

<http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2023.67291>

Rev. Est. de Políticas Públicas, 9(1)

[diciembre 2022 - junio 2023], 44-63

ISSN edición web: 0719-6296

©Copyright 2023: Universidad de Chile



REVISTA ESTUDIOS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

## Influencia de las políticas públicas en la transformación organizacional de la universidad pública mexicana. El caso de la UAEH

Leydi Diana Morales Díaz <sup>a</sup> 

José Leonardo Vázquez Islas <sup>a</sup> 

Rodolfo Rogelio Posadas Domínguez <sup>a</sup> 

Maritza Librada Cáceres Mesa <sup>a</sup> 

<sup>a</sup> *Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*

**Resumen** | La calidad educativa para el nivel superior ha sido eje central de políticas públicas mexicanas de las Instituciones de Educación Superior (IES), donde en los años noventa se diseñó un proceso que colocó en las agendas pública y gubernamental a la necesidad de fortalecimiento universitario con propuestas y cursos de acción, cuya ejecución creó escenarios propicios para la implementación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (1996-2013) y Programa para el Desarrollo Profesional Docente (2014-2021). Estos se diseñaron con el propósito de profesionalizar a profesores para mejorar capacidades sus docentes e investigativas, articulando y consolidando cuerpos académicos capaces de transformar su entorno. Se analiza la influencia de las políticas educativas en las IES mediante el estudio aplicado a la UAEH, se utiliza una metodología mixta sustentada por un estudio de caso múltiple, recuperamos referentes teóricos para fundamentar el análisis y criterios de directivos y académicos; reflejando opiniones sobre la transformación derivada de las políticas implementadas y su influencia en la capacidad académica, producción científica y competitividad. Se encontró que las políticas públicas inciden directamente en el quehacer de las universidades, en la productividad de los académicos y en la generación del conocimiento.

**Palabras clave:** Políticas públicas, Transformación, Normativa, Capacidad académica.

## Public policies influence in the organizational transformation of the mexican public university. The case of the UAEH

**Abstract** | Educational quality for the higher level has been the central axis of Mexican public policies of HEIs, where in the 1990s a process was designed that placed the need for university strengthening with proposals and courses of action on the public and government agendas, whose execution created favorable scenarios for the implementation of the Teacher Improvement Program, PROMEP (1996-2013) and with a long-term scope with the Teacher Professional Development Program, PRODEP (2014-2021). The program was designed with the purpose of professionalizing Full-Time Professors to improve teaching and research capacities, articulating and consolidating Academic Bodies (AC) capable of transforming their environment, at the same time seeking to promote institutional changes to ensure the existence of policies, regulations and internal conditions aligned with the objectives set by public policy. The influence of educational policies in HEIs is analyzed through the study applied to the UAEH, using a mixed methodology supported by a multiple case study, recovering both theoretical references to support the analysis and criteria of managers and academics with responsibilities around PROMEP. -PRODEP that reflect opinions on the transformation derived from the implemented policies and their influence on academic capacity, scientific production, and competitiveness. It was found that public policies directly affect the work of universities, the productivity of academics, and the generation of knowledge.

**Keywords:** Public policy, Transformation, Normative, Academic capacity.

**Fecha recepción:** 2022-06-01

**Fecha aceptación:** 2022-12-19

**Dirección de correspondencia** [*Correspondence address*]: José Leonardo Vázquez Islas, U. Autónoma del Estado de Hidalgo. E-mail: [leonardo\\_vazquez@uaeh.edu.mx](mailto:leonardo_vazquez@uaeh.edu.mx)



## 1. Introducción

En la última década del siglo pasado, los conceptos que condujeron la agenda gubernamental en la educación superior estaban centrados en las problemáticas derivadas de la cobertura, calidad y equidad, lo que obligó a dar un giro en las políticas públicas con una transformación importante que introdujo normas y procesos de regulación gubernamental articulando procedimientos de evaluación con programas de financiamiento extraordinario, que planteaban exigencias específicas de cambio, lo que permitió a la SEP en colaboración con la ANUIES, plantear directrices a las instituciones educativas hacia políticas, estrategias y programas liderados por el gobierno que estaban alineados con las necesidades y demandas sociales (Tuirán y Muñoz, 2010).

En este contexto, según las aportaciones de Rodríguez (1998) las autoridades educativas de SEP analizaron de forma reflexiva las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) y las emitidas por organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (CIDE), el Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC) y se definieron políticas educativas nacionales en torno a la problemática de la educación superior reconociendo el rezago implícito en el estancamiento del sistema de enseñanza superior en el país.

Se formularon así, sugerencias específicas para determinar cómo las IES y sus profesores deberían realizar actividades de docencia e investigación y se fomentó la competencia creativa entre programas con énfasis en la calidad, así como en las necesidades concretas del aparato productivo (Subsecretaría de Educación Superior, 2011), con énfasis en el fortalecimiento de la planta académica a través del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), que evolucionó en el tiem-

po ajustándose a las demandas y requerimientos sociales.

Actualmente, se le conoce como el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) de acuerdo con el cambio implementado en 2014 y que ha prevalecido hasta la fecha. Este programa fue diseñado con el objetivo principal de profesionalizar a los/las profesores/as de tiempo completo elevando su nivel de habilitación para lograr el grado de doctorado y alcanzar mayores capacidades en los rubros de docencia, investigación, desarrollo tecnológico e innovación y, con ello, articular y consolidar cuerpos académicos que permitan responder y atender las problemáticas sociales y económicas de México (Diario Oficial, 2019).

Ante tal visión, en este trabajo se analiza la influencia de las políticas establecidas en torno del PRODEP sobre la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo recuperando, en primera instancia, la percepción los directores de los institutos en su carácter de autoridades, los funcionarios responsables de la planeación, instrumentación y ejecución de políticas, planes y programas, así como también de los responsables académicos que dan seguimiento a la implementación de las políticas y programas públicos al interior de las áreas académicas, en relación con este primer escenario que da cuenta de los cambios y transformaciones que se vivieron en esta institución pública, desde los ámbitos normativos, organizacionales y de gestión, cuyos resultados guían las condiciones institucionales, académicas y laborales para el desarrollo de los Cuerpos Académicos Consolidados en su función de producción del conocimiento y en sus intervenciones en los programas educativos de posgrado.

En este ámbito, la importancia de analizar el estudio de caso de una universidad pública, constituye un elemento importante para contar con referentes empíricos que proporcionen información específica para la toma de decisiones e identificar la influencia de las políticas educativas en las condiciones institucionales que se buscaba establecer en las universidades en beneficio de la calidad reflejada en términos de la capacidad y

competitividad académicas, así como de la producción científica y la vinculación con los pares académicos, abonando todos estos aspectos a la visibilidad y reconocimiento nacional e internacional.

### 1.1. Antecedentes

En 1996, de los 18,093 profesores de tiempo completo (PTC) adscritos a las universidades públicas estatales (UPE), solo ocho por ciento contaba con el doctorado y 32 por ciento tenía una especialidad o una maestría; el 60 por ciento restante poseía título de licenciatura (o sea que la gran mayoría de los académicos que impartían docencia en el nivel licenciatura no contaba con estudios formales en un grado superior a los conocimientos que debían transmitir y que les habilitaran para desempeñarse en un nivel superior al que correspondía a su actividad laboral).

Acorde con el diagnóstico de su formación académica, se identificaba que una gran parte de los PTC no estaba capacitado ni tenía el nivel de habilitación que se requiere para generar o aplicar el conocimiento en sus respectivas disciplinas y aún menos para considerar que pudieran impulsar innovaciones en ellas, plasmada o no en las funciones mencionadas en las leyes orgánicas de estas instituciones.

De tal forma que era preocupante que del análisis surgiera un porcentaje significativo de los PTC de universidades públicas que no pudiera acreditar el doctorado en su respectivo campo de estudio, y que se mostrara la desventaja a nivel mundial, ya que este es un rubro adoptado como norma de calidad por las mejores IES del mundo; así, era claro que este elemento se visualizaba como la mayor limitación o factor crítico que debía enfrentar la calidad de la educación superior en esa época ([Subsecretaría de Educación Superior, 2006](#)).

Para atender esta problemática y coadyuvar a la mejora de la calidad de la educación superior, se creó en 1996 el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), planificado a mediano plazo (hasta el año 2006) y llevado a cabo en las

universidades públicas estatales, que sumaban en ese tiempo aproximadamente 40 instituciones y cerca de 500 dependencias de educación superior (DES). El objetivo del programa, como política educativa, fue orientado a impulsar la calidad de la educación superior a través del fortalecimiento de los cuerpos académicos de las instituciones de educación superior (IES) mediante dos grandes vías: a) el mejoramiento sustancial de la formación, dedicación y desempeño de los cuerpos académicos; y b) el mejoramiento de las IES públicas, con el fin de crear las condiciones que permitieran a los cuerpos académicos cumplir eficazmente sus funciones.

En la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la incorporación al PROMEP le permitió fortalecer de manera importante sus procesos académicos y lograr una presencia cada vez más destacada en el ámbito nacional e internacional. Al cierre del 2004, el número de Profesores de Tiempo Completo (PTC) con reconocimiento de perfil PROMEP vigente fue de 319, de los cuales 162 tenían el perfil preferente (doctorado); el total de PTC que acreditaron formación de postgrado fue de 482. Por otro lado, el 65.35% de la planta académica de la Institución logró el reconocimiento del PROMEP, contribuyendo a la consolidación de sus cuerpos académicos. Para el año 2007, con la implementación de las políticas relativas a la conformación y fortalecimiento de los cuerpos académicos, se alcanzó un número de 265 profesores con nivel doctorado y 280 con maestría incorporados al trabajo de investigación y apoyo a la producción de conocimiento.

De manera global, la información publicada por la Secretaría de Educación Pública, correspondiente al 1er Informe Trimestral 2018 en el marco de la Evaluación de los Programas Sociales apoyados con Subsidios y Transferencias, el total de Instituciones de Educación Superior beneficiadas por el PRODEP en 2017 fue de 487, de las que 34 son Universidades Públicas Estatales (UPES) que representan el 6.98% de las instituciones beneficiadas y el 93.02% ([Subsecretaría de Educación Superior, 2018](#)) está representado por las instituciones que han diversificado el escenario educativo mexi-

cano: universidades estatales de apoyo solidario, federales, tecnológicas, interculturales y escuelas normales.

El citado informe también hace referencia a la cifra de 832 profesores de tiempo completo con posgrado alcanzado por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo de los que el 67.55% contaba con reconocimiento de Perfil Deseable Vigente, con equilibrio de actividades dedicadas a la docencia, investigación, tutelaje, extensión y gestión académica, presentando la siguiente conclusión: “Aun cuando la población objetivo es suficientemente acotada, el impacto del Programa para el Desarrollo Profesional Docente incide directamente en la capacidad académica de las instituciones y, por lo tanto, los recursos humanos formados están teniendo mayor reconocimiento social en el ámbito de su competencia” (SEP 2018: 70)

## 2. En el contexto de los problemas públicos y su marco teórico

De acuerdo con los planteamientos de Lasswell (1971), a quien hoy se considera fundador de esta disciplina emergente en el siglo XX, se sustenta la orientación hacia las políticas interpretándolas como cursos de acción destinados a afrontar para resolver, gestionar o solventar los problemas públicos claramente definidos y aceptados como tales por los medios de representación y legitimación sociales en un momento determinado y con propósitos explícitos. Las políticas públicas se convirtieron en el foco de análisis para explicar los propósitos y el sentido de la acción de los gobiernos y como mecanismo para dotar de racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones en siete etapas que implican: a la inteligencia como parte de la recolección y procesamiento de información; a las acciones de promoción de soluciones específicas; la prescripción de una solución; la invocación de la solución con incentivos y, en su caso, con sanciones; la aplicación de la solución seleccionada; a la terminación o arribo al punto final de la solución; y, a la evaluación de

las acciones implementadas en la ejecución y, por consiguiente, de la política en su conjunto.

En este contexto, Simon (1955) desde mediados de la mitad del siglo XX, acuñó el concepto de racionalidad limitada que afirma que los individuos suelen carecer de información completa para tomar la mejor decisión en un proceso que identifica tres etapas: inteligencia, diseño y decisión. Aquí es importante señalar que su aplicación depende del entorno político y organizacional y de las características del problema público, por lo que el orden y número de etapas puede aplicarse alterando el orden y/o que la información y su análisis en las etapas influya mutuamente entre ellas.

Tanto Bardach (2004) como Pressman y Wildavsky (1998), con el surgimiento de una visión más crítica, insistieron en la importancia del estudio de las redes de implementación de las políticas y ofrecieron evidencia suficiente para mostrar que, a pesar de que una política cuente con el mejor diseño y con el mejor ambiente, puede fallar si no tiene en cuenta la relevancia de su modo de ejecución, pues ubican a esta etapa en donde se implementan las decisiones plasmadas en las políticas como un proceso de aprendizaje, más allá de considerarla como un conjunto de acciones de ejecución que siguen a la formulación.

En este sentido, Cobb y Elder (1972) remarcan la necesidad de considerar la utilización de la agenda de las políticas públicas, tanto en su tipo sistémico como en el tipo institucional, contemplando sus dimensiones en cuanto a especificidad, significado social, relevancia temporal, complejidad, procedencia categórica y velocidad en su desarrollo. En una etapa cercana, Lindblom (1979) trabajó en el contexto de la interacción de las políticas públicas con la *Teoría Organizacional* y se le atribuye el modelo de decisión denominado *Incremental* en el que los tomadores de decisión mantienen una interdependencia y sus criterios de elección responden a un compromiso con los retos que presenta el problema público y los posibles beneficiarios.

Después de buscar los consensos sobre la conceptualización y orientaciones para la ciencia



de las políticas públicas durante cuarenta años, en este nuevo siglo Podestá (2000) afirma que constituyen un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil.

Conceptualmente, hay que agregar que la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública, y por lo general opera con finanzas públicas. Todas sus fases, desde la idea hasta la ejecución, responden a un proceso integral, donde cada una de estas tiene sus propios objetivos. Por su parte Roth (2002) considera que son programas de acción que representan la realización concreta de decisiones colectivas y el medio usado por el Estado en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces.

Así continúan Lahera (2004), Cardozo Brum (2006) y Knoepfel et al. (2007), aportando los matices que les brindan los atributos como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público; fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición y como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados—cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.

Ya en el periodo de la última década, Cejudo y Michel (2014) han aportado más información remarcando su caracterización como conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público, indicando que la solución de dicho problema dependerá no solo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación. Mballa (2017) complementa su visión de las políticas públicas como un escenario complejo en el cual se entrecruzan la acción conjugada de una multitud de actores. A juicio de Roth (2002), en el contexto de los procesos que se diseñan para el análisis e implementación de las políticas públicas, se distinguen como predo-

minantes las políticas Estado Céntricas, donde el Estado juega un papel fundamental en la construcción, análisis y desarrollo de las políticas públicas.

Finalmente, se identifican claramente las etapas de problematización, diagnóstico, formulación y ejecución y es fundamental considerar que la última etapa que cierra el ciclo, consistente en el análisis y valoración, debe abordarse siguiendo los planteamientos de Anderson (1994) para no descartar los obstáculos que se enfrentan en esta última fase como son: la incertidumbre sobre las metas de la política pública; la dificultad para determinar la causalidad; los impactos difusos de la política pública; la dificultad para obtener la información; la resistencia oficial; y, la perspectiva de tiempo limitado

### **2.1. Políticas educativas para la transformación institucional**

En las últimas décadas del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, se han experimentado vertiginosos y contradictorios cambios en el mundo, donde la sociedad ha sido testigo de la transición de los países hacia las sociedades del conocimiento con avances científicos y tecnológicos donde se cuenta con un mayor acceso a la información mediante el uso de Internet, con aplicación de la tecnología en todos los campos educativos y profesionales aunque continúen existiendo los problemas sociales y económicos derivados del modelo de desarrollo prevaleciente.

Sin embargo, lo que hace distinto al momento actual de épocas anteriores del desarrollo de la humanidad, coincidiendo con la visión de (Tello, 2010), que hemos transitado de un mundo simple a convivir en un sistema complejo, donde la inestabilidad es una propiedad intrínseca del cambio en todos los ámbitos: cambios en la rapidez de las transformaciones sociales y económicas, cambios derivados de la influencia ejercida por la globalización en la vida de todas las sociedades y cambios en la velocidad en que hemos caminado hacia la transición para llegar a la economía del conocimiento.

En este contexto, en el sistema universitario actual se aprecian ambientes académicos y sociales más dinámicos con variables niveles de incertidumbre provenientes de los escenarios políticos y económico nacional e internacional y que impactan las condiciones operativas y la disponibilidad de los recursos para su funcionamiento, restándoles autonomía de acción como universidades públicas que tienen mínimas posibilidades de predicción. La transición hacia la sociedad del conocimiento debe ser enfrentada, por tanto, “como un proceso complejo, inestable y turbulento, en el cual las IES tendrán que incrementar su capacidad de adaptación y su creatividad para adecuarse a las nuevas condiciones del entorno.

Esta situación requerirá de procesos colectivos de aprendizaje en sus comunidades para desarrollar nuevas competencias y capacidades institucionales” (ANUIES, 2018: 21). De manera paralela a esto, las autoridades federales y estatales deberán establecer consensos para dar prioridad a la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación en las agendas públicas y gubernamentales. En este ámbito, esto representa la creación de una política de Estado con trazabilidad clara hacia una nueva ruta en la calidad educativa donde el crecimiento y desarrollo científico son los componentes que permitirán enfrentar exitosamente el riesgo del rezago. Aún hay tiempo para abandonar la inercia de la inactividad y las decisiones aisladas que impiden cambiar el rumbo del país en materia educativa. Esta transformación se vuelve más urgente ante las demandas de la Cuarta Revolución Industrial (World Economic Forum, 2023), ya que los avances en todos los campos y en todos los países, están modificando las necesidades de aprendizaje individual y colectivo en las habilidades cognitivas y socioemocionales que requieren los egresados de la educación superior.

Para hacer frente a este escenario, se requiere impulsar un nuevo enfoque en las políticas públicas que nos permita transitar de un sistema cerrado de educación superior centrado en las tradicionales formas de operar de las universidades públicas y de otros subsistemas hacia un sistema abierto, flexible, innovador, articulado y dinámico que

potencie la contribución de las instituciones y facilite la construcción de una mejor sociedad.

En México, durante un largo tiempo se ha manifestado la importancia de lograr un entendimiento general sobre la necesidad de tener un sistema educativo que trabaje de forma integral y que cumpla con las demandas de una sociedad cada vez más informada en los temas que afectan a sus habitantes, así como a sus familias y sus comunidades. Para ello, se han hecho esfuerzos institucionales para que exista una mayor comprensión del papel que juegan los distintos tipos de escuelas, los profesores que desempeñan el trabajo académico cotidiano, así como la ciencia, la tecnología y la innovación en el contexto de los Programas Educativos, para lograr la transformación del entorno social.

Especialmente, en las instituciones de educación superior, con la aplicación de diversas políticas públicas implementadas en el sector educativo, las universidades se han fortalecido con los procesos de generación y aplicación del conocimiento por parte de cuerpos académicos formados por profesores de tiempo completo. Aunque existen estos grupos de profesores agrupados en cuerpos académicos con diferente nivel de evolución, aquellos que han logrado ser consolidados, se vuelven una herramienta fundamental para el cumplimiento de dichas demandas; los profesores de tiempo completo (PTC) que conforman dichos grupos, pueden y deben mejorar tanto los programas educativos, como los resultados de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como las líneas de investigación en las que se encuentren y los productos que presentan.

## 2.2. Políticas Públicas en Educación Superior y la Profesión Académica

Las políticas educativas en palabras de Soriano (2010) “dependen del proyecto de nación que tenga un país; dicho proyecto está marcado, a su vez, por las redes de interrelación e interdependencia entre las naciones que integran el mundo”. Durante la década de los '80 el Estado mexicano indujo una mayor atención en la elaboración de

políticas públicas como una forma de vincular a las instituciones educativas y a la sociedad civil. Esto trajo consigo transformaciones que abarcan diferentes espacios sociales que fueron de lo político a lo estrictamente organizacional y que impactaron a las IES con la puesta en marcha de políticas educativas que hicieron que las universidades ingresarán en procesos de constitución y de cambio.

Estos cambios al interior de las instituciones educativas marcan nuevas formas de organización, que ven en los procesos administrativos maneras seguras de establecer lógicas de poder mediante la implementación de estrategias, programas, metas que perturban los espacios de las relaciones, bajo una racionalidad que conforma nuevas identidades (Castells, 2003).

En este sentido, la importancia de descifrar cómo se organiza el trabajo en cada sistema académico, como lo reafirma la postura de Clark (1983), destaca en qué forma se fijan las creencias, de qué manera se distribuye la autoridad, en qué forma se gestiona el cambio y cuáles son los valores de los sistemas académicos de nivel superior y, a pesar de que no es el primero en hablar de la universidad como una organización compleja, sí es el pionero en hablar de la necesidad de elaborar un mapa conceptual que permita interpretar: a) La división del trabajo; b) La morfología de los sistemas, de los procesos y de la institución en su conjunto; c) La forma como está organizada la institución, y d) Las prácticas que suceden en el marco institucional con la cátedra, el área académica y el instituto en un análisis de tipo micro.

El análisis de esta organización determina que “cuando se asume un enfoque internista en la formación de acciones y políticas, somos capaces de resistir la tentación de decir que la sociedad —o las fuerzas sociales— son las entidades que determinan el rumbo de la educación superior, produciendo y reproduciendo prácticas particulares que difieren de las de otros sistemas organizacionales” (Clark, 1983).

Es así como al paso del tiempo, las instituciones de Educación Superior sufrieron una recomposición a través de las políticas implementadas por parte del Estado que diseña varias líneas de acción,

encaminadas a la ordenación de los profesores y el cambio en las funciones sustantivas de la Universidad: docencia, investigación y difusión desde la participación de los colegiados. En este marco surge en 1984 el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes) que identificaba como prioritarios: la investigación, la formación de profesores, la calidad de los servicios y el mejoramiento de las funciones administrativas (Mendoza, 2002).

En 1986 surgió el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides), que buscó alcanzar una mejor coordinación de los recursos humanos, maximizar el financiamiento y fortalecer las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión. Para el periodo 1989-1994, a través del Programa para la Modernización Educativa (PME), se precisan los objetivos para la Educación Superior, entre los que se encuentran: el mejoramiento de la calidad, la atención a la demanda, la vinculación de las Instituciones de Educación Superior (IES) con la sociedad y el fortalecimiento del Sistema de Coordinación y Planeación. Para la década de los noventa, el diagnóstico encontraba que un alto porcentaje de profesores de universidades públicas estatales no contaba con el nivel académico adecuado (doctorado), ni articulado en las tareas de investigación (Cuerpos Académicos).

Este análisis dio como resultado que a finales de 1996 surgiera el Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el cual fue diseñado para “mejorar el nivel del personal académico de tiempo completo, fomentando el desarrollo y la consolidación de los Cuerpos Académicos (CA), reconociendo que la calidad de la Educación Superior es función de múltiples factores, entre estos el más importante es el Profesorado de Tiempo Completo (PTC) con formación completa, esto es actividades docentes y de generación o aplicación innovadora del conocimiento”.

La intencionalidad que se identifica en estas acciones coincide con Boyer (1997: 162), en su consideración de que la universidad es una entidad viva que, gracias a estas políticas educativas aplicadas a la educación superior, evolucionó

de la docencia a la investigación y que al paso del tiempo requiere constantemente analizar los cambios y adecuaciones que son cruciales para el cumplimiento de sus fines, así como enfrentar sus objetivos estratégicos con respecto a las demandas sociales con la finalidad de responder a los retos internos y externos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece la necesidad de consolidar el perfil y desempeño del personal académico y extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas de Educación Superior y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, señala como objetivo elevar la calidad de la educación donde es necesario fortalecer los procesos de habilitación y mejoramiento del personal académico y dar continuidad al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), propiciando la integración de redes temáticas de colaboración.

Específicamente, siguiendo a Clark (1998), podemos afirmar que las grandes y permanentes estructuras universitarias que fueron producto de la planeación responden a un modelo centrado en las disciplinas concentradas en actividades de postgrado e investigación, y la materia prima con la que trabajan es el conocimiento, que es distinto para cada una de sus áreas y a la vez está muy lejos de considerarse como el factor que condiciona los arreglos institucionales relacionados con el poder y la autoridad, pues aunque hoy en día los objetivos estratégicos se generan al constituirse los grupos académicos en torno a determinados cuerpos de conocimiento, los objetivos realmente operantes no emergen de la relación entre la organización de los individuos y la organización del conocimiento.

Galaz et al. (2008) sostienen que, en el caso de la educación superior mexicana, cuando apenas la profesión académica se estaba configurando para definir el rol del académico y diseñar la dinámica necesaria para apoyar la producción del conocimiento, se apreciaba ya el surgimiento de reacciones del entorno global ante el impacto de los cambios del contexto mundial y de los modelos económicos que sirvieron de referencia en el escenario nacional. Así, las IES se encuentran ante

la necesidad de enfrentar nuevas prioridades y las universidades más destacadas se encuentran encabezando las acciones y las que se encuentran en mayor rezago emulan el rumbo de las instituciones ya consolidadas en sus objetivos, propuestas de acción y rumbo del trabajo académico, intentando establecer el equilibrio entre la actividad científica y las prácticas docentes.

### 3. Metodología

Este trabajo pretende lograr la comprensión acerca de cómo se ha implementado el PROMEP-PRODEP y la influencia que han generado sus políticas en los procesos de producción del conocimiento de los CA Consolidados, por lo que utilizó un diseño metodológico con enfoque fenomenológico buscando conocer las diferentes circunstancias que se viven de una forma específica en cada uno de los contextos académicos, científicos y laborales de los 50 cuerpos académicos seleccionados, apegados a la postura de Partington (2000); se sustenta la investigación a través de un estudio de caso múltiple que se considera el camino idóneo para describir y analizar ideas, creencias, significados, conocimientos y prácticas, coincidiendo con las visiones de Bisquerra (2012), Simons (2011) y López et al. (2002), que implica un proceso de indagación y profundidad de un fenómeno en una entidad única.

Por ello, se situó el objeto de estudio en 5 Institutos de la UAEH como contexto del estudio de caso, en su carácter de entidades que producen y gestionan su propio conocimiento, para desarrollar y cumplir con su función educativa y social. Así, para abordar el estudio, se decidió seguir el paradigma mixto, acorde con la postura de King et al. (2000), que coinciden en señalar que tanto la investigación cuantitativa como cualitativa en una acción conjunta logran sus objetivos de describir y explicar los procesos sociales, con enfoques interactivos entre sí. Aquí se toman en cuenta los planteamientos de Stegmüller (1979) destacando la necesidad de centrar la atención en cuidar la objetividad cuando se realice la interpretación de la realidad en estados de cosas y hechos reflejados



en el tipo de lenguaje que describa esa realidad surgida del uso conjunto de un método mixto (cualitativo-cuantitativo), recordando que las expresiones que reflejan expectativas y percepciones son conceptos cualitativos, mientras que los datos son conceptos cuantitativos. Su estudio conjunto se conjugará en los procedimientos de triangulación entre lo cuantitativo y lo cualitativo.

De esta manera, las técnicas de recolección de información que se utilizaron fueron la entrevista (semiestructurada), la encuesta a través de un cuestionario (en línea) y el análisis documental (basado en análisis de normativa, documentos de la planeación institucional, anuarios estadísticos, informes de institutos y cuerpos académicos, así como reportes de evaluación, entre otros).

En este trabajo, para implementar la primera etapa de esta investigación se concibe a los directivos, funcionarios y académicos responsables de la implementación del PROMEP-PRODEP y las políticas internas para la gestión de la producción del conocimiento, como los actores centrales de un proceso fundamental en la institución, en el marco de las relaciones formales que subyacen entre las autoridades, la administración universitaria y los institutos que integran a la UAEH.

Para la obtención de las opiniones por parte de los directivos, funcionarios y académicos inmersos en el contexto institucional se utilizó como herramienta a la entrevista para obtener la información necesaria proveniente de su conocimiento, experiencia y vivencias acorde a los objetivos de este trabajo, por lo que se realizaron 30 entrevistas que ofrecen “una oportunidad para aprender” (Stake, 2010) sobre el cómo se ha implementado el programa PROMEP-PRODEP y su influencia en los CA Consolidados; significa un potencial de aprendizaje en el campo de las políticas educativas para el nivel superior y su instrumentación a través de un programa de carácter federal.

De esta forma, se entrevistó a 12 directores de los Institutos ICAp, ICBI, ICEA, ICSa e ICSHu (en funciones durante el periodo rectoral 2011-2017 y en funciones en el periodo actual 2018-2023), quienes son las autoridades responsables de aprobar en el seno del Honorable Consejo Universitario,

las políticas educativas dictadas por la Secretaría de Educación Pública e implementarlas en sus dependencias de educación superior, de acuerdo con las estrategias internas planteadas para la institucionalización correspondiente.

Además, se realizaron 9 entrevistas a funcionarios: Coordinadores de las Divisiones de Docencia e Investigación; Directores de las dependencias centrales con injerencia directa en el proceso: planeación, educación superior y posgrado, que a lo largo del tiempo recibieron la encomienda de diseñar las estrategias para la planeación, implementación y seguimiento de las políticas educativas dictadas por la SEP con las políticas, procesos y procedimientos establecidos por la institución para cumplir con los objetivos estratégicos que se han planteado a lo largo de los diferentes periodos de administración universitaria.

Finalmente, se realizaron 9 entrevistas a responsables operativos de los institutos y áreas académicas que han participado en la organización, seguimiento y evaluación de los procesos y los resultados obtenidos por los CAC y PTC en el desarrollo y cumplimiento de las funciones asignadas, comprometidas en los Programas de Desarrollo institucionales. El grupo de directivos, funcionarios y académicos entrevistados estuvo compuesto por 22 hombres y 8 mujeres, con edades comprendidas entre los 50 y los 73 años. El 100% de los entrevistados tiene una antigüedad mayor a 25 años dentro de la UAEH

#### 4. Resultados y Discusión

En el ámbito de la etapa de investigación cualitativa aplicada a este estudio, tras reproducir y transcribir las entrevistas a profundidad se ordenaron y organizaron los textos, con el propósito de comprender las opiniones y organizar la información para el análisis de las expresiones de los participantes que presentó una gran diversidad de respuestas obtenidas en cada entrevista.

Así, este procedimiento toma como base la interpretación de la información con apoyo del software de análisis cualitativo Atlas.ti (versión 9) que, ante una gran cantidad de información,

facilitó el proceso para clasificar, examinar, buscar y pensar en patrones identificables y sus características, como lo han destacado Lu y Shulman (2008) y que finalmente permitió estructurar una matriz para identificar los criterios a los que se atribuye mayor relevancia dentro de las aportaciones que los participantes hicieron, provenientes de sus vivencias e intervención en los diferentes niveles de responsabilidad.

Lo que aparecen en la Tabla 1 indican los rubros extraídos de la frecuencia de respuestas obtenidas a través de la entrevista semiestructurada, mismas que reflejan la cantidad de veces que los entrevistados repitieron una aseveración o utilizaron un término específico sobre cada uno de los rubros. Dichos conceptos fueron etiquetados y organizados, mediante los procesos de codificación abierta, axial y selectiva, seleccionando los conceptos que afloraban durante la entrevista con mayor frecuencia, orientados a la ubicación de las categorías centrales que, siguiendo a Strauss y Corbin (2002), es donde tienen presencia todos los productos del análisis, condensados en unas cuantas palabras que parecen explicarnos de qué trata la investigación a través del conjunto de categorías y subcategorías.

En cada caso, se agruparon las diferentes respuestas mencionadas por los entrevistados, lo que permitió determinar los principales criterios que constituyen la base del presente estudio y que a continuación se reflejarán en el análisis de la percepción de los directores, funcionarios y responsables operativos del PROMEP-PRODEP sobre la influencia de las políticas públicas en la transformación que sufrió la UAEH y que determinó el establecimiento de condiciones académico-operativas para la creación y fortalecimiento de los cuerpos académicos.

En el contexto de las categorías centrales identificadas, se percibe en los entrevistados que la adhesión de la UAEH a este esquema representaba exigencias específicas de cambio, pues como planteó Roth (2002) en esta primera etapa de aceptación del PROMEP y sus políticas, se ubica a las políticas educativas en el marco del PROMEP como Estado Céntricas, donde el Estado juega un

papel fundamental en la construcción, análisis y desarrollo de las políticas públicas, que permitió a la SEP conducir a las IES a un escenario en el que debían aceptar y poner en funcionamiento las sugerencias específicas implícitas en el diseño para determinar cómo la UAEH como institución pública y sus profesores deberían realizar actividades de docencia e investigación.

De esta forma, en el marco del proceso de codificación de la información disponible en la categoría de políticas que influyen para establecer condiciones institucionales en la UAEH que contribuyan a la producción de conocimiento, los criterios de análisis identificados en la influencia de las políticas públicas del PRODEP, se conceptualizan y adquieren un contexto específico acorde a las opiniones que se desprenden en las narrativas expresadas por directores, funcionarios y responsables operativos, que se relacionan con el objeto de estudio de esta investigación que está centrado en los Cuerpos Académicos Consolidados y cómo las políticas surgidas de la implementación del PRODEP han influido en la conformación de un contexto organizacional para su fortalecimiento en la producción del conocimiento y que propicie el incremento de las capacidades, la interacción, el diálogo y el intercambio de información, para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, estrategias y proyectos para el fortalecimiento de la universidad así como para reconocer y valorar los resultados alcanzados por los Profesores de Tiempo Completo, los Cuerpos Académicos y los Programas Educativos.

En este proceso organizativo, se identifica a la gestión institucional como la responsable de generar las condiciones necesarias para que la universidad y sus integrantes cumplan adecuadamente con sus funciones, destacando dos dimensiones fundamentales:

#### **4.1. Las Políticas para el Desarrollo de la Capacidad y Competitividad Académicas**

Uno de los ejes fundamentales que se abordan en la investigación surgida del problema público relacionado con la calidad de la educación su-

**Tabla 1:** Criterios de análisis identificados en la influencia de las políticas públicas del PRODEP

Siglas	Criterio	Descripción
N	Normatividad	Normativa, Poder, Autoridad, Gobernanza, Orden, Toma de Decisiones
CA	Capacidad Académica	Capacidad Académica, Cuerpos Académicos Consolidados, PTC con Posgrado, SNI-CONACYT
INV	Investigación	Investigación, LGAIC, Proyectos, Producción Académica, Estudiantes en Proyectos, Artículos en Coautoría
EXT	Extensión	Extensión, Publicaciones en Revistas Arbitradas, Presentaciones Editoriales, Difusión del Conocimiento
VINC	Vinculación	Estancias, Congresos, Convenios, Redes de Investigación, Movilidad
COMP	Competitividad Académica	Competitividad Académica, Nivel 1 CIEES y Acreditaciones Licenciatura, PNPC Posgrado, Matrícula, Retención, Eficiencia Terminal
D	Docencia	Docencia, PPEE de Licenciatura y Posgrado, Diseños y Rediseños Curriculares, Actualización de Conocimientos, Tutorías y Asesorías
F	Finanzas	Recursos financieros para Becas, Plazas, Financiamiento de Proyectos, Laboratorios, Equipamiento, Mobiliario
RV	Reconocimiento y Visibilidad	Reconocimiento, Visibilidad, Prestigio
DO	Desarrollo Organizacional	Desarrollo Institucional, cambio generacional, Control Interno y Seguimiento, Burocracia en Informes y Reportes, Gestión de Riesgos, Cambios en Tipos de Contratos y Perfiles, Uso de Plazas asignadas

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las respuestas obtenidas en las entrevistas semiestructuradas.

perior en México es la capacidad académica de una institución o de una DES, que de acuerdo con Rubio (2007), está definida por la fortaleza de su planta académica y el grado de consolidación de sus cuerpos académicos. Se determina por indicadores como el porcentaje de profesores que tienen estudios de posgrado, pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores y poseen el Perfil Deseable reconocido por PRODEP.

Por otra parte, el eje de competitividad académica es el resultado del desempeño de una institución o una DES medida en términos de indicadores como el número de programas educativos acreditados, registrados en el padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad o con Nivel 1 en el padrón de programas educativos evaluados por los Comités para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). En este concepto de competitividad existe una estrecha relación que directamente vincula a los programas educativos con la capacidad académica y con los resultados

educativos de titulación y empleabilidad de los egresados.

Así, en esta dimensión, los conceptos que surgieron como categorías centrales están referidos en primera instancia a la *normatividad*, que engloba a las políticas internas, la legislación y normas específicas, estrategias y medios que la universidad ha establecido en el marco de la adopción de las políticas federales y los programas establecidos para su implementación, que sirven de base para la formulación y actualización de la planeación estratégica institucional y para tener posibilidades de acceder a los recursos extraordinarios que la SEP otorgue para realizar proyectos que tienen el objetivo de generar condiciones para incrementar el número de profesores de tiempo completo, cuerpos académicos y programas educativos. Aquí también se aglutinan conceptos referidos a las condiciones de gobernanza, autoridad, poder y orden que se requieren para una óptima toma de decisiones académicas y de gestión.

En este sentido, la categoría central de *normatividad* en esta dimensión fue asociada con la capacidad académica representada por el número y porcentaje de cuerpos académicos consolidados, de PTC que están integrados al Sistema Nacional de Investigadores, de PTC con posgrado, de PTC integrados en cuerpos académicos, entre los principales. También se relacionó con la Competitividad Académica que en esta investigación se centra en los programas educativos de posgrado en el Padrón Nacional de posgrados de calidad, su matrícula, retención, eficiencia terminal y titulación, entre otros indicadores. Finalmente, se asoció con la categoría central de Docencia que representa a los procesos de planeación académica y de procesos educativos en el posgrado relacionado con los diseños y rediseños curriculares, la actualización de conocimientos y los procesos de acompañamiento de estudiantes en tutorías, asesorías, así como en dirección de tesis y trabajos terminales de carácter profesional.

Así, en el contexto de los conceptos anteriores, las opiniones de los entrevistados permitieron identificar que perciben tanto aspectos positivos como negativos que se han vivido en términos del desarrollo de la capacidad y competitividad académicas durante el periodo de planeación e implementación de las políticas. La Figura 1 muestra que hay diversidad de enfoques, ya que, en las 6 categorías agrupadas en esta figura, se reconocen posturas opuestas respecto a la influencia positiva (43%) o negativa (50%) de las políticas percibida por los entrevistados, así como la opinión que expresan respecto a la consistencia de las políticas internas (45%) con respecto de los objetivos generales del PRODEP. Se observa también un ligero incremento en el porcentaje de entrevistados (53%) que reconocen que las políticas han beneficiado a las condiciones de trabajo de PTC y CA.

De la misma manera, hay un mayor número de entrevistados (67%) que muestran una opinión favorable hacia la influencia de las políticas para el cumplimiento de la producción intelectual, así como los entrevistados (66%) que opinan que hay que destacar los beneficios económicos de

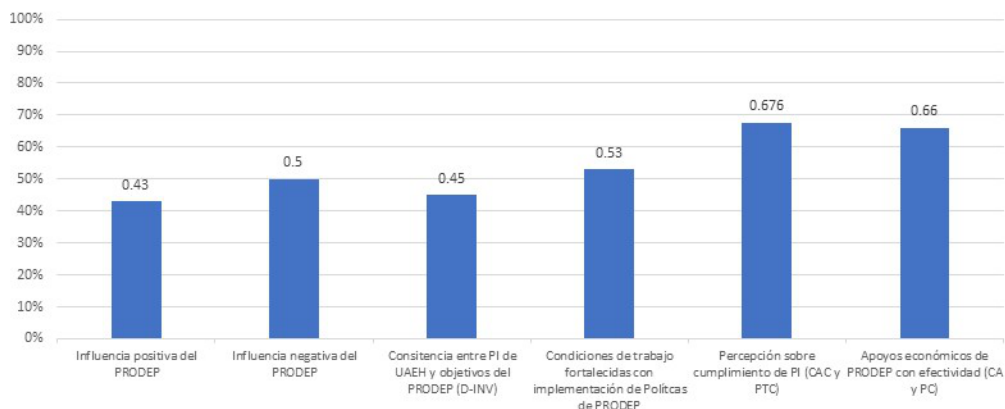
los recursos canalizados a través del programa PRODEP para fortalecer la capacidad académica y la producción de conocimiento.

Sin embargo, a pesar de la disparidad de percepciones en las categorías presentadas, los 3 grupos de entrevistados coincidieron en que

(...) hay un amplio espectro de factores que dan cuenta sobre la influencia positiva de las políticas públicas que el Gobierno Mexicano determinó para impulsar la transformación de la educación superior. Expresan que el contexto de implementación de las políticas inició como un proceso incierto, donde las autoridades estaban convencidas de la necesidad del cambio y que la institución se vería beneficiada con las nuevas políticas educativas. También sabían que la reforma se estaría construyendo y reconstruyendo continuamente a través de los periodos rectorales, ya que era necesario hacer que el conocimiento de este nuevo contexto permeara hacia los profesores de tiempo completo, porque implicaba fuertes cambios en la vida personal y en la vida académica de este sector de la comunidad universitaria.

Se confirma así que, a pesar de encontrar opiniones opuestas en algunos rubros y que no hay consenso generalizado respecto a las diferentes dimensiones, las experiencias vividas en las universidades públicas involucradas en la institucionalización del PROMEP permiten confirmar, como en el caso de la UAEH, que la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública y, por lo general, opera con finanzas públicas. Coincidiendo con Podestá (2000), es preciso reconocer que la atención de un problema público es un proceso integral de largo alcance en el aprendizaje organizacional, que involucra un periodo de tiempo muy extenso para la creación, aplicación y evaluación de los procedimientos requeridos en todas sus fases (desde la idea hasta la ejecución) donde cada una de estas tiene sus propios objetivos, significados y metas, pero el conjunto de las fases debe demostrar que constituye un proceso total.



**Figura 1:** Entrevistas a Directores, Funcionarios y Responsables Operativos

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida en las entrevistas.

#### 4.2. La Gestión Interna de las Políticas para implementar el Programa PRODEP (planeación-evaluación) en la UAEH

Siguiendo la intencionalidad planteada por la SEP, ANUIES y CONACyT ([Subsecretaría de Educación Superior, 2006](#)) al establecer un consenso en torno a las políticas educativas, se coincide en que la adecuada o inadecuada interpretación que las instituciones de educación superior hagan de la política pública orientada a la mejora de la calidad de los servicios que ofrece la institución, permite fortalecer la cultura de la planeación, sobre todo en su vertiente colaborativa, pues requiere de la participación de toda la comunidad universitaria.

Con este punto de partida, hay la expectativa positiva de generar una participación creciente en ejercicios de evaluación interna y externa de acreditación y/o de certificación de procesos estratégicos de gestión y lograr incrementar el valor del trabajo realizado por PTC y Cuerpos Académicos, pues las recomendaciones generadas en las evaluaciones efectuadas por pares académicos han sido un insumo estratégico para continuar con el fortalecimiento de la capacidad y competitividad académicas así como de la gestión en un avance significativo en el nivel de habilitación de los Profesores de Tiempo Completo y el desarrollo de los Cuerpos Académicos y sus líneas de generación y aplicación innovadora del conocimiento, la mejora

continua y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos.

La planeación estratégica colaborativa, ceñida al cumplimiento de las políticas educativas del PROMEP-PRODEP, ha logrado en el largo plazo no solo la evolución de la capacidad académica, estableciendo las condiciones adecuadas de trabajo para que los CAC se encuentren en el mejor escenario para desarrollar la investigación, la extensión y la vinculación. En la Investigación se lleva a cabo el proceso de generación y aplicación innovadora del conocimiento, a través de líneas específicas en las que los profesores en trabajo colectivo llevan a cabo proyectos, integrando a estudiantes para la formación de recursos humanos para la investigación.

En este marco, acorde a los objetivos de cada proyecto, surge la producción académica y científica que será divulgada en forma de artículos arbitrados, libros, capítulos de libro, conferencias, ponencias en congresos, registro de patentes, entre otros, que impulsan el cumplimiento de la extensión de la cultura y los servicios como uno de los fines de la universidad. De esta manera, avanzando en el proceso de fortalecimiento y consolidación, los Cuerpos Académicos son el componente medular para que sea posible cumplir con la vinculación, ya que existen las condiciones para formar redes académicas y científicas, impulsando la participación en estancias de investigación, firma de convenios de colaboración, promoviendo así la movilidad

nacional e internacional, tanto estudiantil como para los PTC.

Para el cumplimiento de estos objetivos estratégicos, la UAEH (2019) ha establecido en su Plan de Desarrollo Institucional las políticas internas específicas con las que la universidad se ha comprometido con PTC, Cuerpos Académicos, Programas Educativos y Estudiantes para continuar impulsando la planeación, organización, gestión y evaluación en un marco de gobernanza para alcanzar las metas en cada instituto y área académica. De acuerdo con las opiniones expuestas por los participantes en la entrevista semiestructurada, la Figura 2 muestra la percepción que existe con respecto a la consistencia entre las políticas institucionales que la UAEH dictó internamente y los objetivos planteados por el PRODEP pensando en la mejora de la calidad docente e investigadora.

Se aprecia así que, aunque las políticas han dado cuenta de su influencia en indicadores importantes a lo largo del tiempo y han sido relevantes para impulsar la capacidad académica, el 45% de los participantes en la entrevista semiestructurada consideran que en el largo plazo han resultado inconsistentes, pues como indica el Directivo 5, “la implementación de las políticas ha avanzado lentamente, pues en un inicio hubo rechazo de los PTC para irse a estudiar maestrías y doctorados y se careció de normativa institucional para vigilancia y seguimiento de compromisos”.

Así también, en el 35% se encuentran las opiniones que ratifican que la influencia de las políticas del PRODEP ha beneficiado la transformación de la UAEH (en el concepto central de lo que ya se ha mencionado como *normatividad*) al mismo tiempo que ha impulsado el incremento de la capacidad académica (representada por el aprovechamiento de las Becas para la realización de estudios de doctorado que elevan el nivel de habilitación de los PTC, y el establecimiento de condiciones académicas y administrativas que han permitido la contratación de nuevos doctores, fortaleciendo a los Cuerpos Académicos).

Sin embargo, solo el 20% de entrevistados opina que las políticas han sido consistentes para impulsar a la Docencia, ya que no han influido en un

proceso más dinámico de creación de programas educativos de posgrado, ni ha sido fácil medir la relación que hay con la baja demanda de aspirantes para ingresar a este nivel educativo, o con el bajo índice de titulación en el posgrado de la UAEH a nivel general.

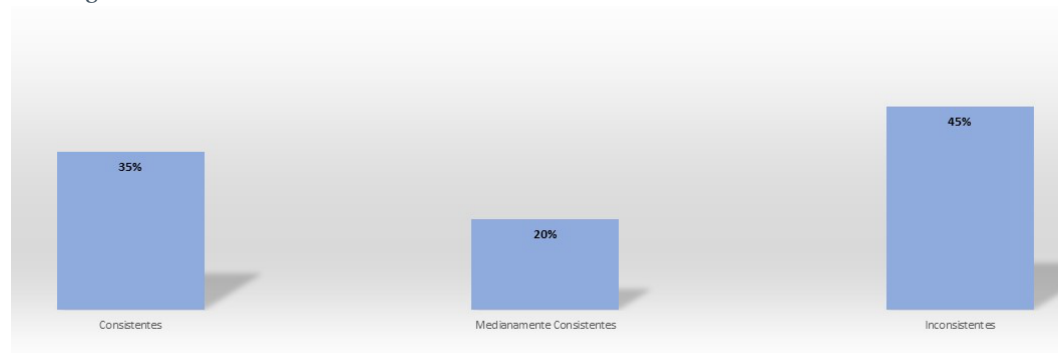
Adicionalmente en este rubro, la falta de consistencia de las políticas, relacionada con la ineficiencia de su aplicación en el largo plazo generada por la ausencia de mecanismos específicos para motivar a los PTC a realizar estudios de doctorado en programas nacionales o internacionales de alta calidad o la ausencia de mecanismos para realizar un seguimiento puntual a cada PTC y a cada Cuerpo Académico para apoyar el cumplimiento de sus metas, se ve reflejada en las opiniones de los entrevistados con respecto al crecimiento de la Investigación en la UAEH.

Aquí, solo el 6% de opiniones consideran que las políticas han ejercido una influencia determinante, pues los indicadores en esta función reportan que solo algunas áreas específicas tienen indicadores de crecimiento como la obtención de recursos externos para el financiamiento de sus proyectos a través de fondos de ciencia básica o fondos regionales, ambos de CONACyT, para atender demandas sociales específicas. Este criterio aplica también para los fondos de organismos mundiales que financian proyectos de investigación, sin que la UAEH tenga una presencia relevante y constante en las convocatorias respectivas.

En esta categoría se observa que, tal como sugieren Bickman y Rog (1998), los estudios descriptivos pueden responder a preguntas como “qué es” o “qué era”. De esta manera, ha sido posible apreciar con la información recabada, que a partir de los años noventa se identificaron a los PTC como uno de los factores críticos que afectaban a la calidad educativa en nuestro país; así, se centró en el profesorado la parte más sensible que requería políticas públicas específicas para elevar su nivel de habilitación hacia el nivel académico de doctorado, así como su incorporación en cuerpos colegiados denominados Cuerpos Académicos

Se identifica, además, que el debate en torno a la educación superior en México detonó accio-

**Figura 2:** Nivel de consistencia entre políticas de la UAEH y los objetivos del PRODEP para mejorar Docencia e Investigación



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida en las entrevistas.

nes que condujeron al surgimiento de políticas internas en las IES para atender problemas estructurales, cambios sustanciales en sus normativas y el rediseño de una gestión interna que permeara también en el trabajo académico, procesos que fueron acompañados de varias propuestas para enriquecer la organización académica.

De esta forma en la UAEH las políticas institucionales constituyeron el punto de partida para la renovada organización universitaria, con una premisa que suponía que ya dentro de una nueva estructura y disposiciones específicas plasmadas en la planeación anual de cada área, los PTC y CA eran responsables de la evolución de su trabajo, así como de alcanzar las metas que se fija la universidad. Se aprecia entonces que la transformación y cambios sufridos por la universidad a partir de la implementación del PROMEP-PRODEP les dan un peso específico muy grande a las diversas formas de construcción del trabajo académico y le asignan la responsabilidad para lograr la mejora de la calidad de la educación. Esto da cuenta de que así se traslada a los PTC y a los CAC una amplia gama de tensiones que experimentan las IES como consecuencia de los desafíos que enfrenta la educación superior en México.

Sin embargo, esta investigación coincide con Boyer (1997), en su afirmación de que la universidad es una entidad viva que en México logró su evolución de institución docente a institución investigadora con la implementación de las políticas

públicas operadas a través del PROMEP-PRODEP (y en la UAEH así se reconoce) y que requiere constantemente analizar los cambios y adecuaciones que son cruciales para el cumplimiento de sus fines, así como para enfrentar sus objetivos estratégicos con respecto a las demandas sociales con la finalidad de responder a los retos internos y externos.

Por ello, en la recuperación y codificación de las respuestas proporcionadas por los entrevistados, surgen las opiniones relacionadas con el proceso de aprobación e institucionalización de políticas educativas internas orientadas al fortalecimiento de la organización universitaria y sus Profesores, Cuerpos Académicos, Programas Educativos y Estudiantes, expresando que se crean así directrices para el mejoramiento del desempeño de la actividad institucional con énfasis en los retos que imponen las políticas educativas para aumentar la cobertura, lograr la pertinencia económica de los programas educativos, fortalecer las funciones de investigación y hacer más eficiente y transparente la gestión en las instituciones.

Por otro lado, los entrevistados sugieren que lo anterior ha derivado en expectativas para que en las áreas académicas se realicen, de manera “equilibrada”, funciones de docencia, investigación, vinculación y gestión, ejerciendo una presión desmedida sobre la administración universitaria y sobre los Cuerpos Académicos y los Profesores de Tiempo Completo por parte de la SEP, propiciando el rendimiento mínimo requerido en cada uno de

los ámbitos, a fin de cumplir con los requisitos que diversas políticas públicas y programas les demandan para otorgarles recursos financieros como son el caso de PROMEP-PRODEP, PIFI, PROFOCIE, etc., o el caso de las exigencias que el Sistema Nacional de Investigadores le plantea a los PTC.

En este contexto, acorde con las afirmaciones de Galaz et al. (2008) se reafirma que un punto interesante del caso de la educación superior mexicana es que cuando apenas la profesión académica se va configurando para definir el rol del académico y diseñar la dinámica necesaria para apoyar la producción del conocimiento, surge la reacción del entorno global que empieza a percibir y a recibir los cambios del contexto mundial y de los modelos que sirvieron de referencia en el escenario nacional, surgiendo nuevas prioridades de las IES orientadas las más de las veces a emular a las instituciones ya consolidadas, que a diferenciarse por un sello particular característico de sus propios objetivos, propuestas de acción y presentar un panorama más amplio del trabajo académico, con las ventajas que supone su aplicación equilibrada con la actividad científica y docente.

De esta manera, se reafirma la postura de Clark (1998) y se considera que la universidad es una organización compleja, que requiere un análisis profundo sobre su división del trabajo y la morfología de los sistemas/procesos y de la institución en su conjunto, por lo que es posible afirmar que las grandes y permanentes estructuras universitarias que fueron producto de la planeación responden a un modelo centrado en las disciplinas concentradas en actividades de postgrado e investigación, y la materia prima con la que trabajan es el conocimiento, que es distinto para cada una de sus áreas y a la vez está muy lejos de considerarse como el factor que condiciona los arreglos institucionales relacionados con el poder y la autoridad, pues aunque hoy en día los objetivos estratégicos se generan al constituirse los grupos académicos en torno a determinados cuerpos de conocimiento, los objetivos realmente operantes no emergen de la relación entre la organización de los individuos y la organización del conocimiento.

A partir de la decisión consensada que da origen al PROMEP-PRODEP se está superando el paradigma tradicional de la gestión universitaria pública en el que se suponía que era suficiente con expedir ordenamientos, leyes, estatutos y normas, así como diseñar procesos de la organización para obtener buenos resultados alineados con los propósitos plasmados en la planeación institucional. Actualmente, existe el consenso de que es necesario contar con las capacidades que se desarrollan en los Cuerpos Académicos para el análisis sistemático del contexto, sus tendencias, la detección de problemas estratégicos, estructurales y organizativos, involucrando la participación colaborativa de la comunidad universitaria, en el marco de una comunicación activa horizontal y vertical y contando con procesos permanentes para asegurar una eficiente mercadotecnia interna y externa.

Así, la universidad descubre su potencial para lograr la ampliación y mantenimiento de las capacidades siguiendo las políticas educativas y ampliando su visión a lo largo de los años hacia la integración de redes de intercambio de conocimiento, generando comunidades innovadoras, siempre conectadas con las necesidades sociales.

De esta manera, las universidades se han colocado en el centro de una dinámica más ágil impulsada a partir de los programas públicos que otorgan recursos para financiar los procesos de crecimiento, encabezados por el PROMEP-PRODEP, acompañados de programas que la SEP les ha otorgado para realizar proyectos que tienen el objetivo de generar condiciones que con el tiempo han apuntalado el fortalecimiento de la capacidad institucional para la generación y aplicación innovadora del conocimiento a través de la estructura y consolidación de los Cuerpos Académicos y su contribución a la innovación y a los modos de producción del conocimiento.

En este contexto, el concepto central que ha tomado forma en la transformación institucional se refiere al Desarrollo Organizacional, derivado del proceso del cambio reflejado en los atributos del capital humano cuando se incrementa el nivel de habilitación de los PTC, así como el cambio



generacional que se promueve con la contratación de nuevos investigadores. Con ello, se impulsa la mejora de la gestión con una normativa específica con cambios en los tipos de contratos y perfiles que deben cubrir los aspirantes a PTC. En contraparte, se encuentran las prácticas internas que ya representan una intervención de la Administración Universitaria que establece procedimientos de Control Interno y Seguimiento, generando una percepción general de burocracia en informes y reportes que es percibida a nivel general como un riesgo para la creatividad y producción del conocimiento.

## 5. Conclusiones

La implementación del PROMEP-PRODEP a lo largo de los años ha dado como resultado la adopción de políticas públicas y la creación de una cultura académico-administrativa como proceso sinérgico donde se ha alcanzado una mejora sensible en la capacidad de gestión universitaria debido a que se incrementa la probabilidad de alcanzar resultados colectivamente planeados y deseados para incrementar el prestigio académico y científico, elevar la pertinencia de la investigación y la relevancia de su productividad con resultados socialmente significativos expresados generalmente en sus visiones de futuro. Dicha capacidad de adaptación y de innovación requiere nuevas formas de organización, nuevos estilos de liderazgo y nuevas habilidades y capacidades en sus miembros.

De esta manera, para lograr avances significativos, las autoridades requieren del respaldo de las comunidades de Cuerpos Académicos y sus Profesores de Tiempo Completo para realizar proyectos y lograr resultados que les otorguen el Reconocimiento y Visibilidad que afianzan el prestigio de la UAEH entre las universidades que destacan en los rankings nacionales e internacionales. Pero también estas comunidades de investigadores requieren Recursos Financieros para Becas, Plazas, Financiamiento de Proyectos, Laboratorios, Equipamiento, Mobiliario; Apoyo Económico a estudiantes en proyectos y para

publicación de artículos en coautoría insertados en revistas indexadas de alto impacto; Recursos para presentaciones editoriales, organización de seminarios y congresos, así como para interacción con redes de investigación mediante estancias y movilidad, abriendo la oportunidad para darle vitalidad y nuevos conocimientos a los Cuerpos Académicos.

Con los resultados obtenidos en esta etapa de la investigación, se suma un mayor número de opiniones que coinciden en que las políticas educativas dictadas en los años noventa y los programas creados para la transformación de las universidades públicas, entre ellas la UAEH, demostraron que su implementación constituyó un área de oportunidad para adoptarles como dispositivos de regulación y transformación que las instancias gubernamentales establecieron para el funcionamiento de las universidades públicas. Sirvieron para articular a la planeación estratégica con la evaluación de indicadores de resultados académico-científicos y de gestión de acuerdo con el nivel de cumplimiento y aprovechamiento de los apoyos obtenidos provenientes del financiamiento extraordinario proveniente del PROMEP-PRODEP.

De esta manera, a la par de la consolidación de los CA y PTC, la Mejora de la Gestión Institucional ha desarrollado mecanismos adecuados para cumplir con los retos para la atención de problemas estructurales como la creación de sistemas integrales de información, el diseño y certificación de procesos, la adecuación permanente de la normativa y los elementos que apuntalan la dinámica institucional para avanzar en el proceso de consolidación y vinculación con otras instituciones de educación superior.

Esta investigación se suma a los estudios de las IES públicas como la UAEH con evidencia empírica de la transformación experimentada para impulsar la producción de conocimiento, dando origen a nuevas relaciones con entidades gubernamentales, empresas, universidades y cuerpos académicos que vinculan el conocimiento científico y el mercado, donde las decisiones académicas e investigativas tienen posibilidades de influir en los procesos económicos y sociales de la globalización.

En este sentido, se observa que las IES enfrentan el reto de construir una agenda compleja en cada una de sus áreas de conocimiento, lo que involucra desafíos a nivel institucional para ajustarse a las nuevas realidades derivadas de la implementación de políticas públicas, que fungan como detonante de nuevas formas de producción de conocimiento.

Sin embargo, en este proceso continúan enfrentando exigencias específicas de cambio en el rumbo marcado por las políticas, las estrategias y los programas gubernamentales, con la obligación de alcanzar altos indicadores de eficiencia y productividad, debiendo actualizar su normativa, estructura, funciones y formas de financiamiento para apoyar las nuevas formas de organización para la producción y aplicación del conocimiento, impulsando así el reto de consolidar a sus CA para fortalecer dinámicas académicas que sustenten el trabajo colaborativo de equipos disciplinarios y multidisciplinarios vinculados con comunidades científicas de mayor nivel académico y sólida reputación nacional e internacional.

## Referencias

- Anderson, J. E. (1994). *Public policymaking: an introduction*. Houghton Mifflin.
- ANUIES (2018). *Visión y acción 2030 Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*.
- Bardach, E. (2004). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. CIDE.
- Bickman, L. y Rog, D. J. (1998). Handbook of applied social research methods. *British Journal of Educational Studies*, 46:351–351.
- Bisquerra, R. (2012). *Metodología de la investigación educativa*. La Muralla.
- Boyer, E. L. (1997). *Una propuesta para la educación superior del futuro*. Fondo de Cultura Económica.
- Cardozo Brum, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Cámara de DiputadosPorrúa.
- Castells, M. (2003). *La era de la información: economía sociedad y cultura. Volumen II: el poder de la identidad.*, volume 2. Siglo XXI.
- Cejudo, G. y Michel, C. (2014). Coherencia y políticas públicas. metas, instrumentos y poblaciones objetivo. 25(1):3–31.
- Clark, B. R. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Clark, B. R. (1998). University transformation for the twenty-first century. pp. 3–9.
- Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1972). Individual orientations in the study of political symbolism. *Social Science Quarterly*, pp. 79–90.
- Diario Oficial. Acuerdo 07/02/19 por el que se emiten las reglas de operación del programa para el desarrollo profesional docente para el ejercicio fiscal 2019, 2019.
- Galaz, J. F., Padilla, L. E., Gil, M., y Sevilla, J. J. (2008). Los dilemas del profesorado en la educación superior mexicana. (28):54–69. DOI: <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n28.202>.
- King, G., Keohane, R. O., y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. 2(3):6–29. DOI: <https://doi.org/10.15446/cp>.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En *El estudio de las políticas públicas*, pp. 105 – 118. Porrúa.

- Lindblom, C. y Cohen, D. (1979). Usable knowledge: Social science and social problem solving. 42(4):1202–1204. DOI: [10.2307/2130759](https://doi.org/10.2307/2130759).
- Lu, C. J. y Shulman, S. W. (2008). Rigor and flexibility in computer-based qualitative research: Introducing the coding analysis toolkit. 2(1):105–117. DOI: <https://doi.org/10.5172/mra.455.2.1.105>.
- López-Yañez, J., Sánchez Moreno, M., y Nicastro, S. (2002). *Análisis de organizaciones educativas a través de casos*. Síntesis.
- Mballa, L. y González López, C. (2017). La complejidad de los problemas públicos: anterioridad de la solución a la acción pública. 15(27): 97–121.
- Mendoza, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Partington, D. (2000). Building grounded theories of management action. 11(2):91 – 102. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00153>.
- Podestá Arzubíaga, J. (2000). Políticas públicas y regiones: un análisis crítico. 10:69 – 80.
- Pressman, J. L. y Wildawsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez-Gomez, R. *Expansión del Sistema Educativo Superior en México 1970-1995*, pp. 167 – 205. ANUIES, 1998.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Rubio Oca, J. (2007). *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006: un balance*. Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica. México.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. 69(1):99 – 118. DOI: <https://doi.org/10.2307/1884852>.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: teoría y práctica*. Morata.
- Soriano Ramírez, R. (2010). *Nueva cultura académica en las universidades públicas*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Stake, R. E. (2010). *Investigación con estudios de caso*. Morata.
- Stegmüller, W. (1979). *A combined approach to the dynamics of theories: How to improve historical interpretations of theory change by applying set theoretical structures*. Springer.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Subsecretaría de Educación Superior (2006). *Subsecretaría de Educación Superior: Programa de Mejoramiento del Profesorado-PROMEP. Un primer análisis de su operación e impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas*. Secretaría de Educación Pública.
- Subsecretaría de Educación Superior (2011). *Plan Estratégico del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) 2011-2020*. En línea: [enlace](#).
- Subsecretaría de Educación Superior (2018). *Evaluación de los Programas Sociales apoyados con Subsidios y Transferencias 1er Informe Trimestral*.
- Tello, M. (2010). Hacia una sociedad intensiva del conocimiento, la universidad en el siglo XXI: retos e incertidumbres. En *La Universidad, una historia ilustrada*, pp. 295 – 363. Turner Publicaciones.
- Tuirán, R. y Muñoz, C. (2010). La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros. En *Los grandes problemas de México*, volume VII Educación, pp. 359 – 390. El Colegio de México.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo  
(2019). *Anuario estadístico 2018*. En línea:  
[enlace](#).

World Economic Forum (2023). *Agenda Cuarta  
Revolución Industrial*. En línea: [enlace](#).