabajo diferenciado entre los profesores, donde sólo algunos trabajan en todos los ámbitos mientras que otros seleccionan las actividades que les reporten mayores beneficios y así también otros desempeñan el papel de *free riders*, disfrutando de tales beneficios sin pagar los costos.

De acuerdo con Olson (1992), este fenómeno tiene lugar debido a la falta de estímulos o incentivos –positivos o negativos- que ocurren en los grupos grandes al interior de las organizaciones, y tal es el caso de la UACM donde la falta de reglas claras permite una amplia diversidad entre las prácticas de los profesores de la Universidad. Esto significa que nos encontramos ante lógicas de trabajo diferenciadas, que constituyen múltiples formas de organización académica, incluso dentro de la misma estructura.

Por parte de los estudiantes, el perfil que la Universidad plantea, de alumno autónomo y crítico no corresponde con el tipo de estudiante que egresa del sistema educativo mexicano, por lo que sería recomendable diseñar nuevas formas para atender las características y necesidades formativas de esos jóvenes, dado que

algunas de las dificultades para transitar por el modelo de la UACM pueden estar relacionadas con un tipo de experiencia escolar pobre o accidentada.

En el caso del proyecto educativo de la UACM la puesta en marcha del proyecto implicó procesos diversos relacionados con la organización:

- a) Estructura: problemáticas relacionadas con la creación del organigrama universitario, tanto los órganos de gobierno como las diversas instancias académicas y administrativas.
- b) Mecanismos de comunicación organizacional: las rutinas, procedimientos y reglamentos internos que se requieren para la realización de un trabajo coordinado en las áreas específicas de una organización.
- c) Trabajo académico: prácticas que realizan las personas al interior de la organización, y que en este caso implican diversas obligaciones que tienen los profesores-investigadores en la Universidad, a quienes señalo como los actores con mayor carga en cuanto la distribución de funciones y responsabilidades respecto de la operación del proyecto educativo.

Por otra parte, en lo relacionado con el diseño específico, a partir de ubicar los cuatro elementos fundamentales del proyecto educativo de la UACM: no especialización temprana, flexibilidad curricular, evaluación del aprendizaje y ámbitos de aprendizaje, podemos ver una congruencia entre los principios epistemológicos de éste, pero una ausencia de las estructuras académicas y los procesos específicos que los soporten.

Aunque la práctica de certificación independiente, evaluada de manera colegiada, es una forma que continúa presente en la Universidad, ninguno de los testimonios revela que sea la más común, ni siquiera con una extensión considerable, tal vez esto pueda tener una explicación en el contexto de que esto se ha vuelto una práctica informal, es decir, una práctica en los hechos que es cubierta por un procedimiento formal realizado por acuerdo entre los profesores.

En el asunto referente a la evaluación para la certificación, desde el punto de vista organizacional nos encontramos ante un problema de maximización del trabajo, es decir, con la tendencia hacia desarrollar estrategias que conducen a la obtención de mejores resultados implicando el menor esfuerzo. En este caso específico, la certificación independiente, que implica trabajo colegiado y necesidades de acuerdo y

consenso, requiere mayor esfuerzo y no se percibe que los profesores, ni los estudiantes, reciban mayores beneficios en este escenario.

Quedará para investigaciones posteriores averiguar si esto es generalizable para la Universidad o si representa un porcentaje significativo, porque entonces podría ser conveniente revisar este cambio fundamental que reflejan las prácticas de certificación a diferencia de lo que se plantea en ese punto en el diseño original. Cabe destacar como un dato que llama la atención que en ningún otro punto encontré tales coincidencias de opinión, por una parte entre los profesores y, adicionalmente, entre los estudiantes.

Desde el punto de vista organizacional nos encontramos ante un fenómeno de simulación, donde estas prácticas, tales como la elaboración de instrumentos de certificación con *modalidades*, cubren la práctica real, distante al proyecto original, volviéndola imperceptible a los ojos formales.

Por último, en el nivel correspondiente a las personas, podemos ver que las prácticas desarrolladas también se alejan del proyecto original, puesto que el trabajo colegiado se sustituye con frecuencia por una simulación de este, donde el comité de certificación realiza los procedimientos formales solicitados de colegialidad, pero realiza prácticas de evaluación tradicionales. Es el esquema de comportamiento organizacional donde algunos miembros de la organización, al encontrarse ante un sistema de trabajo nuevo, continúan desarrollando las viejas prácticas, con nombres distintos.



## Capítulo V. Conclusiones

La UACM es un proyecto educativo que ha generado polémica. Desde su creación ha llevado sobre sus hombros el peso de una vinculación con López Obrador que resultó positiva en algunos momentos fundamentales como su propia fundación o la obtención de su autonomía, pero que también ha generado una corriente negativa entre una parte de la opinión pública, basada en la lucha política por el poder en el Distrito Federal, lo cual ha obstaculizado poner en el centro de la discusión los asuntos de orden académico así como la posibilidad de realizar evaluaciones objetivas sobre su puesta en marcha.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la UACM es resultado de la interacción de los distintos actores de la sociedad y del gobierno local que confluyeron en una coyuntura favorable formada por la constitución del primer gobierno electo en la ciudad de México. El resultado final de esta interacción es un proyecto educativo que tiene el propósito implícito de resolver los problemas considerados en la agenda del GDF, en este caso, atender el derecho de los ciudadanos a recibir educación, ampliar la oferta de educación superior y, con ello, contribuir a la disminución de la marginación en la que se encuentran algunos grupos sociales.

La coexistencia de dos lógicas de orden distinto, por un lado la necesidad de cumplir con ciertas metas de un proyecto político y, por el otro, construir un modelo educativo de educación superior con alta calidad han dado como resultado un proyecto con elementos innovadores que, inevitablemente, genera situaciones no previstas durante su etapa de diseño.

En relación con el diseño de la UACM podemos ver, desde un punto de vista conceptual, que contiene rasgos del modelo de comparaciones sucesivas limitadas, ilustrados por la incorporación de elementos pre-existentes en contextos institucionales similares. Como ejemplos tenemos la figura del tronco común –aquí llamada *no especialización temprana*–, la estructuración académica por áreas de conocimiento, la existencia de figura tutorial, asesorías, flexibilidad curricular, entre otras. Al mismo tiempo podemos apreciar la incorporación de elementos innovadores, que en este caso aparecen como modificaciones parciales a esquemas existentes, tales como la evaluación para la certificación, la cual se realiza de manera colegiada igual que en el modelo del CENEVAL o en cualquiera de las instituciones que tienen la figura de exámenes departamentales. En el caso de la UACM este tipo de evaluación se ha

instituido como proceso indispensable para cursar una asignatura, el cual se realiza de manera independiente a la impartición de los cursos.

Así también, cabe destacar que la decisión de fundar la UACM fue acompañada de amplios recursos financieros, pero el escaso tiempo para diseñar la institución fue una limitación principal que impidió establecer mecanismos de regulación y evaluación del proyecto así como de la implementación.

En lo tocante a la implementación del proyecto, esta investigación encontró divergencias entre algunos de los elementos trazados durante el diseño y la forma como éstos han sido puestos en marcha, reportando en algunos casos efectos adversos que pueden atribuirse a factores distintos, en algunos casos a la falta de estructura e institucionalización en la Universidad y, en otros, a la falta de mecanismos para la comunicación en las subunidades organizacionales.

Con el objetivo de precisar estas divergencias, los apartados de este capítulo ofrecen conclusiones generales respecto de características del proyecto de la UACM analizadas a lo largo de los capítulos precedentes –Ingreso irrestricto, Paradigma centrado en el aprendizaje, Formación crítica, científica y humanística, No especialización temprana, Flexibilidad curricular, Ámbitos de aprendizaje, Modalidades de evaluación y Profesores-. Así, expondré el desarrollo y, donde sea el caso, las rupturas y continuidades que han tenido desde la etapa de diseño hasta su implementación.

## **1. Ingreso irrestricto**

El punto del ingreso irrestricto fue un elemento que estuvo presente desde el origen del proyecto y que tuvo un papel importante durante su proceso de incorporación a la agenda gubernamental debido a que resultaba adecuado para resolver los problemas relacionados con la educación superior que había planteado el GDF sobre la necesidad de ampliar la oferta en ese nivel y de no repetir esquemas de marginación educativa.

Sin embargo, así como resultó un factor favorable para la realización del proyecto UACM debido a su empatía con los planteamientos del gobierno local, también fue el blanco principal de diversas críticas, entre las que sobresalieron los continuos ataques realizados por diversos actores que no estaban de acuerdo con los proyectos relacionados con el entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador.

El ingreso por sorteo fue justificado desde el punto de vista de la equidad o la justicia social y la marginación. Sin embargo, como parte del proyecto universitario no plantea la resolución de problemas que los estudiantes aceptados presentan en relación con sus deficiencias académicas. Es decir, es un elemento que se incorpora bajo la argumentación de la función social –o política- del proyecto educativo, pero que desde el punto de vista académico genera desequilibrios al interior de la institución, tanto para la propia Universidad y los profesores, quienes tienen que diseñar estrategias pedagógicas para trabajar con una diversidad muy importante entre sus alumnos, como para aquellos estudiantes que se encuentran ante una situación para la cual no tienen el respaldo formativo necesario.

Como política pública, el incremento en la oferta de oportunidades para los sectores marginados es una idea que, desde un enfoque de justicia social, no tiene objeciones. Sin embargo, su principal debilidad radica en la falta de una proyección a futuro, o de una programación específica para calcular con precisión costos y resultados, es decir, de datos e información sistematizada sobre la cual resulte posible realizar evaluaciones, por ejemplo, sobre la incidencia de la UACM respecto del problema planteado.

No obstante, si se considera la articulación de los diversos elementos contenida en su diseño, el modelo educativo es congruente. Contiene vasos comunicantes que sostienen teóricamente todas las disposiciones del diseño e incluso contempla algunos desequilibrios en el modelo a partir de condiciones adversas para lo cual genera espacios de integración. En el caso del ingreso irrestricto se prevé que estudiantes de nuevo ingreso no tengan el perfil adecuado, para quienes se ofrece el ingreso a un ciclo de integración, donde recibirán asistencia de carácter académico durante un semestre para incorporarse a la vida universitaria.

Sin embargo, los resultados de las entrevistas reportan que este conjunto de cursos no alcanza para remediar las lagunas, tanto de conocimientos como de habilidades, que los estudiantes reportan al llegar a su formación profesional, lo cual revela que en algunos casos esos espacios de integración son insuficientes.

Es importante destacar que las enormes desigualdades que presentan los alumnos entre sí no es una característica exclusiva de la UACM sino que está relacionada con el funcionamiento del sistema educativo mexicano que avala y certifica, en diferentes niveles previos a la educación superior, a estudiantes que no poseen los conocimientos necesarios para hacerlo.

Ante estas circunstancias, podría resultar lógico pensar en dar mayor estructura a algunos elementos del modelo con el objetivo de atemperar los efectos del cambio de paradigma al que se enfrenta el estudiante en la UACM, pero, así mismo, crear enfoques más adecuados sobre las necesidades de los estudiantes se presenta como un desafío para la investigación educativa.

Este es uno de los puntos donde puede verse una mayor tensión entre el diseño y la implementación, dado que desde la teoría los dos elementos que propone el modelo educativo, ingreso irrestricto y calidad de la educación, están resueltos a partir del programa de integración, pero en los hechos se han generado dificultades importantes para cumplir con ambos objetivos.

De acuerdo con el enfoque de políticas públicas, los desequilibrios entre la idea y la realidad de un proyecto son fenómenos bastante comunes y con frecuencia se deben a que la acción conjunta de múltiples factores causa efectos no previstos debido a la complejidad de la interacción entre éstos, específicamente por la incapacidad de ejercer control sobre esas interacciones y prever sus resultados (Pressman y Wildavsky, 1998).

El funcionamiento del proyecto educativo de la UACM depende de la acción de numerosos elementos que están englobados dentro del Paradigma centrado en el aprendizaje, los cuales a veces son concordantes -como en el caso de la Formación crítica, científica y humanística con la No especialización temprana- y a veces complementarios -como en el caso la flexibilidad curricular, que requiere apoyarse en la tutoría o las asesorías-. Esta cooperación supone, en cualquier caso, un alto nivel de complejidad.

## **2. Paradigma centrado en el aprendizaje y formación crítica, científica y humanística**

Durante la etapa de diseño en estos dos puntos, Paradigma centrado en el aprendizaje y Formación crítica científica y humanística, se incorporaron diversas teorías sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, donde coinciden cuatro fuentes fundamentales para este modelo: el constructivismo, particularmente la epistemología genética de Jean Piaget; la incorporación de las aportaciones de Ausubel sobre aprendizaje significativo; las aportaciones de Vygotski sobre la mediación social, particularmente sobre las zonas de desarrollo próximo y, por último, la postura de Viniegra Velázquez

sobre lo que se denomina Crítica de la experiencia y la noción de aprendizaje con sentido.<sup>70</sup>

Finalmente, durante la etapa de implementación, la participación del profesor investigador se revela como un elemento clave para la implementación de estos puntos. El académico de la UACM es el principal implementador del paradigma centrado en el aprendizaje a partir del desarrollo de estrategias para colocar al estudiante como centro de todos sus procesos. Sin embargo, los testimonios de los profesores entrevistados revelan una gran diversidad de interpretaciones sobre el paradigma centrado en el aprendizaje y, más importante, de formas de traducir en los hechos las ideas que tienen al respecto, es decir, las estrategias usadas en los diferentes ámbitos de aprendizaje.

De manera independiente al curso de inducción que el proyecto contempla, las fuentes de formación y de información que tienen los profesores sobre este tema son muy diversas y constituyen un mosaico de técnicas y metodologías para la enseñanza y el aprendizaje. Esta diversidad es uno de los espacios más libres y desregulados de la Universidad, característica que ha generado una gran diferenciación entre las prácticas relacionadas lo cual ha generado que el profesor decida qué estrategias emplear con grupos de características específicas y que los estudiantes a su vez puedan inscribirse con aquellos profesores que les presenten un esquema más adecuado a sus necesidades o a sus preferencias, desde el profesor de cátedra tradicional hasta el de la evaluación continua.

### **3. No especialización temprana**

El proyecto educativo contempló la existencia de un ciclo básico como mecanismo principal para hacer efectivo el principio de no especialización temprana. Distintas licenciaturas, pertenecientes a un mismo colegio, compartirían un ciclo básico, el cual proporcionaría conocimientos generales a los estudiantes antes de entrar a su propia disciplina constituida en un ciclo superior distinto para cada licenciatura.

Sin embargo, durante la etapa de implementación, uno de los problemas principales para el funcionamiento de este principio ha sido la encrucijada que se les presenta a los estudiantes durante la elaboración de los horarios de cada semestre y

---

<sup>70</sup> El detalle de la utilidad de estos esquemas para el proyecto UACM está en el Capítulo III, en el apartado Paradigma centrado en el aprendizaje.

durante la elaboración de su ruta curricular. Debido a que las asignaturas de ciclo básico y superior no tienen seriación y a que los estudiantes pueden inscribirse en cualquier curso de su preferencia, los procesos de no especialización temprana concebidos durante el diseño no se llevan a cabo en muchos casos. Los criterios para la elaboración de horarios por parte de los estudiantes obedecen a necesidades diversas en las que parece que los de tipo académico no son los principales. Un horario cómodo y, a veces, un profesor de su preferencia hacen que la planeación de sus rutas curriculares presente saltos del ciclo básico al superior, o incluso la postergación del ciclo básico para el momento final de su licenciatura, toda vez que las asignaturas del mismo no se les parecen importantes.

Así, la implementación del principio de No especialización temprana, la puesta en práctica de los ideales bajo los cuales fue concebido, entra en contradicción con otro elemento fundamental de la Universidad: la Flexibilidad curricular. Este fenómeno no fue previsto durante la etapa de diseño, por lo cual puede ser identificado como uno de los problemas que se presentan durante la implementación de este modelo.

Entre los factores más significativos para explicar este fenómeno se encuentran la forma como se configuran las preferencias para la elección que los estudiantes realizan, las cuales no siguen el patrón racional que estaba implícito en el modelo – cursar primero las asignaturas de ciclo básico y luego las de ciclo superior-, pero también algunas circunstancias que la propia organización ha generado, tales como la falta de información que algunos estudiantes argumentan en relación con las posibles rutas curriculares o la oferta de asignaturas en horarios que en algunas ocasiones se empalman.

Del lado institucional hay tareas pendientes en este punto. La organización por academias ha generado una planeación horaria aislada, que en muchas ocasiones no compagina la oferta de asignaturas de academias distintas, lo cual hace evidente un distanciamiento entre ciclo básico y superior en la mayor parte de las licenciaturas que da como resultado que los profesores de un ciclo ignoren el trabajo que se realiza en el otro, y que así se produzca una desvinculación entre ellos, tanto de contenidos como ante los ojos de los estudiantes, quienes, de acuerdo con los testimonios recabados, en general encuentran una gran dificultad para ubicar al ciclo básico como parte de su formación superior.

#### **4. Flexibilidad curricular**

Esta característica del proyecto educativo aparece referida por primera vez durante la etapa de diseño, por lo cual no tiene un peso específico para el proceso de agenda de este proyecto educativo, sino que conforma uno de los pilares académicos de esta institución.

Al interior de la Universidad coexisten diversas formas de flexibilidad curricular que se diferenciaron desde la creación de los planes y programas de estudio de las licenciaturas. El diseño de estos planes y programas fue producto del trabajo de cada academia, y para ello se usaron criterios y procedimientos distintos, los cuales se relacionan con la disciplina de la cual se trate, así como con las preferencias de los miembros fundadores en cada caso.

En esta tesis, el análisis sobre flexibilidad curricular de los planes de estudio se realizó desde dos perspectivas: el diseño curricular y la implementación del diseño. Los elementos tomados en cuenta fueron dos principalmente: la existencia de asignaturas optativas y la posibilidad de que el estudiante transite por rutas curriculares alternativas. Los resultados arrojaron evidencias sobre una gran diversidad entre las formas de entender la flexibilidad curricular, así como numerosos obstáculos para su implementación.

En relación con el diseño curricular pudieron observarse distintos niveles de flexibilidad: las disciplinas clasificadas como duras/aplicadas, siguiendo el esquema de Becher (1989), son los planes de estudio con mayor nivel de rigidez, lo cual podría estar relacionado con las características específicas de su disciplina, en particular la tradición de secuenciar los contenidos y la rigurosidad de sus esquemas de estudio; sin embargo, en los casos de las disciplinas blandas/puras hay una diferenciación muy importante, puesto que las dos licenciaturas clasificadas en este mismo cuadrante son respectivamente la más flexible y la más rígida en la Universidad. Por último, en el caso de las disciplinas blandas/aplicadas se encontraron ciertas coincidencias en cuanto al nivel de flexibilidad, toda vez que, a pesar de presentar algunas variaciones, también tienen porcentajes cercanos de optativas y criterios similares para elaborar rutas curriculares alternativas.

El estudio sobre la puesta en marcha de esos diseños permitió ver que los distintos modelos de flexibilidad requieren diversos niveles de recursos que la organización debe proporcionar y que de ello depende en gran medida el

funcionamiento más adecuado de tales disposiciones. Es decir, que de la respuesta eficiente de la organización depende en gran medida la supervivencia de innovaciones académicas.

En este sentido, las licenciaturas con planes más flexibles presentan problemas relacionados con la escasez de recursos para implementarlos, así como mayores dificultades para que los estudiantes opten por una sola ruta curricular, debido a que mientras más cantidad de criterios de flexibilidad tengan, mayores son los recursos que se necesitan (profesores, sueldos, espacios disponibles, etcétera). Así también es necesario señalar la relación entre profesor y número de estudiantes que podría darse en la implementación de un diseño muy flexible, donde podrían necesitarse profesores para atender grupos de uno, dos o tres estudiantes.

Es importante destacar que actualmente en la Universidad se están gestando nuevos mecanismos para implementar los planes de estudio flexibles tratando de usar los recursos disponibles, tal es el caso de las propuestas, generadas por algunos profesores y estudiantes de academias distintas, de impartir los cursos con menor cantidad de estudiantes sólo mediante la figura de asesorías. Este tipo de propuestas ha generado diversas reacciones entre las que se encuentran las que argumentan el estatus laboral de los profesores, particularmente lo referente al aumento de la carga de trabajo y la probable violación al contrato colectivo de trabajo que ello implicaría; sin embargo, también hace evidente la constante búsqueda de salidas alternas para resolver los problemas no previstos, producto de la implementación de diseños innovadores, así como también hace evidente una de las transformaciones que suceden entre el diseño y la puesta en marcha de un proyecto.

## **5. Ámbitos de aprendizaje**

Los cuatro ámbitos de aprendizaje que contempla el modelo educativo de la UACM, aula, asesoría, tutoría y estudio independiente, estuvieron presentes desde la etapa de diseño, orientados por las principales fuentes pedagógicas del proyecto, con el objetivo de brindar al estudiante una mayor cantidad de apoyos durante sus procesos de aprendizaje.

La puesta en marcha de estos ámbitos ha generado resultados diferenciados que tienen como factor común la participación del profesor investigador y las prácticas que genera dentro de cada uno de esos ámbitos.



La diferenciación interna respecto de las prácticas que suceden en el aula quedó establecida en el apartado de Paradigma centrado en el aprendizaje, del Capítulo IV, donde se señala que tal diferenciación corresponde a las múltiples interpretaciones que los profesores tienen sobre lo que significa dicho concepto así como de las estrategias más adecuadas para traducirlo en los hechos.

Por otra parte, lo relacionado con las asesorías y las tutorías presenta una mayor uniformidad en cuanto a sus significados tanto para los profesores como para los estudiantes, sobre todo respecto de la utilidad de las figuras como parte del modelo educativo. Así también los testimonios revelan algunas acotaciones a tales figuras: las asesorías son espacios usados intensamente en periodos de exámenes de certificación y las actividades fundamentales son la corrección de los trabajos que los estudiantes entregarán para certificar las asignaturas; en el ámbito de las tutorías la actividad principal que se reporta es la firma de los formatos de inscripción de asignaturas para el semestre en curso, pues son escasos los estudiantes que acuden con el tutor para elaborar sus rutas curriculares o para solicitar orientación sobre éstas.

## **6. Evaluación del aprendizaje**

La evaluación diagnóstica es un elemento que sigue vigente pero, respecto de lo que se trazó en el diseño, la perspectiva sobre su utilidad ha cambiado. Actualmente su función es la de arrojar información sobre los conocimientos y habilidades generales del estudiante y del grupo respecto del curso del que se trate, pero en ningún caso puede ser utilizada para negarle el ingreso al mismo a ningún estudiante. La razón más importante para esto es que el estudiante primero se inscribe a las asignaturas y luego realiza la evaluación diagnóstica, cuando ya ha sido aceptado institucionalmente al curso.

Los profesores no tienen la facultad de *recortar* la lista de inscritos, por lo que algunos estudiantes, cuando se dan cuenta de que no tienen los elementos necesarios para cursarla, la abandonan o se quedan y continúan con el curso para, finalmente, obtener un resultado no satisfactorio en la certificación.

En este caso, una disposición administrativa, la de inscribirse primero y luego hacer la evaluación diagnóstica, puede estar afectando la planeación de los estudiantes, así como la mejor distribución de los cursos y en general abonar a un mayor aprovechamiento de los recursos en la Universidad.

Por su parte, la evaluación formativa es una práctica que continúa como modalidad, pero que ha sufrido un cambio radical respecto de la utilidad que tiene. La mayor parte de los profesores que las realizan las incluyen como parte de la evaluación del curso, dado que la evaluación para la certificación está formalmente a su cargo.

En lo relacionado con la evaluación para la certificación, la mayor parte de los profesores entrevistados reportó que en al menos uno de sus grupos realizan certificaciones de manera individual a sus propios alumnos, lo cual es una práctica distinta a lo contemplado en el proyecto. Las razones principales que aducen los entrevistados son: la propia demanda de los estudiantes al sentirse más cómodos de ser evaluados por el profesor que les impartió la asignatura, así como las dificultades para alcanzar acuerdos de contenidos e indicadores de evaluación entre los comités de profesores.

Por otra parte, el análisis de los testimonios de profesores y estudiantes revela que los procesos de inscripción a cursos y a certificación multiplican las zonas donde el estudiante puede abandonar el proceso. Resulta, entonces, que la flexibilidad, entendida de este modo no favorece el interés del estudiante por el conocimiento, sino que, por el contrario, encuentre innumerables *posibilidades* para intentar *pasar* la asignatura.

Lo anterior deja en la mesa la discusión la pertinencia de establecer límites para la inscripción a cursos y certificación con el objetivo de ofrecer elementos a los propios alumnos para racionalizar sus decisiones con base en criterios académicos y optimizar de ese modo el uso de recursos, para ellos y para la institución.

## **7. Profesores**

El perfil del profesor en la UACM es un elemento que no está claramente definido en el proyecto educativo, pues aunque sus funciones se derivan de su participación en los ámbitos de aprendizaje y en los diferentes tipos de evaluación, no hay un planteamiento sobre el perfil académico de ingreso que sea el más adecuado para funcionar dentro del modelo educativo.

La implementación de las funciones enunciadas de manera implícita en el proyecto ha generado un trabajo diferenciado entre los profesores, tanto dentro de cada ámbito de aprendizaje como en cuanto a la intensidad de su trabajo. La diferenciación en cuanto a tipo de prácticas, estilos y estrategias pedagógicas es rica

en el sentido de la diversidad que los estudiantes pueden encontrar en cuanto a la forma de trabajo de cada profesor, pero la diferenciación de la intensidad de trabajo ha generado inconformidades por parte de algunos profesores, dado que de acuerdo con sus testimonios sólo algunos trabajan en todos los ámbitos, mientras otros desempeñan el papel de *free riders*, disfrutando de los beneficios sin pagar los costos.

De acuerdo con Olson (1992), este fenómeno tiene lugar debido a la falta de estímulos o incentivos –positivos o negativos- que ocurren en los grupos grandes al interior de las organizaciones, y tal es el caso de la UACM donde la falta de reglas claras y sobre todo en este caso la falta de evaluación al interior de la institución contribuye a generar el ambiente propicio para que este fenómeno vaya en aumento.

Por parte de los profesores, estímulos –positivos o negativos- para la realización de prácticas más cercanas al proyecto educativo original y, por parte de los estudiantes, normas que establezcan límites en los procesos de inscripción, asistencia y certificaciones, las cuales no van en contra de la flexibilidad curricular ni contribuyen a rigidizar el proyecto, por el contrario, contribuirían a que las decisiones de construcción de rutas curriculares se tomen con base en la responsabilidad, para pensar en mejorar los indicadores de eficiencia terminal así como en una distribución más eficiente de los recursos.

## **8. Organización**

Una de las principales dificultades con las que la Universidad se encuentra en el sentido de los procesos organizacionales es que las prácticas escolares con las cuales se educaron quienes hoy desempeñan el rol de profesores permanecen más allá de los discursos, están en la memoria de los individuos y en la de las organizaciones y producen resistencias naturales a los nuevos modelos.<sup>71</sup> Sin embargo, es necesario subrayar que, no obstante estas resistencias naturales, las investigaciones sobre el tema coinciden en señalar que los cambios efectivamente se producen, aunque ocurren de manera paulatina.<sup>72</sup>

Diversos elementos de las tipologías que sirven para ubicar a las universidades en un modelo organizacional (Barba y Montaña, 2001: 116) ilustran el funcionamiento de la estructura de la UACM. Entre otros elementos, se encuentran algunas

---

<sup>71</sup> Cfr. Cap. I, sobre las resistencias al cambio en las organizaciones.

<sup>72</sup> Vaira, 2004; March y Olsen, 1997; Arechavala, 1998; North, 1994; entre otros.

características de la organización burocrática, tales como el énfasis en el bienestar de los estudiantes más que en el desarrollo de la disciplina y la orientación hacia la docencia más que a la investigación; otros elementos se relacionan con características de la organización colegiada, tales como la participación académica en comités, así como la autonomía del trabajo y la libertad académica; y, finalmente, algunas otras corresponden al modelo denominado anarquía organizada, en especial la existencia de modalidades disciplinarias de organización y la desvinculación entre algunas estructuras administrativas y académicas.<sup>73</sup>

## **9. Consideraciones finales**

A lo largo de esta investigación surgieron nuevos temas relacionados específicamente con el proyecto universitario y con el tema de las políticas públicas.

En el primer sentido, lo relacionado con el proyecto universitario, se abrieron nuevas vetas de análisis sobre el funcionamiento de los modelos internos de flexibilidad curricular, particularmente sobre la relación entre las innovaciones académicas y el apoyo que para su implementación debe brindar la estructura administrativa, tanto en el suministro de recursos como en la planeación conjunta para esclarecer los límites operativos que pueden presentarse.

Para tal efecto, las investigaciones de tipo organizacional podrían contribuir a identificar cuáles serían los procedimientos para que la organización responda de manera eficiente a las necesidades que generan las innovaciones educativas, puesto que para lograr esa eficiencia hace falta que existan mecanismos de comunicación entre las unidades suborganizacionales, que en este caso son las academias, las oficinas de planeación, las coordinaciones de los colegios, la coordinación de certificación y todas las involucradas en cada asunto particular.

Por otra parte, desde el enfoque de políticas también se presentaron nuevos dilemas, por ejemplo la de definir los mecanismos más adecuados para implementar la rendición de cuentas en organizaciones autónomas, que sin violentar esa autonomía, contribuyan a mejorar el funcionamiento de las instituciones financiadas con recursos públicos y a generar ideas en relación con el óptimo manejo de los mismos.

---

<sup>73</sup> Estos elementos los menciono aquí como características ilustrativas que la UACM comparte con algunos modelos de análisis organizacional. Su uso analítico lo muestro en el capítulo de diseño y en el de implementación.

## Referencias bibliográficas

- Acosta Silva, Adrián (2005) "La educación superior privada en México", Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC)-(Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), <<http://www.ses.unam.mx/cursos2008/pdf/Acosta2005.pdf>>
- (1997) "Estado, políticas y universidades en un periodo de transición 1982-1994. Análisis de tres experiencias institucionales en México", Tesis de doctorado, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (FLACSO-México).
- Aguilar, Luis (2005) "El enfoque de las políticas públicas", Conferencia impartida en el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (CINVESTAV), México, 16 de junio de 2005.
- (2000) *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1992) *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Álvarez Mendiola, Germán (2004) *Modelos académicos de ciencias sociales y legitimación científica en México. Un estudio comparativo de tres casos*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- Arechavala, Ricardo (2007) "La función social de las universidades: los cambios, las tendencias y las condiciones que los hacen posibles", Ponencia presentada en el Segundo Seminario sobre Vinculación y Educación Pertinente, Guadalajara, México.
- Arellano, David (2000) "Definición de Teoría de la organización" en Baca Olamendi, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), pp. 748-752.
- (1992) *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Ayala, José (2004) *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Barba Antonio y Luis Montaña (coords.) (2001) *Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I) Miguel Ángel Porrúa.

- Becher, Tony (1989) *Academic Tribes and Territories: Intellectual Enquiry and Cultures of Disciplines*, 1a ed. Inglaterra, SRHE Open University Press.
- Braun Dietmar y Francois-Xavier Merrien (eds.) (1999) *Towards a New Model of Governance for Universities. A comparative view*, Gran Bretaña, Higher Education Policy, series 53, Jessica Kingsley publishers.
- Browne, Angela y Aaron Wildavsky (1998) "Qué debe significar la evaluación para la implementación" en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (eds.) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y FCE. pp. 285-314.
- Clark, Burton R. (1983) *El sistema de educación superior, una visión comparativa de la organización académica*, 1a. ed., México, Nueva Imagen-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-A).
- Cobb, R. y Elder, Charles (1984) "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa. pp.77-104.
- Crozier, Michael (1974) *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- De Ibarrola, María (1983) *Repensando el curriculum*, México, DIE.
- Díaz Villa, Mario (2002) *Flexibilidad y educación superior en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.
- Ellington, H. (1997) "Flexible Learning-Your Flexible Friend", en Bell, C. Bowden, M. y Trott A. *Implementation Flexible Learning: Aspects of Educational and Training Technology*, Londres, pp. 3-14.
- GDF (2006) *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. Documento del Gobierno del Distrito Federal.
- Herrera, Santos (2009) "Historia, cultura, rol y sufrimiento. Análisis del Instituto de Educación Media Superior del Gobierno del Distrito Federal (IEMS)", Tesis de doctorado, México, DIE-CINVESTAV.
- Jacinto, Claudia y Ma. Antonia Gallart (1998) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Montevideo, Cinterfor, Organización Internacional del Trabajo, Red latinoamericana de educación y trabajo.
- Latapí, Pablo (1982) *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen.

- Lindblom, Charles (1959) "La ciencia de salir del paso" en Aguilar, Luis (comp.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa. pp.201-226 .
- López, Romualdo (1996) *El financiamiento a la educación superior 1982-1994*, México, ANUIES.
- Majone, Giandoménico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE.
- Majone, G. y Aaron Wildavsky (1998) "La implementación como evolución" en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (eds.) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y FCE. pp.263-284
- March, James y Johan Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE.
- (1997a) "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Gestión y Política Pública*, VI, (1), primer semestre, México, CIDE.
- Martínez, Carlos (2002) "La Ciudad de México y el cambio incumplido" en Lucía Álvarez E., Ma. Concepción Huarte, Cristina Sánchez M., y Carlos San Juan V. (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-A, pp. 45-65.
- Medina Espino, Adriana (2004) *El proyecto educativo del gobierno del Distrito Federal*, México, CPU-e.
- Medina Peña, Luis (2004) *Invenición del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE.
- Meny, Yves y A. Thoening (1996) *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Molinet, Jonathan (1993) "Electores, políticos y burócratas: dificultades características en el juego de las políticas públicas", *Perfiles Latinoamericanos*, 2 (3): 37-66.
- Muñoz, Carlos (2003) "La educación superior ante las políticas derivadas de la crisis", *Revista de la Educación Superior*, 65,  
<[http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res065/txt1.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res065/txt1.htm)>
- Naim, Moisés (1994) "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", *Folios de Este País*, núm. 45/XII, México, diciembre.
- Nee, Víctor (1998) "Sources of the new institutionalism" en Brinton, Mary C. y Víctor Nee (eds.) *The new institutionalism in sociology, sources of the new*

- institutionalism*, New York, Russel Sage Foundation, pp 1-16.  
<[http://www.russellsage.org/publications/books/0-87154-139-4/chapter1\\_pdf](http://www.russellsage.org/publications/books/0-87154-139-4/chapter1_pdf)>
- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1994) "Una teoría del cambio institucional y la historia económica del mundo occidental", en Douglas North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad.
- OCDE (2000) "Understanding the Role of Education in the Learning Economy: the Contribution of Economics", en *Knowledge Management in the Learning Society. Education and Skills*. París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), pp 11-36.
- (1997) *Exámenes de las políticas nacionales de educación*, México, OCDE.
- (1999) *Preparing Youth for the XXI Century. The Transition From Education to the Labor Market*. Washington, OCDE, pp. 437-453
- Olson, Mancur (1992) *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- Orozco, Bertha (2009) "Origen de la noción flexibilidad y su llegada al campo del currículum: más allá de la visión de la economía informacional" en *Currículum: experiencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Plaza y Valdés, pp. 67-102.
- Ostrom, Elinor (2000) *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, FCE.
- Pérez Rocha, Manuel (2006) *Los exámenes*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Col. Galatea, 7, Ciudad de México.
- (1997) "Evaluación, acreditación y calidad de la educación superior", *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, México, XXV (98).
- (1996) *Evaluación y autoevaluación. Algunas definiciones*, Materiales de apoyo a la evaluación educativa, (27), Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), México.
- Perrow, Charles (1991) *Sociología de las organizaciones*, México, McGraw Hill.
- Powell, Walter y Dimaggio Paul (1991) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México FCE y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pusser, Brian (2005) *Educación superior, el mercado emergente y el bien público*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.



- Rabotnikof, Nora (2008) "Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas", *Iconos. Revista de ciencias sociales*, 32, septiembre de 2008: 37-48.
- Salazar Vargas, Carlos (1998) *Las políticas públicas*, Colombia, s/e.
- SEDESOL del GDF (2006) *La política social del gobierno del Distrito Federal*, México, GDF.
- Schedler, A. (2000) "Neo-Institucionalismo", en Baca Olamendi, Laura, *et al.*, *Léxico de la política*, México, FCE, pp. 472-476.
- Simon, Herbert (1982) *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar.
- Steinmo, Sven (2001) "The new institutionalism" in Barry Clark and Joe Foweraker (eds.) *The Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres, Routledge, Julio.
- Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- UACM, (2007) *El proyecto educativo de la UACM*, Documentos de apoyo académico, México, UACM.
- (2006) *Los ámbitos de aprendizaje en la UACM*. Documento del Programa de Integración.
- (2005) *Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*. (LUACM).
- (s/f) Los exámenes. Modalidades de evaluación. Documento de la Coordinación de certificación.
- Vaira, Massimiliano (2004) "Globalization and Higher Education Organizational Change: a Framework for Analysis", *Higher Education*, 48.
- Valenti, Giovanna y Gloria del Castillo (1994) "Interés público y educación superior: un enfoque de política pública", en *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES.
- Vergara, Ariana (2009) "Los académicos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM): ¿hacia una resignificación de la carrera académica?", Tesis de maestría, Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV.
- Weber, Max (1964) *Economía y sociedad*, 2ª ed., México, FCE.

## **Entrevistas**

Entrevista al Ing. Manuel Pérez Rocha, primer Rector de la UACM y diseñador del Proyecto Educativo Universitario, México, 20 de Octubre del 2005.

Entrevista a Raquel Sosa Elízaga, ex Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, México, 29 de Mayo del 2006.

Entrevista al Dr. Massimo Modonesi, miembro fundador de la UACM y ex coordinador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la UACM, México, 04 de Agosto del 2005.

Entrevista a un profesor del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Plantel San Lorenzo Tezonco (CHYCS-SLT), México, 28 de abril del 2010.

Entrevista a un profesor del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Plantel San Lorenzo Tezonco (CHYCS-SLT2), México, 29 de abril del 2010.

Entrevista a un profesor del Colegio de Humanidades, Plantel San Lorenzo Tezonco (CCH-SLT), México, 30 de abril del 2010.

Entrevista a un profesor del Colegio de Ciencias y Tecnología, Plantel San Lorenzo Tezonco (CCT-SLT), México, 30 de abril del 2010.

Entrevista a un profesor del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Plantel Del Valle (CHYCS-DV), México, 03 de mayo del 2010.

Entrevista a un profesor del Colegio de Ciencias y Humanidades, Plantel Del Valle (CCH-DV), México, 28 de abril del 2010.

Entrevista a un profesor del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Plantel Cuauhtepac (CHYCS-CUAU), México, 25 de junio del 2010.

## Referencias hemerográficas

Cruz Raúl y Raymundo Sánchez (2005) “Entran a la Universidad de AMLO por rifa, sin examen”, *Crónica*, México, 13 de septiembre.

Lara, Jorge (2004) “UCM: un fracaso anunciado”, *Crónica*, México, 22 de junio.

Escalante, Fernando (2005) “Modernización educativa”, *Crónica*, México, 10 de agosto.

Gil, Manuel (2005) “¿Tómbola contra la objetividad?”, *Crónica*, México, 19 de septiembre.

Martínez, Airamsol (2005) “La universidad del GDF tiró a la basura 800 libros que le donaron porque tenían hongos”, *Crónica*, México, 29 de septiembre de 2005.

Hiriart, Pablo (2005) “El privilegio de engañar”, *Crónica*, México, 12 de septiembre de 2005.

## **Anexos**

## **Entrevista para profesores:**

### **1. Datos generales**

Academia:

Colegio:

Antigüedad:

### **2. Ámbitos de trabajo del profesor investigador**

1. ¿Cuáles son las actividades que desempeñas como profesor investigador en la UACM?
2. ¿Qué concibes como asesorías para los estudiantes?
3. ¿Qué actividades en concreto realizas?
4. ¿Con qué frecuencia realizas actividades de asesoría?
5. Desde tu punto de vista, ¿cuál sería la utilidad de esta práctica?
6. Tú has convocado a una asesoría, ¿por qué?
7. ¿Cuál es tu función como tutor?
8. Número de tutorados asignados.
9. Número de horas dedicadas por semana.
10. Percepción sobre la utilidad para los estudiantes de esta actividad.
11. ¿Cómo describirías tu práctica docente?
12. Aula y certificación: ¿cómo funcionan?
13. ¿Tienes tareas adicionales como profesor investigador?

### **3. Paradigma centrado en el aprendizaje y formación crítica, científica y humanística**

1. ¿Qué significa para ti que el modelo educativo esté centrado en el aprendizaje?
2. ¿Cómo se traduce eso en tu práctica frente a los estudiantes?

### **4. Flexibilidad curricular**

1. ¿En qué consiste la flexibilidad curricular en la licenciatura?
2. ¿Cómo se diseña la malla horaria en la licenciatura?
3. ¿Cómo funciona la fc en la licenciatura?
4. ¿Qué problemas relacionados con la fc identificas para el estudiante?
5. ¿Qué problemas identificas para el profesor relacionados con la fc?
6. ¿Cuáles para la licenciatura, el colegio y la Universidad?

### **5. Organización académica**

1. ¿Cómo se organiza el ciclo básico y el superior?
2. ¿Qué implicaciones tiene para la licenciatura que los ciclos básicos e integración estén formados por academias independientes?

3. Opcional: Proceso de configuración de la academia.
4. Proceso de contratación e introducción al proyecto educativo.
5. Diseño del plan de estudios. ¿Cuáles fueron los criterios utilizados?
6. ¿Cómo es el proceso de asignación de tareas del profesor investigador?  
Por ejemplo la distribución de la carga docente.
7. ¿Existen profesores que destacan en la academia a la que perteneces?
8. ¿A qué se debe?
9. ¿Existe alguna regulación o control del trabajo del profesor investigador?
10. ¿Qué implicaciones tiene esto en tu desempeño profesional?
11. ¿Y en el funcionamiento de la academia?
12. ¿Cuáles son las principales problemáticas que detectas en el funcionamiento de tu academia?
13. ¿Cuál es tu propuesta de solución?

## **Cuestionario para estudiantes**

### **Datos generales:**

Academia

Colegio

Semestre

Plantel

**Responde de manera breve las siguientes preguntas. En su caso, elige una de las opciones que se te presentan.**

1. Te han aplicado evaluaciones diagnósticas

- a) siempre    b) en la mayoría de las asignaturas    c) en algunas asignaturas  
d) nunca

Si respondiste a, b, o c, responde la siguiente pregunta:

2. ¿Cuál es la forma de evaluación diagnóstica con el que te sientes más cómodo (a) y por qué?

3. ¿De acuerdo con tu experiencia, para qué sirven las evaluaciones diagnósticas?

4. ¿Qué significa que el modelo de la UACM esté centrado en el aprendizaje?

5. ¿Qué es para ti la flexibilidad curricular?

6. ¿Cómo ha funcionado, de acuerdo con tu experiencia?

7. ¿Con qué criterios eliges las materias para elaborar tus horarios?

8. ¿Cursaste el ciclo básico completo antes de inscribirte al superior?

Si contestaste sí, ve a la siguiente pregunta, si contestaste no, responde: ¿Por qué?

9. ¿Cuál es la utilidad del ciclo básico en tu licenciatura?

10. ¿Qué opinas de la certificación independiente?

11. ¿Inscribes a certificación todas las materias que inscribiste a curso?

Si contestaste sí a la anterior, pasa a la siguiente; si contestaste no a la anterior responde:

12. ¿Por qué causas no lo haces?

13. ¿Cuántas asignaturas certificas con éxito en promedio cada semestre?



## **Guión de entrevista funcionarios GDF**

### I. Ruta personal

1. Génesis institucional. ¿Cómo se entera del proyecto? ¿Cómo se incorpora usted al mismo? Razones de su participación
2. ¿Cuáles eran sus apreciaciones sobre el proyecto?
3. ¿Cuál es el rol o función que desempeña usted en la naciente UCM?

### II. Proyecto político

4. ¿Por qué una universidad en el Distrito Federal y no otro proyecto? Cuáles son los motivos por los cuales el GDF, a través de la SDS, decide invertir en este proyecto de educación superior
5. ¿Considera que la Universidad contribuye al desarrollo social?
6. ¿Cómo conviven el proyecto académico y el proyecto político? ¿Es una decisión de partido, de proyecto del PRD o del jefe de gobierno?

### III. Subsistema de educación superior

7. Equidad, calidad y pertinencia. La equidad se encuentra como una de las razones en la exposición de motivos de la Ley de Autonomía, pero la contribución para solventar las desigualdades reproducidas por el sistema depende en gran parte de la calidad que brinde la universidad a sus estudiantes. ¿Cómo garantizar la calidad? ¿En cuánto tiempo podríamos ver resultados?
8. Razones de cobertura: 100 mil estudiantes quedan fuera, la UACM sólo proyecta, en el mejor de los futuros 15%

### -Financiamiento

9. ¿El gobierno del DF espera calidad de una institución que financia con tantos millones de pesos?
10. ¿De dónde se obtendrían los recursos?

11. ¿Un sistema mixto de recursos públicos y privados donde el gobierno aporte becas contribuiría más a la cobertura?
12. ¿Qué implicaciones tendría la política federal, me refiero a los recortes en materia de presupuesto que supone la idea de equidad hacendaria y las modificaciones al artículo 122 constitucional?

## **Guión de entrevista para miembros fundadores**

13. ¿Cómo se entera del proyecto? Quién lo convoca, por qué medio, cuáles son los escenarios donde se reúnen. Génesis institucional.
14. ¿Cómo se incorpora usted al mismo? Exposición de motivos.
15. ¿Cuál es el rol que desempeña una vez incorporado en el proyecto?
16. Si existe un trabajo colegiado será necesario abundar sobre la participación de otros actores desde la perspectiva del entrevistado
17. ¿Qué asuntos considera polémicos en el proceso de construcción de la Universidad?
18. ¿Por qué es importante este proyecto?
19. Aspectos innovadores
20. ¿Cómo conviven el proyecto académico y el proyecto político?
21. ¿Qué implicaciones trae consigo la autonomía?