

28/01/02 32



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN DEL TRABAJO
ACADEMICO Y SU RELACION CON LAS NUEVAS
POLÍTICAS DE CONDUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO. EL CASO DE LOS
PROGRAMAS DE ESTÍMULO A LA PRODUCTIVIDAD
EN LA UNAM

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A :

GUSTAVO PARRA RAMÍREZ

ASESOR: MTRA. DOLORES MUÑOZCANO SKIDMORE

MEXICO, D.F.

ENERO 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mis padres, Elvira y Gustavo, con infinito cariño y reconocimiento por su esfuerzo para ofrecerme una formación profesional.

A mi esposa, Delia, que ha sido el principal impulso y aliento para concluir esta obra.

A mis hijos, Adriana y Gustavo, quienes han vivido junto conmigo el proceso de gestación de este trabajo.

In memoriam Jorge Ramírez Ornelas y Humberto Parra Larios.

A Monique Landesmann, Alfredo Furlán y Miguel Ángel Pasillas, por su invaluable contribución a mi formación profesional y por su generosa amistad.

AGRADECIMIENTO

A la Maestra Dolores Muñozcano Skidmore, por el interés y profesionalismo con el que realizó las labores de asesoría de mi tesina, por el clima de afecto y confianza que fomentó durante nuestra relación de trabajo y por todos sus apoyos para la conclusión de esta empresa.

ÍNDICE

Introducción	3
I. Las políticas educativas en el marco del nuevo contexto internacional	7
Los imperativos de la globalización.....	7
El nuevo papel de la educación.....	9
La reforma de la Educación Superior.....	10
Planeación y Evaluación: los dos ejes del discurso reformista de la Educación Superior.....	13
II. Las características de la reforma de la Educación Superior en México (1988-2000)	17
El proyecto neoliberal.....	17
El proyecto modernizador.....	19
La Educación Superior en el marco del TLC.....	23
El último tramo del proceso: continuismo y consolidación.....	30
III. La evaluación docente y los programas de estímulo a la productividad. El caso de la UNAM (1990-2000)	33
Acerca de la elección del objeto de estudio.....	33
La nueva intencionalidad de la evaluación.....	34
Las estrategias de transformación académica en el rectorado de José Sarukhán.....	36
La nueva política académica a través de los programas de estímulo.....	40
La comunidad académica ante los programas de estímulo mediante evaluación.....	50
IV. La evaluación académica como instrumento de la política educativa	67
Los orígenes de la evaluación: un asunto polémico.....	67
El Estado Evaluador.....	69
La evaluación ligada al control.....	71
De la evaluación ligada al control a la evaluación orientada al desarrollo.....	74
V. Conclusiones	78
Siglas	84
Bibliografía	85

INTRODUCCIÓN

Desde principios de la década de los años setenta el sistema de educación superior en México vivió un enorme crecimiento en la matrícula, fenómeno que fue definido con el concepto de "masificación de la enseñanza". El número tan elevado de alumnos que solicitaba su ingreso a la educación media superior y superior hizo que la oferta de lugares disponibles en las instituciones públicas resultara a corto plazo insuficiente, por lo que éstas tuvieron que crecer, además de crearse nuevas instituciones de enseñanza que intentaban dar respuesta a esta demanda. Sin embargo, este crecimiento desbordó las capacidades de previsión y respuesta de nuestro sistema educativo: los programas y acciones que se pusieron en marcha se distinguieron por su carácter "remedial" o contingente, pues representaban salidas que se iban elaborando conforme la problemática se agudizaba; por ejemplo, para resolver el problema de la falta de maestros, se recurrió a la contratación masiva de profesores sin experiencia previa y sin los requisitos estatutarios completos (muchos de ellos no estaban titulados), a los que se fue capacitando sobre la marcha. Muchas de estas acciones resultaron insuficientes o se volvieron ineficaces con el tiempo, creando nuevos problemas que se añadía a los ya existentes. Esta situación dibujaba un panorama de anarquía dentro de nuestro sistema de educación superior que era urgente enfrentar.

En la década siguiente se empezó a hablar de la necesidad de cambio e hicieron su aparición términos como "reforma", "revolución", "modernización" asociados a la educación. El consenso era que la educación en general, y la superior en particular, deberían transformarse porque ya no respondían a las necesidades del país; sin embargo, en lo que no había acuerdo era en la dirección de ese cambio, en el rumbo que debía tomar ahora la educación pública. Surgieron diferentes discursos dentro y fuera del medio educativo proponiendo el sentido de la reforma, sin embargo, dentro de todos ellos se fue perfilando un proyecto educativo que nacía de las esferas del poder público y que se fue asociando al nuevo proyecto político y social que toma el poder en México a principios de la década de los ochenta, y que se conoce como el proyecto neoliberal. Los regímenes que se desarrollan al socaire de este proyecto animan la realización de profundas transformaciones en el sistema educativo nacional, fundadas en una determinada concepción de la educación y de su función social. A diferencia de las acciones contingentes de los anteriores regímenes, ahora se propone una táctica agresiva de provocar y conducir el cambio en vez de responder a sus efectos, para lo cual se cuenta con dos poderosas herramientas: la planeación y la evaluación.

Al interior de los establecimientos universitarios también soplan vientos de cambio. El fenómeno del crecimiento desordenado acarrea nuevos problemas y agudizan los que ya existen. Sin embargo, una de las dificultades más serias que deben enfrentar es el del financiamiento. Los presupuestos asignados no crecen al ritmo en que lo hacen las instituciones y éstas tienen que atender a un número cada vez más grande de alumnos incrementando su personal académico, instalaciones y equipos, con subsidios que en el mejor de los casos tienen un pequeño crecimiento, pero que las más de las veces se encuentran estancados año con año: las universidades tienen que aprender a hacer más con menos. El efecto inmediato de esta situación es el deterioro de las condiciones materiales de las instituciones y de las condiciones de vida de su personal. En este contexto, los discursos planificadores que circulan en el ámbito de la administración pública encuentran

buena recepción en un medio que tiene que aprender a gastar con más cuidado, que tiene que establecer prioridades en el ejercicio de su presupuesto y al que se le imponen nuevos mecanismos de fiscalización de su funcionamiento. El carácter eficientista del discurso planificador impone una lógica de verificación del funcionamiento de las universidades públicas, las que ahora tendrán que rendir cuentas sobre la manera en que invierten su presupuesto para alcanzar sus objetivos educacionales. Como nunca antes la educación superior se somete a examen, a través de las prácticas de evaluación institucional. Ésta se convierte en la nueva herramienta de conducción de las políticas educativas.

La evaluación, que había formado parte integral de las actividades universitarias, multiplica su presencia en el medio, pero ahora asociada a las nuevas prácticas de gestión administrativa. Los sujetos, programas y dependencias de la institución universitaria están bajo el escrutinio de los procesos evaluativos para determinar su eficiencia, su pertinencia, su eficacia, su razón de ser. En la última década hemos visto aparecer y consolidarse una gran cantidad de estructuras administrativas, proyectos y prácticas institucionales vinculadas a la preocupación evaluadora, que ya forman parte del medio ambiente universitario. A más de diez años de la puesta en marcha de la estrategia de conducción institucional basada en la evaluación, ésta se ha convertido en un eficaz mecanismo para provocar cambios en las prácticas de los sujetos de la institución.

Una de las características más sobresalientes de estas políticas de evaluación es su relación con el financiamiento. A un nivel general, se han establecido programas nacionales para asignar partidas económicas especiales a las universidades o programas dentro de ellas que cumplan con los requisitos impuestos por el gobierno federal; en el ámbito individual, se han promovido programas de recuperación salarial para académicos que acepten someterse a un proceso de evaluación de su actuación dentro de la institución. La estrategia de ligar procesos evaluadores con la manera en que se distribuyen los presupuestos o las percepciones salariales ha traído importantes cambios dentro del medio universitario.

A pesar de las críticas hechas por parte de la comunidad universitaria, pocos académicos han permanecido indiferentes a los programas de estímulo. La mayoría han aceptado someterse al escrutinio de sus actividades a cambio de la promesa de ver aumentados sus ingresos. Pero las repercusiones de estas evaluaciones no son sólo económicas si no también simbólicas, pues los académicos se juegan en ellas su identidad profesional, su estatus dentro de la institución, y su trayectoria social y académica. Tal vez este sea uno de los motivos por los cuales estos programas han causado irritación dentro del medio y son fuente de permanente ansiedad entre los académicos.

El contexto generalizado de evaluación de las instituciones, de los programas, así como de los individuos, ha acrecentado el interés por el tema y orillado a reconocer la importancia de contar con estudios más amplios sobre las experiencias de evaluación dentro de las diferentes Instituciones de Enseñanza Superior (IES)*; sin dejar de considerar que el tema de la evaluación de las actividades académicas es particularmente complejo por los aspectos técnicos, éticos y políticos que conlleva, pero sobre todo porque existen variadas posiciones teóricas con respecto a su naturaleza y orientación.

El trabajo de investigación que presento se inscribe en esta preocupación por analizar los procesos de evaluación académica de las IES en México, que se han puesto en

* Todas las instituciones y programas a los que se haga referencia en el presente trabajo serán en adelante identificados por sus siglas. Para facilitar la lectura, al final de este texto se puede consultar un listado con el significado de estas siglas.

marcha desde principios de los años noventa como las nuevas formas de conducción de las políticas educativas de los regímenes neoliberales. El interés es mostrar en qué consiste el proyecto educativo neoliberal y los mecanismos de su implantación en el medio educativo nacional, a través de la articulación de la evaluación, el financiamiento y los proyectos de cambio institucional. La tesis general que guía este trabajo es que los programas de evaluación-remuneración implantados en las instituciones de enseñanza superior a lo largo de la década referida, están tratando de redefinir el concepto de universidad pública, así como el nuevo perfil requerido para los académicos de esas instituciones. Para tal efecto, propongo el análisis de los programas de evaluación académica que se han implantado dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a partir de principios de la década de los noventa, como un caso sintomático de lo que está pasando en las IES a escala nacional.

En la primera parte de este trabajo se establece un marco histórico-contextual amplio para la problemática estudiada, en razón de que los proyectos de modernización en el campo de la educación superior no son un fenómeno exclusivo de nuestro país, sino que forman parte de procesos impulsados por organismos internacionales en todo el mundo y principalmente en los llamados países en vías de desarrollo. Estas agencias establecen la necesidad de modificar los sistemas educativos en función de los cambios que está sufriendo la economía mundial. El proyecto de reforma educativa que se está impulsando, descansa sobre la premisa de que la formación de las nuevas generaciones debe ajustarse a las demandas surgidas por la consolidación de la sociedad globalizada.

En el segunda parte se analiza la conformación de un nuevo proyecto educativo, ligado a los regímenes neoliberales que controlan el poder político en nuestro país desde hace casi dos décadas. Los nuevos mecanismos de conducción de la política educativa en México, que se empiezan a poner en funcionamiento durante la primera parte de la década de los ochenta y se afinan a partir de la siguiente, se hacen operativos a través de una serie de programas y estrategias que es preciso analizar, para conocer el sentido del proyecto de educación superior que está en marcha.

En la tercera parte se analizan los proyectos de reforma que se han propuesto para la UNAM, deteniéndonos particularmente en el que fue impulsado durante la doble administración del Dr. José Sarukhán, el cual descansa en la ya mencionada articulación de reforma, evaluación y estímulos. El escrutinio de los diferentes programas dirigidos específicamente a la población académica de la institución muestra que éstos están conformando un modelo de docente e investigador, una relación de la institución con sus académicos y una forma de gestión universitaria totalmente nuevos.

Por último, en la parte que cierra este trabajo se revisa el concepto de evaluación en el campo educativo, se rastrea sus orígenes, y las polémicas que se han suscitado en torno a su significado y a su uso; asimismo se discuten las propuestas que intentan hacer de la evaluación una actividad ligada al desarrollo de los sujetos y de sus prácticas, y no un mecanismo de control institucional.

Para la realización del presente trabajo se hizo una revisión amplia, aunque no exhaustiva, de los materiales disponibles sobre las diferentes temáticas y fenómenos sociales que se proponen para el análisis, que se encuentran en forma de libros, artículos especializados, documentos oficiales, etc. El criterio de selección fue recurrir a los documentos clave producidos por las propias instituciones implicadas en los procesos que aquí se estudian, consultar los trabajos de investigación o de análisis que ya existen sobre la problemática elegida hechos por especialistas universitarios y acudir al apoyo teórico de los

autores más reconocidos en los campos disciplinares que este trabajo toca. Finalmente, la presente tesina se propone como una modesta contribución al estudio de una problemática de innegable importancia social, pero llena de complejidades y atravesada por polémicas que nos remiten no sólo al campo sociológico sino también al pedagógico y al político. Aunque este trabajo ofrece una serie de análisis sustentados en documentos, investigaciones o datos proporcionados por fuentes de muy variada naturaleza, las ideas y conclusiones que se exponen le otorgan el carácter de ensayo más que de trabajo de investigación; las interpretaciones que se presentan como resultado del análisis propuesto, aunque fueron elaboradas tratando de alcanzar un cierto rigor teórico y metodológico, no tienen más pretensión que ser una primera aproximación, de carácter ensayístico, a un tema que ha dado lugar a debates, análisis y estudios de muy diversa índole.

* El ensayo es una obra de una gran libertad de composición, que reúne diversas reflexiones o que trata de un tema al que no pretende estudiar de forma exhaustiva. Generalmente es de una extensión moderada y puede ser considerada como una tentativa de conocimiento sobre cierta problemática, sin pretensiones de saturación y sistematicidad conceptuales.

I. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL CONTEXTO DEL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Los imperativos de la globalización

Las políticas educativas diseñadas por organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), entre otros, y puestas en marcha en América Latina en la última década, parten de los diagnósticos que especialistas de estos organismos han hecho de los profundos cambios que ha experimentado el mundo contemporáneo. El fenómeno de la globalización^{*} ha traído consigo un reordenamiento económico y social cuyos aspectos más señalados son los siguientes: aumento de la productividad, proliferación de medios que facilitan el acceso a la información, rápidas conexiones a distancia, volatilidad del equilibrio económico, fuerte presencia de las empresas transnacionales, debilitamiento del Estado-Nación^{**} y creación de nuevas pautas de consumo.

En lo que respecta al primero de estos aspectos, expertos de la CEPAL afirman que asistimos a una tercera revolución industrial en donde "se consolida un nuevo paradigma productivo que liga de maneras novedosas la aceleración del conocimiento científico y tecnológico al campo de las comunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología y la creación de nuevos materiales".¹ Por otro lado, un especialista de la UNESCO relaciona este cambio en el paradigma productivo con la transformación que se ha operado en la racionalidad de las empresas: ésta se ha desplazado de la función de producción a la función de productividad y, sobre todo, de competitividad; para este autor, en la nueva sociedad industrial "el valor de los productos y servicios constituye una función de los conocimientos incorporados en ellos antes que de las materias primas o el valor de la mano de obra que contienen".² El efecto inmediato de estos cambios de paradigma implica una redefinición de las prácticas y mercados laborales, ya que, en la llamada "sociedad del conocimiento", la posesión de información, el conocimiento y el desarrollo de la innovación son factores determinantes para desarrollarse con éxito.³

El diagnóstico también incluye la descripción de los efectos negativos de la globalización, como son el aumento del desempleo, el crecimiento de las prácticas

* El concepto de *globalización* alude a los cambios sufridos por el capitalismo contemporáneo en las esferas económica (transformación del concepto de espacio económico a escala planetaria), social (universalización de la brecha social como producto de los nuevos mecanismos de distribución de la riqueza) y cultural (crisis en los referentes culturales de los pueblos por efecto de la hegemonía de la cultura occidental).

** Modo de organización de la colectividad nacional que se consolida a finales del siglo XVIII en Europa, sustentado en la noción de un Estado que asume un conjunto de funciones en beneficio de la colectividad y en el concepto de nación, entendido como colectividad forjada por la historia y que comparte un futuro común.

¹ Hopenhayn, M. y E. Ottone, *El gran estabón*. Argentina, 1999, p. 12.

² Martínez, E. *La evaluación de la educación superior*. www.unesco.org/uy/st-management/eval-em.htm

³ Para referirse a las características de esta nueva sociedad Danny Quah propone el concepto de economía del saber, la cual tiene cuatro componentes: las tecnologías de la información y de la comunicación, la propiedad intelectual, las bibliotecas y bancos de datos electrónicos, y la biotecnología, las bibliotecas y bancos de datos tradicionales. Todas las actividades ligadas a estas áreas son inmateriales y pueden ser consideradas saberes. Cfr. Quah, Danny T., *La economía del saber*, http://www.unesco.org/courier/1998_12/sp/dossier/txt11.htm.

económicas especulativas, el incremento de la pobreza, el ensanchamiento de los contrastes socioeconómicos y la aparición de nuevos conflictos políticos (rivalidades étnicas y nacionalismos exacerbados).

En lo que se refiere a América Latina, el diagnóstico se centra en subrayar el retraso con que la región se adaptó a los cambios que imponía la globalidad, aunado a las consecuencias desastrosas de la crisis de los años ochenta. El colapso del financiamiento externo que vivieron los países de la región no sólo marcaba el fin del modelo de desarrollo agro-exportador de los países latinoamericanos, sino que se inscribía ya en los cambios que experimentaba el capitalismo contemporáneo. No sin razón la CEPAL se refiere a los ochenta como la "década perdida". Las economías latinoamericanas tuvieron que enfrentar los efectos de esa crisis con políticas que implicaban austeridad en el gasto público — particularmente en el renglón del gasto social— y con la tramitación de empréstitos con instituciones de crédito internacionales, que requerían para su aprobación de la adopción de sus políticas y la aceptación de una estrecha supervisión por parte de estos organismos. Sin embargo, junto con estos procesos de racionalización económica, la vida política de América Latina empezó a experimentar fenómenos de democratización.

Los efectos negativos de la globalización se vieron potenciados por la magnitud de la crisis económica de los ochenta. De manera más dramática que en los países desarrollados, en América Latina repuntó el desempleo, el poder adquisitivo de los asalariados bajó a niveles históricos merced a los efectos de una inflación desbocada, las sociedades se polarizaron en extremo por efecto de la inequitativa distribución del ingreso, la pobreza atrapó a millones de latinoamericanos. Ante este panorama los organismos internacionales alertaron: "los estudios sobre percepción de la gente respecto de la situación de la región muestran niveles de disconformidad en aumento, de desafección del sistema democrático y de aguda percepción de injusticia, lo que puede ser premonición de fases altamente disruptivas".⁴

El diagnóstico apura a los gobiernos latinoamericanos a tomar medidas urgentes, pues el equilibrio económico que dificultosamente se ha ganado y las conquistas que en el ámbito de la democracia se han obtenido en los últimos tiempos, pueden perderse si no se revierte el fenómeno de exclusión social en que viven buena parte de la población latinoamericana. En nuestra región se da la peligrosa paradoja de que millones de jóvenes tienen acceso a los bienes simbólicos que les proporcionan la escuela y la televisión, pero tienen restringido el acceso a los bienes materiales. Los escenarios que este panorama plantea no son promisorios. De ahí que los organismos internacionales recomienden la adopción de una serie de cambios urgentes que apuntan, en lo inmediato, a resolver el cuadro de violencia social que los análisis de prospectiva⁵ pintan y, en el largo plazo, a tratar de acortar la brecha entre países en desarrollo y países desarrollados. Dentro de estos organismos hay consenso en la urgencia de iniciar estos cambios en el sistema educativo.

⁴ Por ejemplo, los regímenes de excepción, como las dictaduras militares que fueron producto de los golpes de Estado que vivieron numerosos países latinoamericanos durante los años setenta, son sustituidos por gobiernos surgidos de procesos electorales.

⁵ Consorcio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Asesoramiento-Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Iberoamérica habla*. Santafé de Bogotá, 1997. Citado en: Hopenhayn, M. y E. Ottone, *op. cit.*, p. 27.

⁶ Estudio técnico, científico, económico o social de la sociedad futura, con el objeto de extraer de este análisis reflexiones que sirvan de guía para las acciones del presente.

El nuevo papel de la educación

En el diagnóstico realizado por los organismos internacionales se afirma que en la "sociedad del conocimiento", se hace necesaria la formación de recursos humanos capaces de adaptarse exitosamente a las exigencias del paradigma productivo emergente. La redefinición de formas de producir, trabajar, consumir y competir implica la adopción de nuevos aprendizajes, de la adquisición del bagaje cultural que permita a los sujetos adaptarse a las nuevas exigencias de la globalización. En este sentido, la transmisión de conocimientos se vuelve una actividad central y la educación escolarizada deviene en la palanca que asegura un mejor futuro.

En este contexto, a la educación se le encarga la tarea de corregir los efectos perversos de la globalización. Si ésta produce desempleo, exclusión social, crisis de valores, etc., corresponde a la educación encabezar los esfuerzos para combatir estos males sociales. Dicho de otro modo, los Estados pueden encontrar en la educación la mejor arma para revertir los desequilibrios sociales. En este sentido, en un ensayo elaborado por especialistas de la CEPAL se afirma que "(...)La educación en la llamada sociedad posindustrial -compleja y ambivalente- aparece como el medio predilecto para asegurar mañana lo que hoy no se ha logrado: un dinamismo productivo con equidad social y una democracia basada en la ciudadanía sin exclusiones".⁶ Sin embargo, los mismos autores advierten sobre el peligro de cargar con demasiadas expectativas a la educación, pues ésta no puede por sí sola ser la solución a los problemas sociales.

En lo que se refiere a América Latina, el reto es doble. El diagnóstico sobre la región muestra una situación de atraso endémico que se manifiesta en altos niveles de analfabetismo, deserción, fracaso escolar y repetición, así como baja eficiencia terminal, promedio de escolaridad bajo y deficiente calidad de la educación, entre otros indicadores. Por lo anterior, la región tiene que enfrentar la enorme tarea de realizar las reformas educativas necesarias para combatir estos viejos males e integrarse dinámicamente a la "sociedad del conocimiento".

La idea de reforma educativa fue ganando terreno entre los países latinoamericanos a finales de la década del ochenta y principios de la década siguiente, estimulada por las políticas mundiales y regionales que pusieron en marcha diversos organismos internacionales, señaladamente la UNESCO, la CEPAL y el BID: "(...) la CEPAL, asociada con la UNESCO, analizó el agotamiento del ciclo educativo surgido en la posguerra y la tremenda caída en la calidad de la educación, con la consiguiente pérdida de su capacidad integradora y de respuesta adecuada a los requerimientos productivos".⁷ Entre las recomendaciones hechas por estos organismos destacan las siguientes:

- Replantear el rol del Estado, potenciando la orientación estratégica, la regulación a distancia, el impulso de las autonomías y la evaluación de los resultados.

- Hacer que el Estado desempeñe un papel destacado e insustituible para lograr mayor equidad en la calidad de la educación ofrecida a distintos segmentos socioeconómicos y en distintos contextos territoriales.

- Pasarse de un financiamiento estatal a la movilización de diversas fuentes de financiamiento que incluyan de manera creciente los recursos privados.

⁶ Hopenhayn, M. y E. Ottone, *op. cit.* p. 34.

⁷ Ottone, Ernesto. *La modernidad problemática*. México, 2000, p. 72.

-Impulsar instrumentos confiables de evaluación que permitan calificar los sistemas en función de los beneficios que aportan a la economía, la sociedad y la cultura.

-Equilibrar el énfasis de cobertura con el incremento en la calidad y en los logros educativos.

-Revalorizar económica y culturalmente la profesión docente en un esquema claramente meritocrático.

-Generar una nueva relación entre educación, capacitación y empresa, en la que esta última asuma liderazgo en la formación de recursos humanos.

-Promover un esfuerzo conjunto de escuelas, empresas y gobiernos para incorporar el conocimiento a la competitividad.⁸

Así pues, el escenario de la transformación educativa en América Latina se planteó sobre la base de profundas reformas en la política educativa, en la creación de nuevos objetivos educacionales que ligaran conocimiento con productividad y en la realización de un necesario cambio institucional. Los cambios propuestos se dieron en el terreno de los contenidos y procesos de enseñanza, el financiamiento del sistema educativo (principalmente la educación superior), el nuevo papel reservado al Estado, la actualización y revaloración del trabajo docente y la evaluación permanente de las instituciones y procesos educativos.

La UNESCO estableció que las reformas educativas deberían estar articuladas en torno a los siguientes objetivos: **equidad**, entendida como igualdad de oportunidades; **ciudadanía**, que se refiere a la transmisión de valores y la formación democrática; y la **competitividad**, que tiene que ver con la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para desempeñarse productivamente en el mundo laboral.

La Reforma de la Educación Superior

Los documentos de los organismos internacionales sobre el nuevo papel de la educación en el mundo globalizado coinciden en asignar una importancia estratégica a la educación superior,⁹ derivada de la contribución que ésta puede hacer al desarrollo sostenible de las sociedades. Sin embargo, en estos documentos se señala la urgencia de realizar cambios radicales en las Instituciones de Enseñanza Superior (IES), pues su actual funcionamiento ineficiente no contribuye a formar los cuadros profesionales que la sociedad pos-industrial demanda.

Según el diagnóstico elaborado por estos organismos, los sistemas educacionales en general, y las IES en particular, siguen anclados al viejo paradigma productivo de la sociedad industrial, cuyos valores son "la disciplina, el raciocinio lineal, la precisión y la exactitud".¹⁰ Al cambiar dicho paradigma estos sistemas empezaron a vivir una pérdida de eficacia, pues sus egresados no cuentan con las capacidades, habilidades y formas de pensamiento que demanda la nueva sociedad pos-industrial y, por lo tanto, tienen dificultades para integrarse al mercado de trabajo o para promoverse dentro de la estructura

⁸ Cf. CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, 1992, p. 42.

⁹ En la *Recomendación sobre la convalidación de los estudios, títulos y diplomas de enseñanza superior*, aprobada en la **Conferencia General de la UNESCO** en su 27ª reunión de noviembre de 1993, se define a la educación superior como "todo tipo de estudios, de formación o de formación para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior".

¹⁰ Ottone, op. cit., p. 96.

productiva. Es precisamente en este contexto de ineficiencia en la formación en donde las corrientes reformadoras ubican el tema de la calidad de la educación.

En el caso específico de la enseñanza superior el diagnóstico agrega otras preocupaciones a este panorama general. En el documento elaborado al término de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO,¹¹ se sostiene que existe una demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma.¹² Es decir, el imperativo de proporcionar una educación que responda a las nuevas maneras de producir, organizar, difundir y controlar el saber, tendrá que enfrentarse teniendo como telón de fondo la masificación y diversificación de la demanda.

Para la consecución de tan enorme reto, la UNESCO sostiene que la educación superior deberá salvar una serie de desafíos que están relacionados con el financiamiento, la equidad en el acceso a la educación, la actualización de su personal, la elevación de la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, así como la pertinencia de la formación ofrecida en función del mercado laboral, entre los más importantes. Teniendo en cuenta la magnitud de la tarea, este organismo se propone encabezar y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional, en primer lugar para darle sentido a la reforma educativa y, finalmente, para concluirla con éxito. Para tal efecto la UNESCO organiza una serie de eventos en donde se establecen las directrices de la reforma, principalmente la mencionada Conferencia Mundial de París de 1998.

Paralelamente, otros organismos internacionales se ponen a tono con la preocupación por reformar la educación superior. Es el caso del BID,¹³ del Banco Mundial,¹⁴ y de la OCDE, quienes incorporan dentro de sus políticas la asistencia financiera a proyectos de educación terciaria. La constante que encontramos dentro de estos programas de apoyo es que se considera a la educación como una inversión y, en este sentido, se tienen en cuenta los mismos criterios que se adoptan para cualquier inversión económica: viabilidad, establecimiento de condiciones para la inversión, rentabilidad a plazos preestablecidos y posibilidad de evaluar el proyecto en diferentes momentos. En un documento del BID de 1995,¹⁵ se declara que la institución decidió iniciar el otorgamiento de préstamos al sector educativo desde 1963, cuando se reconoció la importancia económica de la educación como una "inversión en capital humano"; asimismo, se

¹¹ Cfr. *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*, aprobada en la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior de la UNESCO, París, octubre de 1998.

¹² "La segunda mitad de nuestro siglo pasará a la historia de la educación superior como la época de la expansión más espectacular; a escala mundial, el número de estudiantes matriculados se multiplicó por más de seis entre 1960 (13 millones) y 1995 (82 millones)." Ibid.

¹³ "El Banco financiará preferentemente, entre otros, proyectos para apoyar el papel de la educación superior en la formación de los cuadros dirigentes que requiere el proceso de desarrollo; y estimulará el fortalecimiento, a niveles nacional y regional, de instituciones de alta calidad académica, capaces de señalar rumbos en áreas críticas de desarrollo." Banco Interamericano de Desarrollo, *OP-743 Educación*, <http://www.iadb.org/cont/poli/OP-743.HTM>.

¹⁴ "Los préstamos del Banco para educación superior apoyarán los esfuerzos de los países para adoptar una política de reformas que permitirá al subsector, operar más eficientemente y a un menor costo público. Los países que adopten un esquema de política en educación superior que acentúe una estructura diferenciada institucional y diversifique a base de sus recursos, con gran énfasis en proveedores y fondos privados, continuarán recibiendo prioridad." World Bank, *Education and the World Bank*, www.worldbank.org/html/educate.htm.

¹⁵ *Pautas para el análisis económico de proyectos de educación*, documento del BID, 30 de octubre de 1995.

menciona que a la fecha este organismo se ha convertido en la fuente de financiamiento externo para la educación más importante para los países en vías de desarrollo. En el mismo documento el Banco enfatiza sus esfuerzos por establecer una metodología que le permita evaluar, bajo criterios económicos, los proyectos en el sector educativo: "Recientemente (...) se ha facilitado la utilización del análisis costo-beneficio en la evaluación de proyectos de educación, gracias a la creciente disponibilidad de datos sobre logros de aprendizaje, gastos e ingresos, y al mejoramiento de las metodologías utilizadas para evaluar los beneficios de la educación".¹⁶

Esta idea de la educación como inversión productiva también está presente en las políticas sectoriales de los gobiernos que han establecido acuerdos con estos organismos internacionales y ha redefinido las acciones a tomar en el campo de la educación pública.¹⁷ Como todo proyecto financiero, la inversión en este campo deberá ceñirse a rigurosos criterios de eficiencia y evaluación. Los esfuerzos de reforma de la educación pública estarán íntimamente ligados a los dictados de la lógica económica del costo-beneficio.

En todos los análisis presentados por estos organismos encontramos la misma lógica: primeramente, recurriendo a la prospectiva, se describen escenarios sobre la nueva sociedad pos-industrial y sus características constitutivas, haciendo hincapié en el carácter inevitable de estos procesos; a continuación, se establece la necesidad para las sociedades de ponerse a tono con estos cambios si no quieren quedar fuera de las posibilidades de desarrollo; se recomienda el recurso de un nuevo tipo de educación, como la palanca que permitirá responder con éxito a las demandas del nuevo orden mundial; después se procede a la evaluación del actual sistema educativo, señalando sus deficiencias y sus anacronismos; finalmente, se elabora un diagnóstico en donde se recomienda una profunda reforma de la organización y operación de los sistemas educativos, en el sentido que exige la nueva sociedad pos-industrial.

Nos encontramos ante un discurso que no cuestiona las características de la nueva sociedad y que sólo se conforma con señalar algunos fenómenos indeseables, pero inevitables (polarización social, desempleo, ampliación de la brecha entre países); un discurso que llama a la aceptación de este nuevo orden y que entroniza el cambio como algo deseable *per se*. Propone un modelo de sociedad al que hay que ajustarse sin discusión. De éste se deriva un discurso educativo que tiene dos caras: por un lado, un aspecto prometedor, en donde la educación será la llave maestra para acceder al desarrollo y resolver las distorsiones derivadas de este mismo desarrollo; este sentido positivo sobrecarga de expectativas a la educación, pues le encomienda hacerse la resolución de problemas sociales y económicos que antes han sido descritos como muy complejos y difíciles de atacar.¹⁸ La otra cara es un discurso amenazante, pues sostiene que negarse a la

¹⁶ *Ibid.*, p.2.

¹⁷ "Para que la educación en general y la educación superior en particular puedan cumplir con los nuevos roles que demanda la sociedad del conocimiento, deben constituirse en la inversión prioritaria del país. Sociedad y gobiernos tendrán que elevar significativamente la inversión a este sector estratégico para el desarrollo de todos los sectores de la sociedad. Un nuevo pacto social entre gobiernos, sociedad e instituciones de estudios superiores deberá llevar a la definición de una política de Estado que haga viable las transformaciones estructurales que se demandan con una visión de largo alcance.". ANUIES, *La educación superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, noviembre de 1999.

¹⁸ No todos los discursos son tan optimistas con respecto al impacto positivo de la educación en la resolución de problemas sociales. Daniel Cohen pone en duda que el conocimiento de por sí genere mayor igualdad y democracia y señala que "(...) las economías productoras de ideas conocen más desigualdades que aquellas

innovación educativa en el sentido señalado condena a los países o a las personas a un futuro incierto o, incluso, a la ausencia de futuro; este aspecto del discurso educativo sólo acepta el cambio en la dirección por él señalada y plantea la discusión en torno a la aceptación o no del empeño innovador, sin cuestionar el fondo de esta empresa o aceptar propuestas de cambio alternativas.

Planeación y evaluación: los dos ejes del discurso reformista de la Educación Superior

Desde su constitución en 1945, la UNESCO ha encaminado sus esfuerzos a definir políticas educativas y a construir consensos globales entre la comunidad internacional para impulsar estas políticas. Así, por ejemplo, en la segunda mitad de la década de los cuarenta este organismo apoya una política de fuerte vinculación entre educación y trabajo, a través del paradigma educativo de "aprender haciendo"; una década después, promueve el incremento en el gasto educativo y su distribución en renglones prioritarios, como la educación elemental y tecnológica; más adelante, en la década de los sesenta, difunde la teoría del "capital humano"¹⁹ e inicia las políticas de planeación educativa, mediante la creación del Instituto Internacional para la Planeación Educacional (IIEP) en 1963; después de las convulsiones estudiantiles del final de esa década, inicia la siguiente promoviendo la idea de la educación permanente y el respeto a la diversidad cultural, a través del paradigma educativo de "aprender a ser"; al final de los setenta regresa al discurso planificador, como salida a la crisis de la educación resultante de las protestas estudiantiles, la masificación de la enseñanza en el nivel medio y superior, y el cuestionamiento a la capacidad de la educación para promover la movilidad social.

Así, a principios de los años ochenta vemos emerger con fuerza un discurso educativo producto de la crisis que afecta los sistemas, prácticas y paradigmas del campo de la educación. Se trata de un discurso marcado por la necesidad de poner remedio a esta situación y, en este sentido, elaborado sobre la lógica del diagnóstico y la prescripción. Se elabora un cuadro que describe el origen de los problemas —distinguiendo las causas de origen estructural de las de contingencia— y se derivan, luego, las prácticas de intervención correspondientes. Es, también, un discurso con pretensiones controladoras, pues hay una lógica argumentativa que propone un modelo de explicación y solución a los distintos tipos de crisis, con independencia de los contextos sociales en los que se inscriben.

En este sentido, se destaca la obra de Philip H. Coombs, experto internacional de la UNESCO e impulsor del discurso planificador en su papel de director del IIEP, quien propone un modelo explicativo para los fenómenos de crisis que descansa en la identificación e interrelación de tres variables: el cambio, la adaptación y la disparidad. Para Coombs toda manifestación de crisis en el sistema educativo se explica por la presencia de cambios científicos, tecnológicos, políticos, económicos y sociales, a los que el sistema no es capaz de adaptarse con la velocidad necesaria lo que acarrea las siguientes disparidades: fuerte aspiración popular por educación que presiona a las instituciones;

que fabrican objetos. La propensión a excluir a aquellos que no tienen ideas es según parece más fuerte que aquella que excluye a quienes carecen de riqueza." Citado en Ottone, *op. cit.*, p.88.

¹⁹ El economista norteamericano Theodore Schultz es uno de los creadores de este concepto. Para Schultz la educación es una inversión en técnica y conocimientos que acrecienta los futuros ingresos, por lo que tiene el mismo carácter de inversión de los otros elementos de producción. Esta instrucción también causará un efecto favorable sobre el bienestar de los individuos, pues los conocimientos que éstos adquieran les permitirán contribuir de mejor manera a los procesos productivos en los que estén insertos. Cfr. Schultz, Theodore, *El valor económico de la educación*, UTHEA, México, 1968, pp. 57-106.

escasez de recursos para responder a las demandas; rigidez de los sistemas educacionales que no permite ofrecer respuestas eficientes; e incapacidad de la sociedad para utilizar óptimamente el recurso educativo.²⁰

En esta explicación funcional de los fenómenos sociales, las disparidades son las manifestaciones de la crisis y ésta es el resultado de la falta de correspondencia entre cambio y capacidad de adaptación. La respuesta a la crisis se plantea, entonces, como un esfuerzo planeado y consistente por lograr la adaptación. Es en esta lógica de análisis que se propone el recurso de la planeación, «entendida como el instrumento ideológicamente neutral de "la aplicación de análisis racionales y sistemáticos a los procesos del desarrollo educacional con el propósito de hacerlos más eficaces y eficientes, respondiendo a las necesidades de los estudiantes y de la sociedad en general."»²¹

A partir de discursos como el precedente la UNESCO promueve entre sus Estados miembros la necesidad de realizar una planeación educativa, particularmente la que se refiere a la educación superior, como medio para solucionar las crisis del sector y para orientar los objetivos educativos al desarrollo nacional. Como consecuencia de esto, se crean oficinas de planeación dentro de las IES y de los ministerios de educación de los países que aceptan las recomendaciones de este organismo rector,²² los que a su vez comienzan a proponer el establecimiento de metas educativas que deben ser alcanzadas a través de una cuidadosa planeación.

La planeación se convierte en el sustento de los procesos de innovación dentro del campo. La reforma educativa no podrá ser un proceso librado al azar de las circunstancias, ni un evento episódico o efímero, sino una empresa perfectamente consciente y dirigida por los actores que en ella intervienen. En este empeño transformador, surge la concepción de la planeación permanente como un instrumento eficaz para mejorar las funciones de la educación y lograr sus objetivos; mediante el empleo de este instrumento, las instituciones educativas contarían con "medios adecuados para innovarse continuamente, lo que significa que además de preparar el cambio institucional deberán producirlo y darle soporte de acuerdo con sus requerimientos y posibilidades".²³

El discurso planificador plantea el proceso de reforma o innovación desde una óptica instrumental, donde los medios, recursos o estrategias estarán determinados por objetivos o fines previamente definidos, y sometidos a los imperativos de la eficiencia y la eficacia, pues no se trata de lograr los fines de cualquier modo ni en cualquier momento, sino de alcanzarlos con economía de medios y en el menor tiempo posible.²⁴ Los defensores de la planeación subrayan su carácter de herramienta "neutral y racional", en su

²⁰ Cfr. Coombs, Phillip. *La crisis mundial de la educación*, Ed. Península, Barcelona, 1978.

²¹ Coombs, Ph. citado por Ambriz Chávez, María Eugenia. *La cultura de la planeación y evaluación de la educación superior (1978 a 1997)*.

²² Debido a la estrecha vinculación de México con la UNESCO desde la constitución de este organismo, en nuestro país las políticas de planificación educativa se remontan a la época de funcionamiento del IEP: en 1965 se creó la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación (CNPIE), en 1967 se estableció en la UNAM la Comisión Técnica de Planeación Universitaria y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES) crea el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (CPNES) en 1968.

²³ Ambriz Chávez, op. cit., p.91.

²⁴ "Eficiencia: optimización de los recursos utilizados para la obtención de los resultados previstos (logro de objetivos predefinidos). Eficacia: contribución de los resultados obtenidos al cumplimiento de objetivos globales (de la sociedad); relevancia, pertinencia, validez o utilidad socio-económica de los resultados (objetivos predefinidos)." Martínez, E., op. cit., p. 3.

pretensión de darle legitimidad científica, de generalizar su uso a cualquier contexto y de ponerla a salvo de cualquier polémica política o ideológica. Así, vemos que la racionalidad de este discurso está en función de la coherencia entre medios y fines, y de la idea de que es posible la elección de los medios más adecuados porque se puede tener un conocimiento pleno de las alternativas y de sus consecuencias. Se trata de una racionalidad económica: "la idea del *homo oeconomicus*, del hombre que, guiado por una aspiración racional a obtener ventajas, elige entre posibles alternativas de acción para elevar al máximo su provecho o su beneficio."²⁵ Por último, el carácter neutral que se asigna a la planificación pretende convertirla en un paradigma o modelo que puede ser aplicado a cualquier circunstancia: no importa el contenido de la reforma pues se puede planificar para un proyecto progresista o para uno conservador. Esta pretensión de neutralidad parece ser una respuesta a las dificultades que se presentan para aplicar una metodología única a un medio como el educativo, tan conflictivo y cargado políticamente.

Los esfuerzos de la UNESCO por promover el discurso planificador como instrumento de la reforma educativa, caen en un terreno fértil abonado por una doble crisis: por un lado, la ya comentada crisis de los sistemas educativos y, por el otro, la crisis financiera que viven la mayor parte de los países durante los años ochenta. En el caso de la Educación Superior las recomendaciones apuntan a la utilización de la planeación como instrumento para inducir y orientar el cambio, y para "(...)consolidar, de manera más armónica y equilibrada, el sistema de educación superior para enfrentar y superar las limitaciones económicas emergentes de la crisis."²⁶ El racionalismo economicista del discurso planificador encuentra en este último objetivo un amplio campo de acción.

Al efectuarse esta integración entre planeación y financiamiento se verifica un movimiento de reorientación del discurso planificador, que lo convierte en un instrumento para la toma de decisiones acerca de lo que se podrá o no apoyar en función de las necesidades económicas. Se empiezan, entonces, a configurar los procesos de evaluación, que en sus inicios pretenden únicamente verificar los resultados de lo planeado, para después convertirse en el principal elemento para mejorar la gestión institucional.

La evaluación se constituye en el segundo eje del discurso reformista de la Educación Superior, pues se le considera como "un proceso de conocimiento institucional que propicia los cambios necesarios para mejorar su operación y funcionamiento..."²⁷ Los procesos evaluadores están íntimamente ligados a los propósitos de cambio e innovación, y se considera que forman parte de la teoría de la toma de decisiones: antes de intentar un cambio se debe hacer una valoración precisa del planteamiento que subyace a la acción, del contexto y condiciones de la misma, así como de sus posibles resultados. La evaluación no sólo precede a la acción sino que le da certeza y rumbo.

Con el paso del tiempo, la evaluación se va constituyendo como un proceso que, aunque responde a una finalidad, tienen sus propios referentes teóricos y sus recursos metodológicos. Las diferentes definiciones de la evaluación coinciden en señalar que se trata de un proceso mediante el cual se aplican instrumentos y procedimientos para obtener información sobre objetos, personas o situaciones, que hacen posible la emisión de juicios

²⁵ Mayntz, Renate, *Sociología de la organización*, 1990, p. 178.

²⁶ Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, *Programa integral para el desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)*, citado por Ambriz, Ch., op. cit. p. 104.

²⁷ ANUIES, *XXI Asamblea General Ordinaria de la ANUIES*, oct-dic, 1983, citado por Ambriz Ch., op. cit., p. 101.

de valor que podrán ser usados en la toma de decisiones. Las diferencias entre las definiciones tienen que ver con la mayor o menor importancia que se asigna a alguno de estos elementos, con su justificación o razón de ser o con sus finalidades. Pero en todos los casos se puede afirmar que se ha constituido un discurso sobre las prácticas evaluadoras que tiene dos dimensiones: en primer lugar una comparación entre lo que es y lo que debe ser; y en segundo término, la emisión de un juicio de valor relacionado con los resultados de esa comparación. Es decir, todo acto evaluador supone:

- "a) **elegir** uno o varios valores (el deber ser),
- b) **examinar** los atributos del objeto a evaluar (lo que es), y
- c) **identificar la correspondencia o discrepancia** entre los atributos del objeto y los valores elegidos.²⁸

En los procesos evaluativos está presente un referente conceptual-lógico que relativiza el acto evaluador mismo. La valoración contiene un fuerte carácter subjetivo porque implica la elección personal de valores (referente) y porque está condicionada por los intereses del propio evaluador. Extendiendo este concepto al campo educativo encontramos que todo proceso evaluador implica la presencia de un referente o paradigma educativo (una concepción y un modo de entender los procesos educativos). Los soportes teóricos de la evaluación (validez, verificabilidad, objetividad), tanto como sus técnicas, procedimientos y objetivos, reflejarán este referente, aunque no sea explicitado por el evaluador.

Los programas de evaluación en el campo educativo, que empezaron a promoverse con fuerza a finales de la década del ochenta y principios de la década siguiente, anunciaron su propósito de juzgar la adecuación social, económica y cultural de la institución educativa al desarrollo de la sociedad. Se conformó un discurso evaluador que establecía la necesidad de enjuiciar la pertinencia, eficiencia y efectividad del uso de recursos, actividades y resultados de los sistemas educativos, en función de criterios definidos de antemano, a los que se les denominó estándares nacionales de competencia y conocimientos o normas de calidad. Muy pronto se establecieron parámetros internacionales que ofrecieron los referentes modélicos contra los que había que compararse.

Se empezó a difundir la conveniencia de desarrollar una "cultura de la evaluación" en el ámbito educativo, que implica el reconocimiento, por parte de las instituciones de enseñanza y de sus actores, de la obligación que tienen de dar cuenta de sus acciones a la sociedad, con la que han adquirido una responsabilidad. Esta rendición de cuentas implica una revisión de aspectos tales como la calidad, el desempeño, la productividad y los resultados.

La planificación y la evaluación se convierten en los pilares básicos de los propósitos reformadores de la Educación Superior, por su doble carácter de herramientas "neutras" para proyectar y ejecutar el cambio, y por ser producciones discursivas que justifican la necesidad y el sentido de las reformas.

²⁸ Pérez Rocha, Manuel, *Evaluación y Autoevaluación. Algunas definiciones*, en *Materiales de Apoyo a la Evaluación Educativa*, #27, CIEES-CONAEVA, p. 2.

II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO (1988-2000)

El proyecto neoliberal

A finales de la década de los setenta el sistema político mexicano mostraba signos de agotamiento. Los movimientos estudiantiles, el sindicalismo independiente, los brotes guerrilleros, la proliferación de organizaciones políticas de izquierda, constituían movimientos sociales que eran cada vez más difíciles de controlar a través de los viejos métodos empleados por los gobiernos priístas: la represión o la cooptación. A las dificultades del control político se agregó el colapso del modelo de desarrollo agro-exportador, que generó una cadena de crisis económicas que en lo inmediato significó el abatimiento de los niveles de vida de la población y un futuro de nación hipotecado por los niveles históricos que alcanzó la deuda externa.

En los sexenios de Luis Echeverría y de José López Portillo se promovieron tímidas reformas políticas que liberaron un poco de presión social, pero en el terreno económico las cosas no caminaban bien para el país. En 1982 llega a la presidencia Miguel de la Madrid, un hombre sin experiencia política pero con credenciales en el manejo de los aspectos financieros. Su administración se caracterizó por una fuerte vinculación con organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, de los que obtuvo financiamiento y asesoría para aplicar estrategias de saneamiento de las finanzas públicas y combate a la inflación que recibieron el nombre de "políticas de austeridad". Dentro de las medidas más señaladas de estas políticas se encuentran la contención salarial, la reducción del gasto público —sobre todo de la parte destinada a proyectos sociales—, la privatización de importantes sectores de la actividad del Estado, el recorte de la burocracia estatal ("adelgazamiento del Estado"). Se trata de una redefinición del papel del Estado, en el que éste abandona su tradicional función de regulador de los procesos económicos en favor de las fuerzas del mercado. Así se iniciaba en México lo que se ha dado en llamar el proyecto neoliberal, que se prolongaría en los siguientes dos sexenios²⁹.

Este proyecto se perfiló de una manera más clara durante el siguiente período presidencial. Durante su gobierno, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) puso en marcha una estrategia de desarrollo para el país basada en la total integración al mercado mundial. Las acciones más significativas de esta administración fueron: la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, la renegociación de la deuda externa con los organismos internacionales de crédito, el fin de las políticas proteccionistas con el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas Aduanales (GATT), el estrechamiento de los vínculos con las instituciones internacionales que dictan políticas de

²⁹ Después de la más severa crisis económica vivida por el capitalismo —la gran depresión del decenio de 1930—, John Maynard Keynes pone en duda la autorregulación automática del mercado y propone la idea de que el Estado reactive la economía a través del financiamiento de obras públicas. Las ideas keynesianas inspiraron un modelo económico de fuerte intervencionismo estatal, que se vio reforzado por los efectos de la Segunda Guerra Mundial. Se consolida, entonces, el llamado Estado de Bienestar que busca conciliar el desarrollo con más altos niveles de protección social. Desde principios de los años ochenta aparecen signos de agotamiento de este modelo y hacen su entrada a escena una serie de ideas críticas en torno al protagonismo económico y social del Estado, que darían vida al llamado pensamiento neoliberal. Esencialmente, su proyecto consiste en reducir a un mínimo el intervencionismo estatal y en la liberación total de las llamadas fuerzas del mercado.

desarrollo (BM, FMI, OCDE), la apertura de las fronteras a los capitales extranjeros, una política de privatización de empresas paraestatales, la liberación de la tenencia de la tierra, la privatización de la banca y políticas de ajuste salarial, entre otras. Se trataba de entrar de lleno y cuanto antes a la globalización.

El proyecto neoliberal tuvo efectos inmediatos en las políticas sociales. De esto resultó el diseño de una nueva estrategia para la educación pública en México y, en particular, el inicio de una profunda reforma en el sistema de Educación Superior, ya que se consideró a este sector clave para el proyecto modernizador del Presidente Salinas. En 1990, la Secretaría de Educación Pública (SEP) solicitó al Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (CIDE)³⁰ que realizara una evaluación de la Educación Superior en el país. Entre los puntos más importantes de su informe final destacan los siguientes:

- *La UNAM constituye la norma a seguir por las IES.
- *La planta docente apenas alcanza la licenciatura y sólo una cuarta parte es de tiempo completo, situación que contrasta con la del sistema privado.
- *La autonomía universitaria ha fomentado y fortalecido las diferencias entre las instituciones.
- *Crecimiento de la matrícula y alta concentración en zonas urbanas.
- *Los constantes cambios económicos no resultaron en cambios de planes de estudio, ni orientación de la matrícula, de lo cual siguió el subempleo de egresados.
- *Presencia de influencias políticas, que han dado lugar al fortalecimiento de los sindicatos de maestros.³¹

El CIDE acompañó este diagnóstico con una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar la calidad de la Educación Superior en México. Entre ellas se encuentran la urgencia de regular el crecimiento de la matrícula, fomentar cambios curriculares para ajustarse a las demandas del mercado laboral, establecer una política de incentivos para la planta docente, reorientar el sentido de la autonomía de tal suerte que no interfiera con los planes del Estado, mejoramiento de la administración escolar bajo los criterios de una gestión eficiente, políticas de financiamiento basadas en el cobro de colegiaturas y la unificación de criterios de selección para la admisión de alumnos en el sistema. Estas recomendaciones implicarán la puesta en marcha de una serie de acciones y programas que provocarán transformaciones de largo impacto.

El diagnóstico y las recomendaciones del CIDE se corresponden con otras influencias promotoras de reformas provenientes de importantes agencias internacionales. Como parte de los esfuerzos del gobierno mexicano por ser miembro de la OCDE — propósito que se logró en mayo de 1994— la administración de Presidente Salinas aceptó el cumplimiento de una serie de requisitos que estableció dicho organismo, entre los que se encontraba el análisis por parte de la OCDE de la situación de la Educación Superior en México y el acatamiento de los cambios recomendados. De la gran cantidad de sugerencias presentadas por esta agencia los puntos más destacados fueron:

- *Controlar el aumento de la matrícula a través de exámenes de calidad de ingreso y egreso, y elaborar exámenes de ingreso conjuntos para todas las instituciones.

³⁰ El CIDE es un organismo internacional independiente creado en 1970, y dedicado a la elaboración de estudios sobre educación comparada que recibe financiamiento de la ONU, de fundaciones europeas y estadounidenses, así como de gobiernos y agencias de cooperación bilateral.

³¹ Coombs, Ph., citado por Ambríz Chávez, op. cit., p. 107.

*Dar mayor impulso a los estudios de posgrado, y procurar que la planta docente tenga niveles de maestría y doctorado.

*Propiciar la participación de los actores económicos y sociales en la definición de programas de estudio.

*Promover una mayor vinculación entre las instituciones de educación y las empresas.

*Evaluar el sistema educativo con base en estándares nacionales de competencia y conocimientos y promover la participación del sector económico en los órganos de evaluación.

*Establecer en la planta docente criterios de promoción basados en la evaluación.

*Estimular la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento, que incluyeran la necesidad de que los estudiantes paguen por su formación.

*Establecer una política de asignación diferenciada de recursos entre las instituciones, en función de que realicen los cambios necesarios para ajustarse a la política nacional impulsada por el Estado.

*Promover una administración escolar eficiente.³²

Como se podrá notar existen claros puntos de contacto entre las orientaciones promovidas por el CIDE y las de la OCDE. Se trata de un proyecto de modernización de la Educación Superior orientado por la lógica eficientista y privatizadora del neoliberalismo, que implica la subordinación de la universidad pública a los intereses del mercado, la restricción del acceso a la educación superior, la redefinición de las relaciones que la Universidad establece con el Estado planteadas en términos de una progresiva pérdida de su autonomía, el fin del concepto de gratuidad de la educación y de su orientación social.

El proyecto modernizador

En el marco de esta visión neoliberal sobre las políticas económicas y sociales se elabora el proyecto de reforma de la Educación Superior impulsado por la administración del Presidente Salinas. El 9 de octubre de 1989 se dio a conocer el Programa para la Modernización Educativa (PME), concebido como el plan maestro del gobierno federal en materia de educación, pues su implementación abarcaba todo el sexenio y sus alcances se extendían a todos los niveles educativos. Este proyecto modernizador se justificaba por la necesidad de adecuarse a los cambios que demanda la emergente economía globalizada, que requiere la formación de cuadros con capacidades, valores y habilidades nuevas. El PME se presenta como la respuesta a la necesidad de mejorar la calidad del sistema educativo nacional, y establece como sus principales retos a vencer "la descentralización, el rezago, el crecimiento demográfico, el cambio estructural, la vinculación de los ámbitos escolar y productivo, el avance científico y tecnológico y el aumento a los recursos a la educación".³³

Sin embargo, los propósitos modernizadores de los gobiernos neoliberales de nuestro país no empiezan en 1989, sino seis años atrás, con la administración de Miguel de la Madrid. Es necesario, por lo tanto, reconocer que el PME tuvo como antecedente el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) elaborado a finales de 1983, en el

³² Cfr. OCDE, *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México, Educación Superior*, OCDE, Francia, 1997, 244 pags.

³³ Pescador Osuna, José A., *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral*, en: *El Cotidiano*, UAM-A, N° 51, noviembre-diciembre, 1992, p.3.

que se establecen tres prioridades para la educación superior: la determinación de criterios y procedimientos generales para la evaluación de la educación superior y la autoevaluación institucional; la elaboración de programas para el mejoramiento de la educación superior; y la implementación de políticas y estrategias para atender la demanda social de educación superior y para resolver el problema del financiamiento. El PRONAES fue sustituido en octubre de 1986 por el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), en el que se establece que el cambio en la educación superior deberá hacerse mediante estrategias de planeación. Para tal efecto, se diseña una estrategia que pretende: impulsar la planeación integral de la educación superior; reorientar la matrícula hacia opciones científicas y tecnológicas, desalentando el ingreso a opciones administrativas y sociales; apoyar carreras prioritarias para el desarrollo nacional; promover la actualización docente y mejorar sus condiciones de trabajo; fortalecer la situación financiera de las IES; y lograr el funcionamiento eficiente de la gestión escolar mediante modernas estrategias administrativas.

En noviembre de 1988 se lleva a cabo una reunión con las autoridades de la ANUIES y Salinas de Gortari, en su calidad de Presidente electo, en donde se aprueba la continuación del PROIDES. Meses después se realiza una evaluación de este programa, que servirá de base para la elaboración del PME, en donde se destaca el papel de la planeación y la evaluación como herramientas indispensables para el proyecto de reforma educativa, como lo demuestran los retos que se plantea este programa:

- *Mejorar la calidad de las IES.
- *Atender a la demanda en la medida que lo requiera la modernización del país.
- *Vincular a las IES con la sociedad.
- *Fortalecer el sistema de coordinación y planeación de la Educación Superior orientado por la evaluación.

De estos retos del PME surgieron objetivos específicos y acciones prioritarias para el desarrollo del subsistema tecnológico y para el subsistema universitario. En el caso del primero, se planteó que uno de los pilares de la nueva política industrial gubernamental sería la modernización tecnológica (aspecto que es tomado de las recomendaciones de la OCDE para crear condiciones de competitividad), para lo cual se adoptaron medidas tales como la vinculación más estrecha entre instituciones de educación tecnológica y organismos empresariales mediante la firma de convenios de concertación, y la creación de una Red de Universidades Tecnológicas, cuyo propósito es formar los recursos humanos necesarios para el desarrollo económico e industrial. De acuerdo al proyecto salinista, la modernización tecnológica -requisito indispensable para consolidar una economía abierta a la competencia en los mercados internacionales- requiere de los centros de investigación y enseñanza superior, pero a condición de que la formación de recursos humanos y las innovaciones tecnológicas se dé según las necesidades de la industria y no conforme a la visión de estas instituciones educativas.

En cuanto al desarrollo del subsistema universitario, el objetivo del PME era impulsar su modernización con acciones concertadas con las instancias gubernamentales. Para iniciar este propósito, se instala en 1989 una comisión de evaluación de la Educación Superior al interior de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES),³⁴ quedando así evidenciado el papel central que van a jugar los

³⁴ La CONPES es una instancia de coordinación para la planeación de la educación superior, creada en 1978 durante la XVIII Asamblea General Ordinaria de la ANUIES.

procesos evaluativos en el proyecto de modernización educativa del Presidente Salinas. La estrategia gubernamental para la conducción de los proyectos de reforma implicó no sólo la participación de la CONPES, sino también la inclusión del Consejo Nacional Técnico de la Educación (COSNET) -como representante del subsistema tecnológico dependiente de la SEP-, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y de la ANUIES -como representante de las IES.

Se integraron comisiones de trabajo que abordaron problemáticas específicas, entre las que destacan la evaluación de la educación superior, la vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, la promoción de la investigación y el fomento al posgrado. Destaca el papel de la comisión de evaluación que recibió el nombre de Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), integrada por funcionarios de la SEP, representantes del gobierno federal, tres universidades y la Secretaría General de la ANUIES.³⁵

Con la constitución de la CONAEVA en noviembre de 1989 se inicia formalmente el proceso de evaluación de la educación superior pública en México, pensado como un esfuerzo dirigido por el gobierno federal para impulsar cambios y promover orientaciones. En este sentido, la Comisión se plantea como objetivos formular criterios y directrices a las IES, así como proponer las políticas y acciones que estas instituciones deben seguir para superar sus deficiencias y mejorar las condiciones de la educación superior. Asimismo, es atribución de la CONAEVA establecer criterios y estándares de calidad para las funciones y tareas de la educación superior, teniendo en cuenta que la evaluación debe ser concebida como un proceso integral que contempla las funciones de docencia, investigación, difusión y administración. El paradigma evaluativo es concebido como un proceso continuo y permanente, de naturaleza positiva que ayuda a las instituciones a conocerse y perfeccionarse.

En la Novena Reunión Extraordinaria de la ANUIES celebrada en julio de 1990 se aprobó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, con la participación de la CONAEVA. A partir de ahí se emprendieron acciones de evaluación en el subsistema de universidades públicas, de acuerdo con los lineamientos ya establecidos y que implicaban tres procesos: la evaluación institucional realizada por las propias universidades -que recibió el nombre de "autoevaluación"-, estudios evaluativos sobre el sistema de educación superior realizados por especialistas, y la evaluación interinstitucional de programas y proyectos académicos a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), mediante el mecanismo de evaluación de pares.

Los primeros CIEES fueron instalados en 1991 y el resto durante los dos años siguientes. Su primera tarea consiste en evaluar la calidad de los programas académicos de las IES, así como la de las funciones administrativas y de difusión de la cultura, para después ofrecer recomendaciones para mejorar la calidad de las instituciones. Otra de sus funciones tiene que ver con la evaluación para la acreditación de las IES, que consiste en comparar indicadores sobre el estado de determinados programas con respecto a parámetros específicos o estándares de calidad, convencionalmente establecidos.

Para 1994, las actividades de evaluación se ven incrementadas con la creación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL), asociación civil a la que se le asignaron las tareas de diseñar, validar y operar exámenes nacionales

³⁵ Cf. ANUIES, *Revista de la Educación Superior*, N° 74, abril-junio, 1990.

para el ingreso al bachillerato, a la licenciatura y el de calidad profesional. En la exposición de motivos del acta constitutiva se asienta que el Centro es un órgano que tiene como función ayudar a las acciones de evaluación de manera independiente de las que realicen las autoridades educativas. A partir de este objetivo, el CENEVAL podrá definir perfiles educativos, elaborar y aplicar exámenes, calificar y certificar la calidad de estudiantes y profesionistas, proponer medidas de acuerdo a las evaluaciones realizadas y ser instancia especializada en el ramo de la evaluación.³⁶

Con la creación del CENEVAL se cumplió con uno de los propósitos que animaron la fundación de la ANUIES: el establecimiento de un sistema nacional de acreditación que permitiera la movilidad de estudiantes y académicos entre las IES. Este proyecto tuvo que esperar el empuje que le brindaron las exigencias del proceso de globalización en el que el país estaba inserto desde la década de los ochenta. Esto es particularmente claro desde los lineamientos y reglamentaciones derivadas de la firma del TLC, que se relacionan con el ejercicio profesional de los países miembros. El Tratado exigía, como requisito para establecer un mercado de servicios profesionales en la región, que se regularan en los tres países el reconocimiento de títulos y grados, los exámenes de acreditación, la certificación o recertificación a los que deberían someterse periódicamente los profesionistas, los requisitos de experiencia previa y las normatividades del ejercicio de las profesiones propias de cada país.

Por lo que se refiere a las políticas y acciones de evaluación del personal académico de las universidades públicas, se puede decir que éstas tuvieron su antecedente más importante en la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, mecanismo ideado en medio de la severa crisis económica que afectó enormemente los salarios, para tratar de compensar los ingresos de los investigadores científicos meritorios del país y evitar la llamada "fuga de cerebros". Siguiendo este modelo se creó en 1989 el Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, cuyo funcionamiento estaría regido por los lineamientos formulados por la CONAEVA, para la asignación de becas al desempeño académico y la puesta en marcha en 1992 del Programa de Carrera Docente del Personal Académico de las IES.

Por último, es importante mencionar en este conjunto de estrategias de evaluación de la educación la nueva Ley General de Educación de 1993, en donde se establece como atribución de la autoridad federal la planeación, la programación y la evaluación del sistema, así como el establecimiento de los criterios de evaluación. Asimismo, la nueva Ley obliga a las instituciones educativas a dar todas las facilidades para la realización de las evaluaciones y faculta a las autoridades educativas a adoptar las medidas necesarias en función de los resultados de la evaluación.

Las acciones de evaluación, diseñadas por las autoridades educativas como estrategia para alcanzar la modernización de este sector, se complementaron con las políticas de financiamiento del régimen. El aumento de los recursos y la manera en que debían ser distribuidos entre las instituciones de educación se condicionaron al acatamiento que éstas hicieran del PME. Se creó entonces un organismo ex profeso, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). En términos generales se puede afirmar que el establecimiento de una política general de evaluación y la asignación selectiva de los recursos económicos, fueron el marco en el que se llevó a cabo el proyecto de modernización educativa del gobierno, con miras a integrar al país al proceso de

³⁶ Cfr. Acta Constitutiva del CENEVAL, citado por Ambríz Chávez, op. cit., p. 136.

librecompetencia de los mercados internacionales: "El financiamiento público para las universidades, al menos en parte, empieza a operar en sintonía con los nuevos valores del modelo de desarrollo que se piensa necesario para el país: diferenciado, a cambio de resultados, luego de un proceso de evaluación, marcado por la competencia e introduciendo una noción de cuentas públicas antaño inconcebible para el estatus de autonomía".³⁷

La Educación Superior en el marco del TLC

Las dos acciones más importantes de la administración del Presidente Salinas para hacer entrar de lleno a México en los procesos de globalización económica, fueron la firma del TLC (agosto de 1992) y el ingreso a la OCDE (mayo de 1994). Estas iniciativas provocaron cambios importantes en la política gubernamental de educación superior, área en la que, como ya se ha visto, estaba en marcha un proyecto para alcanzar mayores niveles de calidad.

En febrero y marzo de 1992, a unos meses de la firma del TLC, se realizaron dos reuniones entre representantes de los países que estaban por signar este Tratado -Estados Unidos, Canadá y México-, con el propósito de establecer lazos de cooperación en materia de Educación Superior. Para definir la agenda de los temas a discutir y las formas de trabajo conjunto, se creó el Comité Coordinador Trilateral. Las tareas de este Comité culminaron en septiembre de ese mismo año, con la realización de una primera reunión en una ciudad norteamericana que dio nombre al documento conjunto que al final del evento emitieron sus participantes: la Declaración de Wingspread. En esta Declaración se fijaron las líneas comunes de desarrollo de la Educación Superior para el norte del continente americano, además se estipuló la concreción de una instancia coordinadora compuesta por representantes de universidades, corporaciones y gobiernos de los tres países. Como lo asienta un especialista en el tema: "En este espacio se generaron los criterios y medidas concretas relativas al intercambio académico, la orientación de la investigación universitaria, la formación de recursos humanos, así como lo relacionado con acreditación, evaluación y financiamiento de las instituciones de educación superior".³⁸ La importancia de la Declaración de Wingspread radica, por un lado, en la conformación de un sistema trinacional de educación superior que tiene como propósito reformar las instituciones de este sector educativo en los países en que haga falta (entiéndase fundamentalmente México), para apoyar el proceso de integración económica que promueve el TLC; el otro punto sobresaliente de la Declaración estriba en que ya no se considera que la conducción de la tarea educativa corresponde únicamente a las universidades, sino que en ella además tienen que intervenir representantes gubernamentales, fundaciones privadas y empresarios (es decir, se trata de aceptar el modelo de la educación superior norteamericana).

En septiembre del siguiente año se realiza la segunda reunión trilateral en Vancouver, Canadá, en la que se precisa con mayor detalle la agenda de coordinación y se plantean objetivos más ambiciosos que comprenden la formación de un bloque en la comunidad norteamericana, para establecer relaciones en materia de educación superior, investigación y capacitación de recursos humanos con países fuera de la región. La

³⁷ Gil Antón, Manuel. *Origen, conformación y crisis de los enseñadores mexicanos: posibilidades y límites de una reforma en curso*. en: Fresán Orozco, Magdalena et al. *Tres décadas de políticas del Estado en la Educación Superior*. ANUIES, México, 1998, (documento sin paginar).

³⁸ Aboites, Hugo. *Viento del Norte. TLC y privatización de la Educación Superior en México*, Plaza y Valdés-UAM, México, 1999, p. 178.

Declaración de Vancouver reitera la tesis de Wingspread de que la Educación Superior debe adscribirse a la lógica de la integración económica, y sostiene que debe "generar la base de conocimientos capaz de dar una ventaja competitiva a este bloque de tres países frente a las restantes economías del mundo."³⁹ A esta reunión asiste en representación de México el entonces Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, quien refrenda la idea de que la Educación Superior deberá ser considerada fundamentalmente como un factor del desarrollo económico; este dato es importante porque Zedillo, en su calidad de Presidente de la República en el siguiente sexenio, continuará con el proyecto de reformar a las IES con miras a consolidar la integración económica de nuestro país.

Las reuniones trilaterales de Wingspread y Vancouver proponen una conducción trinacional de la Educación Superior, lo que supone para México el abandono del modelo de toma de decisiones basado en la autonomía universitaria y en las relaciones de cooperación y respeto entre universidad y gobierno. El nuevo modelo de gestión educativa que se propone abre la puerta a la participación de la iniciativa privada en el diseño de las políticas educativas, en la discusión de las modificaciones curriculares, en las orientaciones de la investigación, en los procesos de selección y evaluación de las comunidades universitarias y en todos aquellos aspectos de la vida interna de las universidades en las que éstas decidían con plena autonomía. El modelo de gestión impulsado a la sombra del proyecto integracionista del TLC reserva para las universidades el papel de ejecutoras de las propuestas que se diseñen desde el gobierno y la iniciativa privada.

El análisis específico del proyecto de Educación Superior que se desprende de los contenidos de este Tratado, nos muestra la conformación de una nueva relación entre universidad y empresa. Se trata del "tránsito de relaciones espontáneas, informales y personales a relaciones inducidas, de carácter estratégico y formales, que involucran en diversos grados el concurso activo de la academia, el sector privado y el gobierno y el establecimiento de compromisos puntuales entre ellos (...) generándose en el marco de (las universidades) una nueva cultura que basa muchas de sus actividades en valores de tipo empresarial".⁴⁰ Esta cultura empresarial en la universidad tiene que ver con la comercialización de bienes y servicios relacionados con la educación, y con la promoción del espacio universitario para la inversión de capitales privados. La cultura académica empresarial en curso está ligada a los conceptos de excelencia, calidad y competitividad, promovidos por las políticas neoliberales de los últimos sexenios, y significa la ampliación del espacio privado a costa del modelo de educación pública.

En términos generales se puede afirmar que el TLC establece una serie de acuerdos encaminados a eliminar las barreras al libre intercambio de mercancías y servicios entre los países miembros, lo cual implica realizar modificaciones en las legislaciones internas de estas naciones, así como la obligación de los gobiernos de evitar prácticas discriminatorias o unilaterales en materia comercial. Entran dentro de las regulaciones del Tratado los bienes y servicios del sector educativo. En este sentido, se impone a los gobiernos la obligación de eliminar todo aquello que impida la libre actividad de los prestadores de servicios educativos de otro de los países firmantes. Esta disposición significa que la facultad que tiene el Estado de proporcionar educación está acotada por la reglamentación

³⁹ Ibidem, p. 209.

⁴⁰ Casas, Rosalba. *La política educativa superior en México de 1989 a 1995*, en: Mungaray, Alejandro y Giovanna Valenti. *Políticas públicas y Educación Superior*. ANUIES, México, 1998, (documento sin paginar).

que establece el Tratado: "si bien en México le corresponde al Estado la responsabilidad de proporcionar educación, la apertura a esta actividad a los particulares y, más bien, a las empresas del ramo educativo, de ahora en adelante ya no se da tanto con base en consideraciones internas o de compatibilidad con el interés público, sino que está enmarcada (y, de cierta manera, obligada) por una normatividad externa generada desde la perspectiva fundamental de propiciar el libre comercio".⁴¹

Esta tarea de ajuste o adecuación de las legislaciones internas de los países miembros para adaptarse al espíritu del Tratado, se manifiesta en México a través de la serie de iniciativas de ley que promovió el Presidente Salinas, particularmente antes de la entrada en vigor del TLC en enero de 1994. Entre estas reformas legales destaca la modificación en 1993 al principal ordenamiento en materia educativa, el Artículo 3º. Constitucional, en el que se establecía originalmente la gratuidad de toda la educación impartida por el Estado, para excluir de esta definición a la educación superior. A partir de esta reforma la obligación de mantener la gratuidad educativa por parte del Estado queda restringida a los niveles preescolar, primaria y secundaria. La legalización del retiro del Estado de la esfera de la educación superior pública despeja el camino a la privatización de este sector por dos vías: primero, porque se abre la posibilidad de suspender o condicionar el financiamiento público lo que obligaría a las universidades a someterse a la lógica empresarial de la venta de servicios, la generación de patentes e incluso el alza de colegiaturas, como opción para conseguir los ingresos que antes proveía el Estado; y en segundo lugar, porque el final de la gratuidad de este nivel de educación haría que las universidades públicas entraran al circuito de competencia del mercado educativo en el que se encuentran las instituciones privadas nacionales y extranjeras.

Uno de los efectos más notables de este proceso de privatización de la universidad pública es su impacto sobre la producción de conocimiento. Tradicionalmente la sociedad ha asignado a la universidad la función de generar el conocimiento más alto en todos los órdenes del quehacer y el pensamiento humano. Esto incluye tanto a los conocimientos especializados que tienen como objetivo responder a necesidades concretas, como a los que no tienen una intención de aplicabilidad inmediata o que no responden a una lógica instrumental o "remedial", sino que son producto de las diversas manifestaciones intelectuales de una cultura. La adopción de esta mentalidad empresarial por parte de la universidad pública implica un cambio en la orientación de la producción de conocimiento, en el sentido de privilegiar o incentivar la generación de conocimientos científicos y tecnológicos útiles para el mercado, por sobre los que tienen una orientación social o humanística. Por otro lado, en nuestro país la mayor parte de la generación de conocimientos que tienen aplicabilidad como las invenciones y los procedimientos, se realizan en las áreas de investigación de las universidades públicas; la manera en que se trabaja en esos centros hace que el conocimiento que de ahí resulta sea considerado como el fruto de un proceso social amplio y no el resultado de una actividad individual y privada. Además, desde su constitución las universidades públicas tuvieron como misión responder a las necesidades de su sociedad, por lo que esta vocación social se manifestaba en el terreno de la investigación en el sentido de producir conocimientos para el beneficio de las mayorías. El fenómeno de privatización del conocimiento al que hacemos referencia está modificando esta concepción, pues dentro de las universidades se está privilegiando la

⁴¹ Aboites, op. cit., p. 39.

producción de conocimientos comercializables, lo que hace que se desplace la misión de la generación del saber de una orientación social a otra de carácter privado.

La formación y el ejercicio profesional también se ven afectados por las disposiciones que contiene el Tratado. En el capítulo correspondiente a los servicios profesionales se establece que éstos deberán ser objeto de liberalización, de tal manera que profesionistas originarios de alguno de los tres países miembros puedan ofrecer sus servicios indistintamente en cualquiera de estas tres naciones. Pero llevar a efecto este imperativo choca con el problema de que cada una de las profesiones posee características distintas en los tres países, porque los perfiles profesionales son producto de una conformación histórica que tiene que ver con las necesidades específicas de esas sociedades. Para superar esa dificultad el Tratado establece que los países acuerden entre sí parámetros comunes para cada profesión basados en criterios que predeterminan las habilidades y conocimientos que se consideren indispensables para el ejercicio profesional en cualquiera de los tres países, así como criterios de calidad para evaluar estas características. Ya en la Declaración de Vancouver se acordó la adopción de mecanismos de certificación de aptitudes y habilidades para la movilidad de docentes, profesionistas y estudiantes, con la participación de las IES y organizaciones empresariales. El establecimiento de estos estándares profesionales tiene implicaciones directas para las universidades mexicanas, pues tendrán que efectuar modificaciones curriculares en función de los nuevos perfiles profesionales que demanda un mercado de servicios abierto a la competencia internacional; además, los procesos de certificación de los profesionistas se convierten en mecanismos indirectos de evaluación de las escuelas que los formaron, por lo que el prestigio de estas instituciones y la demanda de estudiantes que tengan a futuro estará en función de su adecuación a estos parámetros que se les imponen desde fuera.

En consonancia con las políticas de apertura a la inversión extranjera que caracterizaron al sexenio salinista, en el TLC se incluyen cláusulas que favorecen la inversión privada en el sector educativo superior, sin excluir por supuesto la que provenga de los países socios. Más aún, las modificaciones hechas a la Ley de Inversión Extranjera en 1993 colocan a la educación como uno de los ámbitos privilegiados para canalizar la inversión extranjera.⁴² El nuevo marco legal permite la prestación de servicios de educación superior procedentes de Estados Unidos y Canadá y la creación de instituciones extranjeras de educación superior en nuestro país; pero también posibilita las inversiones por parte de las corporaciones en las áreas de investigación de las universidades, para aprovechar su capacidad de producción de innovaciones tecnológicas y conocimientos aplicables, sin tener que invertir en infraestructura y personal calificado. Estas directrices, producto de la necesidad de la integración económica, encuentran una perfecta correspondencia con las políticas de vinculación impulsadas en los últimos tiempos desde el interior de las universidades públicas que se traducen en una relación más estrecha entre las IES y el sector privado.⁴³

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que la entrada en vigor del TLC ha significado una importante modificación en la estrategia del desarrollo económico y

⁴² *Ibidem*, p. 81-87.

⁴³ Una estudiosa mexicana de tales procesos afirma: "Una característica de las vinculaciones para la innovación tecnológica es que los académicos juegan un papel muy activo en la promoción y gestión de apoyos y de financiamientos, actividad que rebasa los límites del ámbito académico y que se sitúa en el contexto de la empresarialidad, originándose con ello un nuevo actor al que podría denominarse el académico-empresario". Cfr. Casas, Rosalba, op. cit.

social del país en general y de su proyecto de educación superior pública en particular. Las disposiciones legales que en él se encuentran han cambiado nuestras normatividades internas y nuestras prácticas en distintos ámbitos. Pero tal vez el impacto más profundo está en el hecho de que las disposiciones legales que establece comprometen o limitan muchas de las decisiones del Estado. En este sentido, y como ya se ha visto, la acción estatal en materia educativa deberá tomar en cuenta lo estipulado en el Tratado. Esto significa una redefinición del papel del Estado en la educación y de su relación con las universidades públicas. Hay que reconocer, sin embargo, que no se trata de un fenómeno en donde un ente —en este caso el Estado— sufre una serie de transformaciones por la influencia de un elemento exógeno —el Tratado—, sino que asistimos a un proceso más complejo en donde se da la conjunción de cambios de carácter interno y externo. Como ya lo habíamos mencionado, a partir de principios de la década del ochenta se va imponiendo en México el proyecto neoliberal que implica una modificación en el carácter del Estado, que pasa de una función benefactora a una reguladora. Así, las nuevas reglas del juego establecidas por el acuerdo trilateral estaban en perfecta consonancia con la nueva concepción de Estado.

Las disposiciones comerciales del Tratado buscan limitar la acción pública y defender los espacios de interés para la iniciativa privada que puedan verse afectados por las acciones u omisiones del Estado. En lo que respecta a la Educación Superior, el deseo del capital privado de invertir en este ámbito debe ser protegido con reglamentaciones cuya observancia corresponde a los organismos públicos. Sin embargo, esta orientación a la privatización del quehacer universitario no implica que la responsabilidad del gasto educativo o su administración pase al sector privado. Todo lo contrario, se asigna al Estado el importante papel de proveer el financiamiento necesario para desarrollar las políticas educativas que promuevan el proyecto económico que está en el espíritu del Tratado: “Se observa que la orientación de mercado no plantea consigo un repliegue del Estado, sino más bien una participación dinámica de éste en la promoción del mercado mismo”.⁴⁴

Ya desde la Declaración de Vancouver se había impuesto la idea de que esta nueva instancia trilateral tenía como función evaluar las políticas educativas de los tres países, y de que éstos a su vez evaluaran sus propios sistemas educativos, con la intención de cumplir con los objetivos establecidos en la Reunión de Wingspread. La estrategia para la conducción de la política educativa que se desprende de estas reuniones, es que el Estado deberá hacer uso del financiamiento como el mejor recurso del que dispone, sobre todo en sistemas como el nuestro en donde las universidades públicas son prácticamente monodependientes en cuanto a la obtención de recursos. Esta situación plantea la posibilidad de redefinir los términos de la relación gobierno-universidad.

El primer objetivo de esta nueva relación es el acotamiento del concepto de autonomía, para permitir la intervención de las instancias gubernamentales en los aspectos claves de la vida universitaria (gobierno, políticas educativas y de investigación, contratación de trabajadores, selección de alumnos). Esto posibilitaría, en primer lugar, cumplir con una de las recomendaciones que los organismos internacionales han hecho llegar a los gobiernos mexicanos desde principios de la década pasada: el establecimiento de una coordinación general de la educación superior cada vez más a cargo del gobierno federal y sus entidades periféricas. Además, desde la perspectiva de organismos tan influyentes como el Banco Mundial, para el que la búsqueda de la eficiencia en el funcionamiento de las universidades es su principal objetivo, la autonomía representa un

⁴⁴ Op. cit., p. 23.

estorbo que debe ser eliminado. El argumento es que "esta forma de gobierno es ineficiente porque permite que tengan un papel determinante estudiantes, trabajadores administrativos y académicos. Estos no son los conductores más apropiados de la universidad".⁴⁵ El modelo de gestión universitaria que se propone es aquel en donde los cuadros dirigentes no sean electos a través de procesos internos, sino a través de mecanismos externos a estos recintos académicos como forma de evitar las presiones políticas de la comunidad universitaria. Una reforma como la que se tiene planeada para la Educación Superior, producto de un proyecto de desarrollo económico y político para el país, no puede implementarse con éxito si existen estructuras de poder paralelas a las del gobierno central que puedan contar con proyectos educativos que no compartan la visión modernizadora.

Sin embargo, la autonomía es un derecho históricamente conquistado por las universidades públicas y cuya razón de ser tiene que ver con la misión que les ha encomendado la sociedad de ser las principales generadoras y difusoras del conocimiento. Por esta razón, los organismos internacionales no proponen la estrategia inviable de acabar con ella, sino la adopción de diversas estrategias que tengan como efecto acotarla o anularla parcialmente.⁴⁶ Tal vez el más poderoso de estos mecanismos sea la política de financiamiento condicionado. En una situación caracterizada, en lo general, por la dependencia casi total de los subsidios oficiales por parte de las universidades públicas y, en lo particular, por el deterioro en el crecimiento de ese presupuesto por los efectos de una larga crisis económica que se remonta hacia principios de los años ochenta, el gobierno de Salinas optó por la táctica de ofrecer un presupuesto base limitado y la posibilidad de ampliarlo en ciertos rubros previa aceptación de las condiciones del gobierno. El ejemplo más claro lo representan los fondos destinados a estimular la productividad docente, que constituyen la única posibilidad de ofrecer incrementos salariales sustanciales, sin recurrir a los tradicionales aumentos generales negociados a través de las instancias sindicales y sobre la base del presupuesto asignado. Otra estrategia que rinde buenos resultados "es la tendencia a evitar la acción de los órganos colegiados, las organizaciones estudiantiles, los espacios de gestión académica directa y los bilaterales, mediante normas o disposiciones que en los hechos desplazan o sustituyen a esos ámbitos".⁴⁷ Por ejemplo, en las universidades públicas han proliferado las instancias no colegiadas de toma de decisiones consideradas "no académicas", como la distribución del presupuesto, pero que tienen un claro impacto sobre la vida académica; o bien, el aumento en las atribuciones de las autoridades universitarias que les dan poderes de decisión discrecionales.

Las estrategias descritas no sólo socavan la autonomía, sino que están configurando un nuevo funcionamiento para los establecimientos universitarios que los hace responder positivamente a los proyectos que se diseñan desde fuera de los ámbitos académicos. Paralelamente, se han configurado discursos que tienen como función justificar estas estrategias y sus propósitos. Uno de ellos, como ya vimos, es el discurso de la eficiencia que establece lógicas y parámetros de funcionamiento nacidos del medio empresarial para ser exportados a todo tipo de institución, sin importar sus objetivos o la manera en que estén constituidas; aplicado a las universidades públicas arroja un diagnóstico de

⁴⁵ Aboites, op. cit., p. 237.

⁴⁶ Incluso organismos menos "agresivos" que el BM, como la UNESCO y la CEPAL, recomiendan que las reformas para la Educación Superior partan del establecimiento de buenas relaciones entre las instituciones educativas y el Estado, basadas en los principios de *libertad académica y autonomía institucional*.

⁴⁷ Aboites, op.cit., p. 243.

funcionamiento caótico y bajo nivel de eficiencia, que justifica la adopción de medidas radicales por parte de instancias o autoridades que no formen parte del problema. El siguiente discurso justificador es el de la evaluación, que se presenta como herramienta científica y neutral que proporciona análisis objetivos de la situación que guardan las instituciones y las personas que en ellas trabajan; sus resultados con respecto a las universidades establecen una diferenciación entre programas y áreas eficientes que es necesario apoyar con financiamiento y las que hay que abandonar o negarles cualquier tipo de apoyo. Adicionalmente, el discurso de la evaluación debilita la cohesión interna de la institución pues pone a los universitarios a competir entre sí por recursos adicionales que nunca son suficientes para todos los solicitantes. Estos dos efectos de diferenciación y disgregación debilitan el concepto de autonomía, entendida como gobierno autónomo que tiende a la integración de toda la universidad.

Las transformaciones en el sistema de Educación Superior que trajo para México la firma del TLC tienen importantes y naturales correspondencias con las que provocó su ingreso a la OCDE, como el hecho de ser producto de un proceso exógeno al sistema educativo nacional, el no ser resultado de un consenso sino de una imposición y el que provocan cambios de carácter estructural en las IES. Como ya comentamos, este influente organismo condiciona el ingreso a que los países solicitantes cumplan con las modificaciones y programas que se les recomiendan, para adecuar su estrategia de desarrollo a los postulados de la OCDE (este carácter condicionante también se encuentra en el Tratado). En México esto tiene que ver, principalmente, con reformas de base en la Educación Superior para cubrir el reto de proveer las innovaciones tecnológicas de apoyo a las políticas de industrialización. Al igual que con el TLC, esto implica reforma a las instituciones, cambio en las normatividades y uso de estrategias efectivas.

En este último punto la OCDE predicó con el ejemplo. Como primer paso para aceptar la candidatura de ingreso de nuestro país, le exigió someterse a una evaluación de su sistema de Educación Superior y a las prescripciones que de ella se desprenderían. El corolario natural era que todo proceso de reforma debería ir precedido de una evaluación. Pero el concepto de evaluación propuesto va más allá de considerarlo como un instrumento que se aplica una sola vez, que sólo marca el inicio de un proyecto (o que se aplica sólo al final, cuando la intención de la evaluación es verificar el éxito de lo realizado), sino que es concebido como el corazón del proceso mismo, como un principio que está presente en lo proyectado y lo realizado. Se trata de impulsar lo que se llama una "cultura de la evaluación".

Si bien es cierto que la noción de evaluación no era nueva en el discurso planificador del gobierno federal, en la administración de Salinas adquiere otra connotación: "primero, el objeto de la evaluación ya no sería la propia acción gubernamental, tal y como había sido planteado, al menos discursivamente, por los gobiernos anteriores; por el contrario, ahora el objeto de la evaluación se desplazaría hacia la acción educativa del sistema, de los establecimientos y sus funciones, de los programas y los individuos; segundo, la evaluación supone por naturaleza adoptar un conjunto de normas, definirlas, especificar la clase de comparación y deducir en qué grado el objeto satisface las normas."⁴⁸

⁴⁸ Hernández Yáñez, María L. *Políticas estatales en materia de evaluación*, en: Fesán Orozco, M. op. cit. (documento sin paginar).

A tono con las políticas de la OCDE, las estrategias puestas en marcha por el gobierno de Salinas de Gortari en materia de evaluación cubren los diferentes aspectos del sistema educativo superior:

*El CONPES y el recién creado CONAEVA encargados de la evaluación del sistema de educación superior en su conjunto.

*La evaluación en lo particular de cada una de las IES, a través del impulso que se dio a los procesos de "autoevaluación".

*La creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), que se ocuparon de la evaluación de los programas de estudio y, más adelante, de los procesos de acreditación.

*La evaluación de aprendizajes a través de la creación en el mismo año del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL).

*Finalmente, la evaluación del personal docente a través de los diferentes programas de estímulo a la productividad.

Podemos concluir que el ingreso del país a la lógica del capitalismo contemporáneo, representado de manera emblemática con la firma del TLC y la inscripción a la OCDE, requería profundas transformaciones internas, particularmente de un sistema educativo volcado a la capacitación y a la formación de recursos humanos, así como a la generación de tecnología. Pero en los hechos, el proyecto gubernamental se encontró con un sistema educativo, científico y tecnológico que no podía responder a estas necesidades, pues estaba regido por una lógica diferente en cuanto a los fines y tiempos que requiere la generación de conocimiento. Desde esta perspectiva, los procesos de reforma educativa que esta situación imponía eran vistos por algunos defensores de la transformación universitaria como el tránsito "de un paradigma cerrado, centrado en la propia institución y relativamente indiferente a la evolución de su entorno, a otro abierto más atento a la evolución de la sociedad".⁴⁹ En realidad, no se podía acusar a las universidades públicas de indiferencia con respecto a su entorno social, pues dentro de las finalidades con las que fueron constituidas se marcaba su atención a las necesidades sociales, más bien se le criticaba por la falta de coincidencia entre sus objetivos y los del proyecto neoliberal.

El último tramo del proceso: continuismo y consolidación

El gobierno del Presidente Ernesto Zedillo no significó una variante a los procesos antes señalados. Por el contrario, durante su administración (1994-2000) se continuaron y profundizaron los trabajos de reforma de la Educación Superior apoyados en el paradigma de la evaluación. No hay que olvidar el hecho de que Zedillo fue conspicuo protagonista de la reforma de Salinas en su papel de Secretario de Educación Pública y, como se señaló antes, entusiasta representante de México en la reunión trilateral de Vancouver. En todo caso, podríamos decir que en este sexenio se realizaron ajustes tendientes a consolidar la transformación del sistema.

Los principales planteamientos en materia de política educativa del gobierno del Presidente Zedillo se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000. En él la evaluación del profesorado continúa ocupando un lugar relevante; en este sentido, dicho documento subraya la importancia de fortalecer los programas de estímulo al desempeño de los académicos, como medio para lograr la recuperación salarial del personal docente. Ante

⁴⁹ Rubio Roca, Julio et al. *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999*. ANUIES, México, 1999. <http://www.anui.es.mx/anui.es/libros98/lib41/0.htm>, (documento sin paginar).

las críticas que la comunidad académica había hecho de los primeros programas, en este Plan se estipula la necesidad de cuidar el carácter académico de la evaluación y la certificación, a fin de que tenga credibilidad dentro de los sectores involucrados. En este sentido, se reconoce la necesidad de que los programas de estímulo cuenten con una mayor participación de los cuerpos colegiados en su diseño, operación y evaluación. Como medida complementaria se propone la creación de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico, que permita fortalecer la habilitación didáctica y disciplinaria del docente; esta propuesta, sustentada en la experiencia del Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) vigente entre 1994 y 1996, se concretó con la presentación oficial en noviembre de 1996 del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), cuyo principal objetivo es asegurar que el sistema nacional de educación superior cuente con un número suficiente de profesores e investigadores de alto nivel. La puesta en marcha del PROMEP y sus propósitos de mejorar la formación, dedicación y desempeño de los académicos de las IES, coincide con las discusiones que se dan al interior de la ANUIES y de la CONPES por lograr alguna forma de certificación del ejercicio profesional, que incluiría al personal académico.

Las metas propuestas por el gobierno de Zedillo en materia de formación de profesores fueron ambiciosas, pues prometían por primera vez una política estatal que trascendía el sexenio. Conjuntando los esfuerzos del PROMEP, la ANUIES, la SEP y el CONACYT, se estableció que para el año 2006 el país contaría con 55 mil profesores de tiempo completo, adicionales a los que ya existían en 1996 (fecha de la puesta en marcha del Programa), todos ellos con posgrado, lo cual significaría 12 mil doctores y 43 mil maestros.⁵⁰ Este programa recibió críticas en el sentido de que podría dar lugar a una "masificación" de maestrías y doctorados de baja calidad: "se corre el riesgo de hacer programas flojos, que no retan en serio al sujeto a superar sus condiciones académicas, sino que le facilitan el acceso a un grado."⁵¹

El otro elemento destacado dentro del PND de Zedillo es la ampliación, diversificación y consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Media Superior y Superior, que tiene como objetivo la valoración del personal académico, de los programas, las instituciones y de los dos subsistemas en su conjunto, a través de las siguientes líneas de acción:

- a) promover que las instituciones establezcan la práctica de aplicar exámenes estandarizados de ingreso y egreso basados en las competencias indispensables, a fin de conocer la calidad del proceso educativo;
- b) procurar que todas las IES cuenten con sistemas de evaluación para determinar los conocimientos y aptitudes docentes del personal de nuevo ingreso, y para dar seguimiento a su desempeño;
- c) promover la evaluación externa en los programas de docencia, investigación, difusión y administración por parte de los CIEES, procurando que sus resultados se utilicen en la toma de decisiones de las propias instituciones educativas y en las instancias gubernamentales;
- d) buscar que el mayor número de instituciones públicas de educación media superior y superior practiquen evaluaciones de sus programas académicos, al menos cada tres años;

⁵⁰ Cfr. Gil Antón, op. cit., p. 98.

⁵¹ Ibid, p. 99.

e) sopesar los distintos modelos, materiales didácticos y sistemas de evaluación y acreditación utilizados en las modalidades no escolarizadas.⁵²

Otras medidas que se encuentran dentro del PND y que muestran la intención de profundizar en los procesos de evaluación son: el establecimiento de estándares nacionales para evaluar la calidad de la educación media superior, la integración del Padrón Nacional de Licenciaturas de Alta Calidad, la creación de un Sistema Nacional de Becas, la creación de programas de estímulo a la calidad del personal administrativo, la reestructuración del FOMES para que atienda al sistema tecnológico con recursos adicionales y la creación de fondos destinados a apoyar proyectos de calidad, entre otras.

Un balance de las acciones del gobierno de Zedillo en materia de política educativa permite establecer que, a diferencia del régimen de Salinas de Gortari en donde los procesos de evaluación fueron dirigidos por las instancias gubernamentales, en esta administración se propone que las IES asuman un papel más activo y hagan de la evaluación una actividad que forme parte de sus procedimientos de ingreso y egreso de alumnos, de contratación y seguimiento de docentes y de revisión de sus programas. Asimismo, destaca el hecho que el campo de intervención de los procesos de evaluación se amplía al incluir sectores que no habían sido considerados, como la educación media o los trabajadores administrativos.

Por último, no se pueden dejar de señalar las coincidencias entre en PND 1995-2000 y las recomendaciones de la OCDE. Estas se encuentran presentes en la promoción de los estímulos académicos -que crecieron en tamaño y variedad durante esta administración-, la creación de nuevas instituciones como las universidades tecnológicas, y particularmente la recomendación de cortar la vinculación estrecha entre educación media superior y superior, que constituía uno de los principales señalamientos que se desprendería de las evaluaciones hechas por la propia OCDE a nuestro país. En este punto, el proyecto zedillista consistió en proponer la creación de un sistema de educación media superior homogéneo y diferenciado del nivel superior. Esta meta se volvió más urgente en vista de los crecientes conflictos políticos que suscita año con año la enorme cantidad de estudiantes egresados del bachillerato que no encuentran un lugar en el sistema educativo de nivel superior. A este respecto vale la pena recordar el movimiento de protesta que vivió el régimen a raíz de la aplicación del examen único de ingreso al bachillerato en 1996, en donde se recurrió a los servicios del CENEVAL para canalizar la demanda de educación media superior.⁵³

⁵² Cfr. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, SEP, 1996, pp 127, 149, 152.

⁵³ En un análisis de los significados en materia de política educativa que están presentes alrededor de la aplicación del examen único, Hugo Aboites apunta: "los objetivos fundamentales del examen eran otros: impulsar masivamente la educación técnica, mediante la asignación forzosa de jóvenes a esa opción; liberar a la UNAM de la presión de una demanda creciente; organizar un registro único de la demanda; poner en un segundo plano la dramática falta de lugares en este nivel educativo; (...) introducir criterios de mayor selectividad y, por tanto, de exclusión (...) y experimentar con un mecanismo de regulación del flujo de jóvenes entre la educación básica y la media superior para su puesta en práctica posterior en el país." Aboites, Hugo, *Examen único y cultura de la evaluación en México*, en Pacheco, Teresa y Ángel Díaz Barriga, *Evaluación académica*, CISE-UNAM-FCE, México, 2000.

III. LA EVALUACIÓN DOCENTE Y LOS PROGRAMAS DE ESTÍMULO A LA PRODUCTIVIDAD. EL CASO DE LA UNAM (1990-2000)

Acerca de la elección del objeto de estudio

Las políticas generales sobre la educación superior en México, producto de los regímenes liberales de los últimos tres sexenios han transformado las estructuras de las universidades públicas, las prácticas sociales de los sujetos que en ellas actúan (alumnos, docentes, administradores), las concepciones sobre producción, transmisión y difusión del conocimiento, las relaciones entre sociedad y universidad, y las que se establecen entre ésta y el Estado. Hemos visto que estas políticas han sido guiadas por el interés de hacer que los centros de educación superior contribuyan de manera decidida al proyecto neoliberal de apertura económica, liberación comercial y recomposición y modernización de la estructura productiva, a través de la consolidación de una infraestructura educativa acorde con estos objetivos. Asimismo, hemos comentado de manera general las consecuencias que tiene para la educación superior el que los proyectos de apoyo y desarrollo para sus centros de estudio e investigación, sean establecidos desde criterios puramente económicos. Finalmente, se ha tratado de analizar las estrategias a través de las cuales se han promovido estas políticas educativas, que están contenidas en los programas que han impulsado los gobiernos de nuestro país desde hace casi dos décadas y que han recibido nombres como “reforma educativa”, “plan de desarrollo de la educación”, “plan de modernización educativa”, entre otros. Se trata de estrategias de cambio que recurren a la planeación y, principalmente, a la evaluación, como instrumentos eficaces para orientar el sentido de los proyectos y prácticas educativas.

Interesa ahora pasar a un análisis más puntual de estas estrategias, pensando que un estudio más detenido de un caso específico iluminará zonas que no se advierten desde la visión panorámica o general. Se trata de determinar los efectos sobre instituciones, sujetos y prácticas educativas, de determinadas políticas de educación superior puestas en marcha en la última década, como un medio para acercarnos a los procesos de cambio que se están produciendo en este ámbito educativo y para tratar de entender el modelo de universidad pública que se está perfilando por efecto de estas políticas. Para tal propósito hemos elegido el estudio de los programas de estímulo a la productividad de los académicos⁵⁴, diseñados con el propósito declarado de elevar la calidad del trabajo docente, y hemos tomado como objeto de estudio los que han sido aplicados en la UNAM desde principios de los años noventa. Las razones de tal elección son las siguientes:

⁵⁴ “Como los miembros de otras profesiones, los académicos comparten ciertas habilidades específicas, distintas de las que poseen los miembros de los otros segmentos de sus comunidades disciplinarias, entre las que destacan las relacionadas con la transmisión del conocimiento a través de la docencia, la generación de nuevo conocimiento y la divulgación. Comparten un objeto de trabajo –el conocimiento–, así como reglas respecto a cómo se incorporan los resultados del mismo en el hábeas del saber, considerado como válido en cada campo disciplinario, y se han comprometido históricamente en la defensa de los principios de autonomía universitaria y de la libertad de cátedra”. Cfr. Grediaga, Rocío, *La profesión académica en México: mecanismos de evaluación, renovación y proceso de consolidación*, en: *Encuentro de especialistas en Educación Superior*, Tomo III, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2000.

- a) Todos los programas de reforma o modernización del sistema educativo en general y de la educación superior en particular, consideran al trabajo académico como uno de los principales aspectos a tomar en cuenta.
- b) Las investigaciones diagnósticas realizadas por diferentes organismos e instancias internacionales sobre nuestro sistema de educación superior, han coincidido en recomendar medidas tendientes a elevar la calidad del trabajo docente y en señalarlo como una de las causas de la crisis de este sistema educativo.
- c) En consonancia con estas recomendaciones, las autoridades educativas han puesto en marcha programas de largo alcance entre las comunidades académicas de los centros de educación superior, con el propósito de atender este aspecto y lograr una "modernización educativa integral".
- d) El sentido de las recomendaciones promovidas y la naturaleza de los programas de superación académica impuestos desde las instituciones gubernamentales, prefiguran la constitución de un cierto modelo de prácticas académicas y de un nuevo perfil de trabajador docente.
- e) Se han conformado organismos oficiales encargados de promover la difusión y aceptación de estos nuevos paradigmas académicos, a través del uso de prácticas de evaluación ligadas a políticas de financiamiento.
- f) El éxito de estos programas dentro del sistema educativo superior dependerá, en gran medida, del grado de aceptación de éstos dentro de las instituciones universitarias que son consideradas modelos o referentes para el resto de las universidades del país.
- g) La UNAM es la institución de educación superior que más claramente cuenta con esta característica, pues en función de su historia, tamaño y lugar que ocupa dentro del sistema educativo mexicano, las políticas educativas que ahí se pongan en marcha impactarán necesariamente al proyecto de educación superior del país.⁵⁵

La nueva intencionalidad de la evaluación

Los procesos evaluativos han acompañado a las labores sustantivas de la Universidad de distintas maneras y en diferentes momentos. Los consejos técnicos hacen valoraciones de los informes de trabajo presentados por los docentes, las escuelas y facultades realizan cambios curriculares producto de una evaluación de la pertinencia de sus planes de estudio, los rectores proponen programas o reformas estructurales en función de evaluaciones sobre el estado que guarda la institución, etc. Tradicionalmente, en la Universidad se han realizado procedimientos de evaluación ligados a la gestión institucional, en donde se busca tener un conocimiento previo de procesos, personas o dependencias con el fin de poner en funcionamiento programas académicos o realizar cambios administrativos, a este tipo de evaluación se le ha llamado diagnóstica; también se han realizado evaluaciones tendientes a analizar los resultados que se han obtenido de la

⁵⁵ Gonzalo Varela sostiene que la UNAM juega un rol simbólico sin paralelo dentro del ámbito de la educación superior, pero que esto le genera costos ya que "desde hace décadas la Universidad Nacional ha sido espacio no sólo de distintas experimentaciones en materia de desarrollo de la educación superior, sino también de las tensiones políticas asociadas a ellas". Cfr. Varela, Gonzalo. *La política de la educación superior en la década de los 90: grandes esperanzas e ilusiones perdidas*, en Mungaray, Alejandro, op. cit.

puesta en marcha de determinadas medidas o programas, por lo que su intención valorativa se centra en los efectos de una acción o fenómeno educativo, y han recibido el nombre de evaluación de impacto. De manera general, se puede afirmar que, por la forma en que han sido aplicados, estos dos tipos de procesos de evaluación son parte de la llamada evaluación institucional o autoevaluación, que hace referencia a los procesos de valoración que realiza una institución sobre su propio funcionamiento; es decir, se trata de procesos emanados de las necesidades mismas de la organización y que son conducidos por los actores de ésta (o por una parte de estos actores) En los procesos de autoevaluación, las metas, procedimientos, parámetros o referentes, sentido y uso de la evaluación son responsabilidad de la institución que se somete a juicio.

Durante la década de los ochenta, la evaluación institucional forma parte de las estrategias de planeación, características de una nueva concepción de la gestión universitaria que plantea la acción educativa mediante programas: se hacen "estimaciones racionales de las necesidades financieras en función de metas precisas a alcanzar, de la calendarización de las actividades a realizar y de la asignación de responsables encargados del desarrollo y verificación del cumplimiento de los objetivos".⁵⁶ En 1985, durante el primer año de rectorado del Dr. Jorge Carpizo, se solicitó a todas las dependencias universitarias la presentación de programas de trabajo y el establecimiento de metas institucionales mínimas; asimismo, se realizó un programa de autoevaluación a través de la distribución de un cuestionario y, por último, se distribuyó una guía para recoger las experiencias del primer año de trabajo de la administración del Dr. Carpizo y se fijaron las metas mínimas a alcanzar en 1986. Como producto de esa experiencia se aprobó el Reglamento de Planeación de la UNAM y se creó la Coordinación de Planeación, Presupuesto y Estudios Administrativos.

Sin embargo, desde finales de la misma década se empieza a perfilar en la Universidad un nuevo tipo de concepción de la evaluación que tiene dos características principales: primera, que ya no forma parte de una estrategia de gestión, sino que se constituye por sí misma en una estrategia de conducción de la educación, y que por lo tanto se vuelve una actividad fuertemente centralizada y generada desde las autoridades institucionales; y segunda, que adicionalmente se convierte en un mecanismo a través del cual se asignan los recursos destinados a las dependencias, los programas y los sujetos de la institución. Esta nueva centralidad del discurso evaluador se materializa en acciones, programas e instancias administrativas, que están conformando los referentes de construcción que norman las nuevas prácticas universitarias.

Estos cambios coinciden con el inicio del rectorado del Dr. José Sarukhán en 1989 y se consolidan a lo largo de su gestión de ocho años.⁵⁷ Durante su primer año de gobierno la Dirección General de Planeación se transforma en la Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, y se pone en funcionamiento el principal proyecto de su administración que recibe el nombre de "proceso de *academización*", que implica una serie de programas destinados a transformar la planta académica de la institución.

Estos programas, que desde su aparición en 1989 se han ido multiplicando y modificando en un afán de perfeccionamiento y actualización, constituyen la columna

⁵⁶ Hernández Yáñez, María, op. cit., p. 112.

⁵⁷ Llama la atención el hecho de que en las últimas tres décadas los únicos rectores que tuvieron dos períodos sucesivos fueron el Dr. Guillermo Soberón (1973-1981) y el Dr. José Sarukhán (1989-1996), quienes han encabezado administraciones durante las cuales se realizaron profundas transformaciones en la UNAM.

vertebral de la política académica universitaria desde hace más de una década, están dirigidos a cubrir los aspectos más importantes de esta actividad y su presencia se ha ido fortaleciendo a pesar de los cambios en el gobierno universitario. Hoy en día existen cerca de veinte programas distintos, agrupados en tres grandes rubros: **Programas de Estímulo al Personal Académico, Programas para el Desarrollo del Personal Académico y Programas de Apoyo a las Funciones de Docencia e Investigación.** En los siguientes apartados analizaremos el contenido de algunos de estos programas, que forman parte de la nueva estrategia de evaluación del trabajo académico ligada a una política salarial inédita dentro del ámbito universitario.

Las estrategias de transformación académica en el rectorado de José Sarukhán

El uso de la planeación como estrategia de cambio institucional fue el signo característico de la década de los ochenta. A tono con las políticas para la educación superior del gobierno del Presidente De la Madrid expresadas en el PRONAES —aspecto que se trató en el capítulo anterior— y con los acuerdos tomados en la XXI Asamblea General Ordinaria de la ANUIES, en las universidades públicas se iniciaron procesos de reforma basados en el diagnóstico y la planeación. En la Universidad Nacional el rector Octavio Rivero Serrano presentó, en 1983, ante el Consejo Universitario el documento “Evaluación y marco de referencia para los cambios académico administrativos”. En la siguiente administración, el rector Jorge Carpizo establece un proyecto de trabajo para 1985, basado en los resultados de un proceso de autoevaluación, tal como lo había recomendado la ANUIES y para en siguiente año, presenta dos documentos sobresalientes: el II Censo del Personal Académico, para hacer diagnósticos y elaborar políticas, y el diagnóstico general sobre la institución conocido como “Fortaleza y Debilidad de la UNAM” (16 de abril de 1986).

Este último documento causó revuelo en el medio universitario en general. Era inusual que desde las esferas de dirección de un organismo público se hiciera una autocrítica tan severa, desnudando muchos de los defectos e ineficiencias que se venía arrastrando desde tiempo atrás. El diagnóstico iba acompañado de propuestas de solución que se intentaron poner en funcionamiento en lo inmediato. El resultado es conocido: se originó un movimiento estudiantil de grandes proporciones, que detuvo el proyecto de reforma. Sin embargo, varios de los elementos del diagnóstico y algunas de las medidas correctivas propuestas en “Fortaleza y Debilidad de la UNAM”, reaparecerán más adelante en los nuevos intentos de reforma institucional emprendidos por otros rectores con estrategias distintas. Dentro del gran número de aspectos que toca esta evaluación institucional (por ejemplo, se considera que los problemas principales de la institución son 30), destacamos dos puntos que están conectados con las intenciones de análisis de este trabajo. El primero se refiere al estado en que se encuentra la actividad docente, elemento central del quehacer universitario. En el documento se expone un panorama crítico caracterizado por una planta docente que creció de manera desordenada en los últimos años, con una formación que en su mayoría sólo llega al nivel de licenciatura, altos índices de ausentismo, diversas formas de incumplimiento de obligaciones estatutarias como la presentación de informes, ausencia de evaluaciones del trabajo académico por las instancias correspondientes, poca actualización pedagógica y profesional, y un fenómeno generalizado de docentes con empleos múltiples, aún en los casos de profesores de carrera. El otro punto se refiere al fenómeno de politización excesiva de la Universidad, que se convierte en un obstáculo para el libre desarrollo de las actividades académicas; es decir, se

hacía alusión al hecho de que cualquier iniciativa de carácter académico o académico-administrativo proveniente de las autoridades universitarias, era obstruida por grupos que sentían afectados sus intereses particulares y recurrían a la movilización política para detenerlas.

Sin duda que este diagnóstico de las actividades docentes era compartido por muchos sectores dentro y fuera de la Universidad y, sobre todo, por aquellos que más adelante intentarían reformas en este sector bajo la bandera de la excelencia académica. Por otro lado, es innegable que estos sectores dentro de la administración universitaria y del gobierno federal, en adelante tendrían que considerar el "factor político" antes de emprender acciones de reforma de cualquier tipo en Universidad, sobre todo a la luz de la experiencia que significó el movimiento desencadenado por el proyecto "Fortaleza y Debilidad de la UNAM".⁵⁸

El fracaso de la iniciativa de reforma de 1986 o su impulso a través de mecanismos distintos a los proyectados por la burocracia universitaria (la elaboración de un congreso universitario), hizo que "un sentimiento pesimista empezara a difundirse, tanto en el gobierno como en núcleos intelectuales de la misma UNAM, acerca de las perspectivas de modernización de la institución".⁵⁹ Paralelamente una campaña de críticas a la Universidad empezó a tomar fuerza en varios sectores de la sociedad y fue difundida por distintos medios de comunicación, en donde se planteaba el deterioro de la vida académica de la Universidad, los bajos niveles de formación profesional con que salían sus egresados y, sobre todo, la inviabilidad a futuro del proyecto de educación superior representado por la UNAM en particular y las universidades públicas en general; adicionalmente, estas campañas ensalzaban como único proyecto viable el que representaban las universidades privadas. La imagen pública de la Universidad que estaba en circulación se construía tomando partes del discurso crítico que ella misma había difundido, pero sin tomar en cuenta las virtudes o "fortalezas" que la institución reconocía poseer y con las que podía remontar sus "debilidades". Así, los responsables del deterioro universitario eran los profesores, investigadores y estudiantes, que no cumplían con las obligaciones que la institución y la sociedad les conferían o lo hacían de manera deficiente.⁶⁰

Es en este contexto de reforma institucional interrumpida y de descrédito y descalificación pública de la UNAM, que toma posesión de la rectoría el Dr. José Sarukhán en 1989. Su gestión hereda el compromiso de realizar la transformación de la institución a través de la realización del Congreso Universitario, y en este sentido se hace cargo de poner en funcionamiento un proyecto de reforma que se aparta de la tradición centralista de la Universidad. Sin embargo, de manera paralela el rector presenta desde el primer año de su administración su propio proyecto de reforma universitaria, a través del Programa de

⁵⁸ En 1988, con motivo del último informe de su gestión, el Dr. Carpizo hace un balance del proyecto de reforma que intentó a través de "Fortaleza y Debilidad de la UNAM". Ahí confiesa que se diseñó un proceso de reformas gradualista -que consistía en la presentación de tres paquetes de reformas en tiempos distintos en lugar de presentar el programa en su totalidad- debido a que se tomaron en cuenta las posibles reacciones políticas que las propuestas iban a suscitar. Su cálculo político fue el empleo de la cautela para no convertir un proyecto académico nuevo "en bandera política para agitar". Evidentemente su cálculo fue equivocado. Cfr. Informe. UNAM, 1988. Dirección General de Planeación. p.p. 52-61.

⁵⁹ González Varela, op. cit., p. 291.

⁶⁰ El mensaje más difundido, a partir de la publicación de "Fortaleza y Debilidad de la UNAM", era que los profesores no enseñaban, los investigadores no investigaban y los estudiantes no estudiaban. La comunidad universitaria se encargó de completar el diagnóstico, agregando que los funcionarios no funcionaban.

Liderazgo Académico y Apoyo a la Carrera de Profesor e Investigador Universitario, que tiene como finalidad la *academización* de la UNAM.

A diferencia de la reforma propuesta por Carpizo, la encabezada por Sarukhán no parte de un proceso evaluativo formal previo (recuérdese el proceso de autoevaluación llevado a cabo a inicios del rectorado de Carpizo), pero sí comparten el mismo esquema de propuesta basada en un diagnóstico. En este caso, el proyecto de Sarukhán contiene líneas de acción que buscan revertir el deterioro de la carrera académica que "ha dejado de ser atractiva en nuestro país". En este sentido, se anuncia la intención de "ofrecer al personal académico una amplia gama de posibilidades y opciones para el desarrollo profesional y para la elevación continua de su nivel académico; estimular a los miembros jóvenes del personal académico en la consecución de su carrera como docentes e investigadores; revitalizar la participación de los académicos en la planeación y conducción de la vida académica de la Institución; fortalecer nuevas y efectivas formas de vinculación de la investigación con la docencia en los niveles profesional y de bachillerato; hacer de la investigación uno de los principales motores de la actividad universitaria y base formativa para un mayor número de profesores de licenciatura y bachillerato, y ofrecer mejores condiciones de estudio para los alumnos".⁶¹

La lógica que sustenta este proyecto es que el aumento sensible en las condiciones de trabajo de los académicos impulsará y mejorará las labores académicas de la Universidad. En este argumento hay una aceptación implícita de que entre los docentes existe un sentimiento de inconformidad porque la institución no reconoce y estimula su trabajo; es decir, la fuente del malestar es una, está identificada y es posible revertirla con medidas desde los ámbitos de conducción institucional. En este punto aparece la evaluación como un elemento que, en adelante, se va a convertir en el eje de la propuesta de reforma, aunque sea usada de tal manera que contraviene la lógica argumentativa del diagnóstico. Por no estar basado en una investigación puntual sobre las condiciones específicas de los académicos, este diagnóstico tiene un carácter vago y general: concluye que existe un descontento entre los académicos por sus condiciones de trabajo. Sin embargo, la resolución de este problema será selectiva, pues a través de la evaluación la institución decidirá a quiénes y en qué condiciones les brindará apoyo. La administración central reconoce el problema y la necesidad de realizar cambios, pero condiciona su efectividad a que los sujetos cumplan cabalmente con las exigencias institucionales: "(se) requiere también el compromiso de los académicos de usar con seriedad las estructuras reglamentarias académicas con las que cuenta la Institución, para realizar permanentemente la evaluación del trabajo académico individual. Hay muchas áreas de la Universidad donde dicha evaluación se da con altos niveles de calidad y objetividad. En otras, hay aún considerable margen de mejora en este sentido".⁶²

El Programa de Liderazgo Académico y Apoyo a la carrera de Profesor e Investigador Universitario, se crea con la intención de "hacer más atractiva la vida académica profesional a las nuevas generaciones y para abrir nuevas perspectivas de desarrollo a aquellos académicos dedicados a crear y transmitir el conocimiento"⁶³, mediante el otorgamiento de estímulos y el ofrecimiento de alternativas de desarrollo y formación. Se trata de un programa concertado con el gobierno federal, pues éste

⁶¹ Informe 1989. UNAM, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, 1989. p.21.

⁶² Op. cit., p. 22.

⁶³ Ibid. p.23.

proporciona los recursos financieros y la UNAM se hace cargo del diseño y operación del programa mediante el cual se asignarán estos recursos.

La idea de hacer llegar estímulos económicos a los académicos no era nueva en el medio universitario. Tal vez el antecedente más importante en el ámbito nacional fue la creación, durante la administración del Presidente De la Madrid, del Sistema Nacional de Investigadores (1984), que se presenta como un sistema de becas económicas que, a través de la evaluación individual de la trayectoria del candidato, busca detener el grave deterioro que tienen los salarios universitarios para evitar la fuga de masiva de investigadores, casi todos ellos con posgrados realizados en el extranjero o con una amplia trayectoria dentro de su campo disciplinar. Básicamente, la evaluación del trabajo de un investigador se realiza de forma indirecta, valorando el tipo de revista en el que publica los resultados de su investigación y por la cantidad de citas que otros especialistas han hecho de ese trabajo. El modelo propuesto por el SNI va a sentar un precedente muy importante por sus características: es un programa financiado económicamente con partidas extraordinarias que proporciona el gobierno federal, se presenta formalmente como un estímulo o reconocimiento al trabajo del académico, implica un complemento salarial sin intervención sindical y sujeto a revisión periódica, está basado en un principio de evaluación individualizada y con propósitos administrativos (la asignación de recursos), es un programa restringido por un techo presupuestal que impide la aceptación de todos los solicitantes, introduce la modalidad de evaluación por pares (*peer review*), las decisiones de los cuerpos dictaminadores sobre quiénes son aceptados y en qué nivel no pueden ser impugnadas por los aspirantes (más adelante esta característica se modifica), instaura un mecanismo de evaluación basado en una concepción productivista del trabajo científico, los procedimientos de evaluación no toman en cuenta las diferencias que existen en las formas de producción del conocimiento de las distintas disciplinas, al establecer niveles entre los miembros del Sistema se produce un ordenamiento y jerarquización de los investigadores.

En la UNAM también se habían ensayado con anterioridad programas para estimular el trabajo de los académicos. En 1985, durante la administración Carpizo, se crea el Premio Universidad Nacional consistente en un diploma y una aportación económica en efectivo que se determina año con año a los académicos distinguidos; esta presea es considerada "un reconocimiento y un estímulo a la excelencia académica universitaria y a las aportaciones que los galardonados han hecho a la investigación y docencia"⁶⁴. En el mismo año se establece el sistema de Cátedras y Estímulos Especiales de la UNAM, "con el propósito de promover la superación de los profesores mediante el otorgamiento de incentivos económicos a profesores de carrera y técnicos académicos sobresalientes en el ejercicio de sus actividades".⁶⁵ Se trata de los primeros programas que intentan estimular la actividad académica a través de reconocimientos simbólicos y monetarios, aunque tienen el inconveniente de ser muy limitados en su alcance, pues benefician a una porción muy pequeña de la comunidad académica.

La importancia de estas dos experiencias —la de la UNAM y especialmente la del SNI— es que establecen en el medio universitario formas de evaluar la docencia a través de los sistemas de pago al mérito (*merit pay*), que van a constituir más adelante estrategias de conducción de la educación superior. Desde estos inicios se perfilaba ya la tendencia de una concepción de la evaluación que no tenía como objetivo la mejora del trabajo académico,

⁶⁴ Cfr. <http://serpiente.dgsc.unam.mx/rectoria/hm/premuniv.html>

⁶⁵ Cfr. <http://serpiente.dgsc.unam.mx/rectoria/hm/cec.html>

sino orientar en cierto sentido el comportamiento de los docentes utilizando la poderosa palanca de las remuneraciones, en un medio laboral que se encontraba muy golpeado por los efectos de la prolongada crisis económica y las políticas de recorte educativo.⁶⁶ Aunque existe alguna variación en las cifras, la mayoría de los especialistas coinciden en que durante la década de los ochenta el salario de los académicos se deterioró en un porcentaje que va del 60 al 70%, esto quiere decir que las nuevas prácticas de evaluación ligadas a políticas de remuneración salarial cayeron en el terreno fértil que había abonado la crisis económica: los académicos no vieron en estos programas formas de reconocimiento y estímulo a su labor, sino las nuevas formas en las que debían buscar los incrementos salariales.

La nueva política académica a través de los programas de estímulos

Como se mencionó antes, el rector José Sarukhán anunció al comienzo de su gestión que el propósito de ésta era recuperar y fortalecer la vida académica de la institución. Este proyecto se inicia formalmente en abril de 1989, cuando da a conocer el Programa de Liderazgo Académico a la Carrera de Profesor e Investigador Universitario, el que a su vez incluye las siguientes acciones⁶⁷:

Estímulos de Iniciación a la Investigación para Profesores e Investigadores de Carrera: se trata de una beca que se otorga durante un periodo máximo de 18 meses a jóvenes profesores e investigadores de carrera, equivalente a dos salarios mínimos mensuales para quienes trabajan en Ciudad Universitaria, y a tres para quienes lo hacen en otros planteles.

Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos: es una distinción que se otorga anualmente a profesores, investigadores y técnicos académicos de hasta 35 años de edad, cuya trayectoria académica y nivel de desempeño de su trabajo sean promesa de una carrera académica brillante en el futuro, y consiste en diploma y estímulo económico de \$7,000. Los académicos que reciben esta distinción son seleccionados mediante proceso de evaluación realizado por sus pares.

Programa de Apoyo para Proyectos de Investigación e Innovación Docente (PAPIID): consiste en la asignación de recursos económicos para la realización de proyectos de investigación y de innovación docente. La selección de los proyectos está a cargo de un Comité de Evaluación, integrado por especialistas reconocidos en cada una de las seis áreas del conocimiento en la que fue dividido el programa.

Las acciones precedentes fueron ampliadas en 1990 con dos programas más, el segundo de los cuales representa el inicio de la implementación generalizada en la Universidad de la estrategia de estímulos ligados a la productividad; los diferentes

⁶⁶ "En la década de los ochenta se da una drástica disminución del gasto público para la educación, mientras la inflación entre 1982-1985 es del 500%, el subsidio a la educación se reduce un poco más del 50% en este periodo, ya que pasa de 25.6 millones de pesos a 12.6 millones de pesos." Díaz Barriga, Ángel. *La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal*, en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXII, N° 88, oct-dic, 1993, p. 85.

⁶⁷ La información sobre los diferentes programas que se describirán a continuación fue tomada indistintamente de los Informes del Rector José Sarukhán de 1989 a 1996, de la página de internet de la UNAM: <http://serpiente.dgscn.unam.mx/html/progacad.html/> y de Inclán, Catalina. *Una aproximación a las distintas versiones de los programas de estímulos en la UNAM*, en Díaz Barriga, A. y Teresa Pacheco. *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, UNAM-CESU, 1998, p. 23.

programas que se presentaron después han sido variaciones de éste último. Los dos programas son los siguientes:

Programa de reconocimiento y Estímulo para el Personal Académico Emérito: consiste en estímulos económicos y reconocimientos adicionales a profesores e investigadores que han realizado durante más de treinta años una obra de valía excepcional.

Programa de Estímulos a la Productividad y el Rendimiento del Personal Académico (PEPRAC): "Tiene como principales objetivos estimular la superación del personal académico, fomentar la vinculación de la labor docente y de la investigación, premiar los altos niveles de productividad y de calidad en el desempeño académico existentes y propiciar que un mayor número de personas los alcancen, fomentar la participación del personal académico en la formación de recursos humanos y contribuir a que permanezca en ella el personal académico de la Institución."⁶⁸ Tiene una vigencia de un año; establece cuatro niveles diferentes de estímulo que otorgan salarios mínimos mensuales: a) un salario, b) un salario y medio, c) dos salarios y d) dos salarios y medio; los órganos de evaluación son el Consejo Técnico, Interno o Asesor y Comisiones Evaluadoras; los recursos son otorgados por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA); los factores que se toman en cuenta para la evaluación son: formación y escolaridad (20%), aportaciones dentro de la institución a las labores docentes y de formación de recursos humanos (40%), y productividad y calidad del desempeño académico (40%).

Este programa, a diferencia de los que se pusieron en marcha con anterioridad, estaba dirigido a un número considerable de académicos lo que implicaba un respaldo financiero superior al que tenían los otros programas. Es decir, constituía el inicio de los programas masivos de estímulos, que poco a poco fueron incluyendo a las diferentes categorías de académicos. Esta característica hizo que su primera versión fuera prácticamente de prueba, ya que los montos económicos de los estímulos eran bajos y había la intención por parte de las autoridades universitarias de medir su impacto dentro de la comunidad académica, y de hacerle las modificaciones necesarias en función de los resultados de la primera ejecución. Efectivamente, las reacciones en el medio universitario fueron variadas: algunos académicos no solicitaron su ingreso por considerar que había "una desproporción entre lo que en esos programas se pide, en términos de actividades y productos realizados y lo que se otorga, en cantidad de salarios mínimos"⁶⁹; otros vieron en el programa una vía accesible para obtener ingresos adicionales y celebraron su implementación; por último, se alzaron algunas voces dentro del mundo académico alertando sobre las intenciones de fondo de estos programas.

Es importante destacar que el funcionamiento de estos programas de estímulos dependía, en buena medida, de la existencia de comisiones dictaminadoras, encargadas de las labores de evaluación. Aunque la evaluación de informes académicos es una labor que se realiza en la Universidad desde hace mucho tiempo, la naturaleza del tipo de evaluación que ahora se tenía que realizar era distinta, pues había que determinar puntajes o escalas que sirvieran de base para establecer el nivel de estímulos asignado a cada uno de los académicos seleccionados por el programa. Este aspecto estaba contemplado dentro del proyecto del Dr. Sarukhán, pues desde el primer año de su gestión anunció que, como parte

⁶⁸ Informe 1990. UNAM, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, 1991, p.24.

⁶⁹ Galán Giral, Isabel. *La evaluación de los académicos en la UNAM*, en *Perfiles Educativos*, UNAM-CESU, N° 53-54, julio-diciembre, 1991, p. 63.

del proceso de *academización*, se estimularía el desarrollo y actividades de los cuerpos colegiados (durante su rectorado se estableció el Cuerpo Directivo Académico, el Consejo Asesor de Difusión Cultural, el Comité Asesor de Planeación, el Consejo Técnico del ciclo de Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades, y los Consejos Académicos de Área, estos últimos de gran importancia pues su función es evaluar programas de trabajo y actividades, así como la formulación de criterios para la selección, evaluación y promoción del personal docente). La importancia de sus tareas llevó a la creación de la Unidad de Apoyo a Cuerpos Colegiados, en enero de 1991. Debido a lo delicado de las tareas de evaluación que estos cuerpos iban a realizar y al hecho de que no hubiera mucha experiencia acumulada en estas labores, se ideó un mecanismo que diera legitimidad a estos organismos: en principio, el establecimiento de los mecanismos de evaluación y la realización de ésta corrió a cargo de los Consejos Técnicos, aunque se contemplaba la posibilidad de que cada dependencia nombrara a un Consejo Interno o un Consejo Asesor, como comisión evaluadora, conformada por miembros del personal académico de la propia dependencia, designados a través de una elección.

Es decir, se buscaba la legitimación de un proceso que se preveía como fuente de críticas y malestar entre la comunidad académica. Además, se pretendía la consolidación de organismos que se fueran especializando en las funciones evaluadoras, tan importantes para el proyecto de reforma universitaria que estaba en marcha. Los órganos colegiados encargados de las funciones dictaminadoras fueron constituyendo nuevos saberes sobre la práctica misma de la evaluación y sobre el funcionamiento de una parte de las actividades académicas de la institución.

Para 1991 se inicia el *Programa de Alta Exigencia Académica*, "cuyo objetivo primordial es favorecer un ambiente propicio en las licenciaturas para que se generalice gradualmente el afán de superación académica y las condiciones de alta competencia que fortalezcan la preparación de profesionales, científicos y humanistas que se desempeñen como líderes en los distintos sectores del país."⁷⁰ Este Programa se basa en un sistema de tutorías académicas y asignaturas estratégicas, que buscan la integración temprana de los estudiantes en proyectos de investigación y la vinculación con el campo profesional. Para alcanzar los altos estándares que se propone un programa de esta naturaleza, deberá estar sometido a una evaluación permanente del logro de sus metas y objetivos. Este Programa establece claramente otra de las características de la reforma universitaria en curso, la búsqueda de la excelencia y la competitividad. El discurso que se pone en circulación es que el compromiso social de la UNAM es la formación de recursos humanos con los mejores niveles de calificación, con miras a competir ventajosamente en el mercado laboral. En palabras del Rector, la Universidad "debe imprimir a sus labores cotidianas el sello de calidad: calidad en su docencia, calidad en su investigación, calidad en su difusión, calidad en su administración. Es evidente que la búsqueda de la calidad lleva implícito un ejercicio de evaluación, de valoración y de reflexión crítica. De este ejercicio debe surgir la excelencia de sus proyectos, la superación de su personal académico, la alta calificación de sus estudiantes."⁷¹

Nos encontramos aquí con la reiteración del concepto de "calidad", un término traído del ámbito empresarial hacia el espacio educativo, y con la preocupación por la competitividad en términos del mercado laboral. No nos suenan raros estos conceptos, pues

⁷⁰ Informe 1991. UNAM, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, 1992, p.23.

⁷¹ Ibid., p. 25.

forman parte de la nueva jerga modernizadora. Anteriormente habíamos comentado que las políticas impulsadas por ciertas agencias internacionales para reformar a la educación superior, hacían énfasis en la adopción de nuevos paradigmas educativos que tuvieran como eje los conceptos de **eficacia, eficiencia y calidad**, y que en nuestro país habían hecho suyos los gobiernos neoliberales de los últimos dos decenios. En boca de estos reformadores, la calidad tiene claras resonancias tayloristas pues se la ve como una condición de la estrategia competitiva y supone formas de organización que buscan el control de los elementos que la componen⁷². El carácter subjetivo del término es eliminado para convertirlo en un baremo, pues en el ámbito de la producción la calidad debe ser cuantificable y medible a través de técnicas cuantitativas. Trasladado al medio educativo, implica la posibilidad de tasar procesos, resultados, personas, programas, escuelas, en función de estándares de calidad casi siempre establecidos desde el exterior del mismo. Es aquí en donde interviene la evaluación, que determinará el nivel de calidad de aquello que está a juicio, su distancia con respecto al estándar preestablecido; en este sentido, la evaluación se presenta como el medio idóneo para precisar el concepto de calidad (concepto que de por sí es ambiguo y difícil de definir operativamente). Díaz Barriga sostiene que es significativo el hecho de que el concepto de *calidad de la educación* sólo ha podido tener una cierta aceptación en el campo educativo a partir de que se le vincula con las prácticas de evaluación, pues los procesos educativos, por ser esencialmente procesos simbólicos, se resisten a ser reducidos a magnitudes de resultados que pueden ser cuantificados a través de *evaluaciones de la calidad*.⁷³

Por otro lado, la estrategia de cambio a través de la búsqueda de la calidad parece a salvo de suspicacias ideológicas, pues prácticamente nadie podría estar en contra de un concepto que es en sí mismo positivo, que genera consenso. La mejora, la excelencia, la calidad, son objetivos deseables *per se* y en este sentido parecen no necesitar justificación alguna. Sin embargo, el discurso de la calidad tiene su aspecto negativo pues lleva consigo un componente de exclusión. Aplicado al campo de la educación esto se traduce en un proceso que clasifica sujetos, programas e instituciones, y que permite otorgar apoyos a los que obtengan calificaciones altas y excluir a los que hayan salido reprobados. Aún en los discursos de reforma progresistas, se acepta como un bien la búsqueda de la calidad de la educación, si ésta se basa en una evaluación equitativa que mida las capacidades de cada uno y les brinde la oportunidad que merecen (por ejemplo, en los países atrasados o aún en los desarrollados con minorías pobres, se ofrecen becas para que ningún niño con talento quede al margen de la educación). Sin embargo, los indicadores de la calidad no dan cuenta de los procesos de formación de los sujetos, de la historia de las instituciones, del contexto socio-cultural en el que se desarrollan; al evaluarlos individualmente y con los mismos parámetros se produce un “*emparejamiento*” que borra artificialmente las diferencias de origen. El efecto clasificatorio de las evaluaciones de la calidad determina la existencia de una minoría de universidades, cursos, programas de investigación, académicos o estudiantes de excelencia, junto a una mayoría que se resiste al cambio y al progreso o que no posee las virtudes necesarias para destacar; la lógica eficientista del discurso de la

⁷² Frederic W. Taylor es considerado máximo representante de la ordenación científica del trabajo, que pretendía racionalizar la organización interna de los recursos humanos y materiales de una empresa para lograr un máximo de eficiencia. Cfr. Mouzelis, Nicos, **Organización y burocracia**, Península, Barcelona, 1991, pp. 233.

⁷³ Cfr. Pacheco, Teresa y Ángel Díaz Barriga, *op. cit.*

calidad de la educación podrá determinar, por lo tanto, que lo racional será apoyar a los primeros y olvidarse de los segundos. Como lo indica Aboites en su estudio sobre los efectos de las políticas neoliberales en la Educación Superior en México: "En el contexto actual de nuestro país y en general de los países pobres, el término de <calidad educativa> aparece en realidad como un eficiente instrumento para hacer recortes en el presupuesto educativo (...) el interés fundamental es averiguar con exactitud qué se puede recortar de lo que se invierte en educación, sin que sufra menoscabo <la calidad>."⁷⁴

En ese mismo año de 1991, continuó en funcionamiento el PEPRAC aunque con algunas modificaciones: la vigencia aumentó a dos años; los niveles fueron ahora seis, con estímulos de uno a siete salarios mínimos mensuales, estableciéndose dos categorías especiales con estímulos de cuatro y siete salarios; los órganos de evaluación son el Consejo Técnico y una comisión especial; la DGAPA establece los criterios de evaluación, así como el monto del presupuesto y el patrón de distribución de estímulos para cada dependencia (se determinan factores de ponderación diferenciados para cada uno de los subsistemas de investigación, de bachillerato, y de escuelas y facultades, así como criterios de diferenciación para profesores e investigadores y para técnicos académicos); la evaluación se hace sobre los últimos tres años de desempeño académico y se distribuyen formatos especiales para la presentación de informes.

Como se podrá apreciar, esta segunda etapa del PEPRAC presenta cambios importantes, algunos de los cuales se deben a las dificultades que se observaron en el funcionamiento de la primera y otros a las críticas y recomendaciones hechas por la comunidad académica. Por ejemplo, el aumento del Programa a dos años se explica por las evidentes dificultades que representa el hacer evaluaciones anuales; ya desde la primera experiencia, las comisiones evaluadoras se quejaban de lo extenuante que resultaba evaluar cientos de informes en tiempos muy acotados. En este mismo sentido va encaminado el recurso del formato con un sistema de puntaje asignado para cada actividad académica, pues a través de él se pretende facilitar al docente la presentación de su informe y a la comisión evaluadora el análisis de la información recibida, sin embargo esta estrategia presenta varias dificultades. El sistema asigna mínimos y máximos de puntos para cada actividad reportada, por lo que una vez cubierta la cuota máxima queda fuera del informe el trabajo restante; la convocatoria exige la presentación de los tres últimos informes para su evaluación, pero éstos pueden no estar realizados con los criterios que exige el nuevo formato; el establecimiento de un sistema de calificación por puntos facilita las labores de evaluación, pero las reduce a una actividad aritmética que la convierte en un proceso de carácter cuantitativo. Sin embargo, los aspectos más importantes de este Programa tienen que ver con los montos de los estímulos y con los criterios de evaluación. Por lo que toca al primero, el incremento en los incentivos económicos convierte al PEPRAC de manera definitiva en una opción para la recuperación salarial —no sorprende el hecho de que en su segunda etapa el Programa haya tenido un incremento en las solicitudes de ingreso y renovación—; por otra parte, el establecimiento de dos categorías especiales con estímulos muy elevados da inicio a un proceso de diferenciación en la comunidad universitaria, de tal manera que comienza a formarse una élite académica, generalmente constituida por investigadores, que cuenta con ingresos muy por encima de los que tienen la mayoría. El segundo aspecto que destaca en esta segunda versión del PEPRAC tiene que ver con la evaluación. En primer lugar, la diferenciación a la que se hacía alusión se presenta también

⁷⁴ Aboites, op. cit., p. 296.

en las labores de evaluación, pues mientras el Consejo Técnico se hace cargo de calificar a los cuatro primeros niveles, paralelamente se forma una comisión especial con la encomienda de evaluar a las dos categorías más altas, en esta última se introduce por primera vez el recurso de los evaluadores externos quienes junto a los pares académicos internos harán la ponderación de los candidatos. Es decir, cuando se trata de montos elevados de estímulos el proceso ya no se deja enteramente en manos de cada dependencia. En segundo lugar, destaca el hecho de que los criterios de evaluación son establecidos unilateralmente por la DGAPA y que ésta cuenta con atribuciones para determinar los montos económicos que corresponden a cada dependencia, con lo que las riendas del Programa quedan bajo control de la burocracia universitaria. Esta situación causó malestar entre la comunidad académica, que exigía criterios transparentes para estos procesos

La tercera versión del PEPRAC (1992) no presenta modificaciones importantes, salvo la posibilidad de ingreso para aquellos académicos que no hubieran tenido oportunidad de concursar en la convocatoria anterior por no reunir alguno de los requisitos (es el caso de los que se encontraban en sabático, en estancias de investigación o en disfrute de becas de posgrado) Para este año la cantidad de aspirantes había aumentado de manera importante, así como el número de beneficiarios. En su informe anual, el Dr. Sarukhán anuncia que se encuentran dentro del Programa 4,587 académicos de tiempo completo. Se puede afirmar que esta tercera etapa representa prácticamente la consolidación del programa de estímulos a la productividad. Aunque el PEPRAC significaba un proyecto de largo alcance en términos de la población a la que iba dirigido —sobre todo si lo comparamos con los programas previos, que tienen una orientación francamente minoritaria—, éste no cubría ni mucho menos a la mayor parte de la población académica de la UNAM. En efecto, la convocatoria establece que el programa está dirigido a los académicos de tiempo completo, lo que excluye a los de medio tiempo, a los profesores de asignatura y a los ayudantes. Según datos de principios de los noventa, la UNAM contaba con un total de 29,085 personas físicas realizando labores académicas y ocupando un total de 36,035 nombramientos (esto es así porque una persona puede contar con dos o más nombramientos), de los cuales 22,786 eran profesores de asignatura, 3,228 profesores de carrera, 1,487 investigadores, 2,311 técnicos académicos (para un total de 7,026 académicos de tiempo completo), 5,521 ayudantes de profesor y 112 profesores y técnicos académicos por honorarios.⁷⁵ Estos datos nos indican que en 1992 el PEPRAC sólo podía beneficiar potencialmente al 24.1% de las personas físicas que laboran como académicos y que este porcentaje se concentraba en los profesores de carrera y los técnicos académicos, pero el programa no estaba diseñado para alcanzar a la totalidad de este grupo (en realidad, el programa sólo benefició aproximadamente al 15.7% de los académicos de carrera de tiempo completo⁷⁶); además, los profesores de asignatura, ayudantes de profesor y académicos por honorarios, que representaban el 78.8% de los nombramientos, no tenían posibilidad de concursar para obtener estímulos. A pesar de la ampliación de la cobertura, el PEPRAC seguía formando parte de una política de estímulos de carácter excluyente.

Los duros años de la crisis económica y las políticas restrictivas seguían presentes en el medio universitario de principios de los noventa⁷⁷. Ante el estancamiento del subsidio

⁷⁵ Cfr. Llerena de Thierry, Rocío, *Evaluación del personal académico*, en *Perfiles Educativos*, op. cit., p. 18.

⁷⁶ De acuerdo al Informe de Rectoría de 1992, el PEPRAC benefició a 4,587 académicos de tiempo completo.

⁷⁷ De 1980 a 1992 el gasto en educación superior cayó de 0.79 a 0.45 del PIB, mientras que la UNESCO recomendaba emplear 2.5% para este sector y el 8% para todo el gasto educativo. Cfr. Gonzalo Varela, op.cit.

federal las universidades públicas tuvieron que buscar fuentes adicionales de financiamiento. En este contexto destaca la constitución en ese año de 1992 de la Fundación UNAM, Asociación Civil, organización de egresados que se da como tarea la obtención de recursos financieros y materiales. En adelante, y a pesar de que las condiciones económicas del país permiten un aumento al presupuesto universitario, las estrategias de obtención de recursos adicionales se convertirán en una de las políticas de la institución: campañas con egresados, programas de vinculación con la iniciativa privada, fortalecimiento de la educación continua, intentos de modificación al Reglamento General de Pagos para permitir el aumento de las cuotas de inscripción y servicios escolares a los alumnos, y los préstamos con las instituciones de crédito.

Con respecto a este último punto destacan las gestiones que inicia en ese año la Universidad con el Banco Interamericano de Desarrollo, para la contratación de un préstamo que se hará realidad al año siguiente (16 de diciembre de 1993) Se trata de un evento de la mayor importancia para la Universidad tanto por el monto del crédito otorgado, como por el tipo de proyecto que va a financiar. El préstamo es por un total de 300 millones de dólares destinados al Programa de Ciencia y Tecnología. En la carta de intención se asienta que el objetivo de este programa "es mejorar la capacidad científica y tecnológica de México, así como ampliar y mejorar la formación de recursos humanos en dichas áreas para atender las necesidades de su desarrollo económico y social, en una nueva etapa caracterizada por la apertura de la economía y la vigencia de las reglas competitivas del mercado."⁷⁸ Más adelante se especifica que el programa forma parte de la política de ciencia y tecnología del gobierno mexicano. Las agencias ejecutoras son la UNAM y, por parte del gobierno federal, el CONACYT. Este hecho se inscribe claramente dentro de los esfuerzos emprendidos por organismos internacionales —el BID entre ellos— por orientar el sentido de la reforma de la Educación Superior en los países en desarrollo, bajo la lógica de las nuevas relaciones capitalistas, fenómeno que se analizó en el primer capítulo de este trabajo. Ahí se examinó cómo estas agencias conciben los proyectos de asistencia financiera a la educación como una inversión, por lo que se tienen que aplicar ciertos criterios antes de su aprobación (viabilidad, establecimiento de condiciones a la institución solicitante, rentabilidad a plazos preestablecidos y posibilidad de realizar evaluaciones periódicas). Por otro lado, las características de este crédito muestran las prioridades de la institución en el desarrollo del conocimiento, pues se realizan esfuerzos para dotar de amplios recursos económicos a las ciencias "duras" y a las disciplinas tecnológicas, dejando en un segundo plano a las ciencias sociales y las humanidades.

Después de tres años de funcionamiento, lapso en cual amplió el monto de sus estímulos y su cobertura, el PEPRAC se había convertido en el programa de apoyo académico más importante de la UNAM. El número de solicitantes de nuevo ingreso y renovación iba en aumento, pero la imposibilidad de incluirlos a todos despertó una serie de críticas que se agregaron a las que ya existían. Al asumir un segundo período de gobierno, el Dr. Sarukhán anunció nuevas modificaciones al programa. La cuarta versión del PEPRAC (1993) tenía las siguientes características: una vigencia diferenciada, de dos años para los tres primeros niveles y de cuatro para el nivel D; cuatro niveles de estímulos que van de uno y medio a siete salarios mínimos mensuales; a los órganos de evaluación ya existentes se agregan los Consejos Académicos de Área y el Consejo Académico de Bachillerato; por primera vez, los aspirantes conocen los criterios de evaluación antes que

⁷⁸ Inter-American Development Bank. <http://wwiadb.org/EXR/doc97/apr/me804s.htm>.

se les apliquen; permanecen los mismos criterios de ponderación; se incorpora a la solicitud de ingreso un resumen de una cuartilla de las actividades que el candidato considere más importantes; se contempla por primera vez la posibilidad de interponer recurso de reconsideración del dictamen; los profesores e investigadores eméritos no son considerados candidatos para ingresar al programa. En esta versión del PEPRAC son evaluados los académicos que ingresaron en la convocatoria de 1991.

Pero el cambio más importante dentro de la política de estímulos a la academia en 1993, fue la creación del *Programa de Recuperación de los Ingresos del Personal Académico de Carrera de la UNAM*, dentro del cual queda incluida la última versión del PEPRAC, que tiene como intención proponer un nuevo esquema de ingresos para los académicos. En junio de 1993 se hace el anuncio del programa, que entrará en funcionamiento en 1994 bajo el nombre de *Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (PRIDE)*, como sustituto del PEPRAC, con las siguientes características: incorporación de los ingresos derivados de este programa de estímulos al salario tabular; modificación de los montos en salarios mínimos a porcentajes del salario tabular según categoría y nivel de cada académico; repercusión de la prima de desempeño en la antigüedad, prima vacacional y aguinaldo; vigencia de tres años para los niveles A, B y C, y de cinco años para el nivel D; montos diferenciados entre el personal adscrito a unidades multidisciplinarias y el de otras dependencias; la instancia de evaluación es la Comisión Evaluadora; los criterios de evaluación y su ponderación serán establecidos por los Consejos Académicos de Área⁷⁹; se establece que la evaluación tendrá prioritariamente un carácter cualitativo; los criterios de ponderación son: 1) Formación académica, escolaridad y reconocimiento académico, 2) Docencia, 3) Investigación, 4) Desarrollo de infraestructura académica y 5) Difusión y extensión y colaboración en programas institucionales (nuevo criterio de ponderación).

El PRIDE acusa los efectos de las principales críticas que habían recibido los programas de estímulo institucional por parte de la comunidad académica. En efecto, ante el grave deterioro salarial del trabajo académico los programas de estímulo como el PREPAC y otros no eran recibidos por los docentes e investigadores como un estímulo, un premio o un reconocimiento a su labor, sino como un complemento salarial, como un remedio parcial al deterioro de su poder adquisitivo. Precisamente uno de los rasgos más notables de este nuevo programa es que se presenta como una estrategia para la recuperación de los ingresos del personal académico de carrera. Esto se percibe claramente al revisar las modalidades que tiene la asignación de recursos. Se prescinde del criterio de salario mínimo que había sido la característica de los programas anteriores y se establecen los siguientes niveles numéricos progresivos a los que se les asigna un porcentaje del salario tabular vigente: 1) 15%, 2) 35%, 3) 55%, 4) 75% y 5) 95%. Bajo este mecanismo, se tiene un mayor control del presupuesto pues las variaciones ya no dependen de un elemento tan inestable como el salario mínimo, que en épocas de inflación puede sufrir alteraciones en periodos muy cortos, sino del aumento que anualmente se hace del salario tabular. Por otro lado, esta medida diversifica aún más las percepciones de los académicos, pues cada nombramiento tiene un salario base distinto; si a esto se agrega la prima de antigüedad y la diferenciación que se hace para las unidades multidisciplinarias, tenemos una situación de

⁷⁹ Los Consejos Académicos de Área son órganos colegiados y propositivos, intermediarios entre el Consejo Universitario y los Consejos Técnicos. Fueron creados por el Consejo Universitario en 1992, a partir de una propuesta emanada del Congreso Universitario. Cfr. Díaz Barriga, A. y Teresa Pacheco, op. cit., p.33.

gran heterogeneidad salarial. Para darle mayor legitimidad al proceso de evaluación, se modifican los criterios para la integración de las comisiones evaluadoras, las cuales se componen por académicos que se ubican en los niveles más altos de estímulo y por dos miembros externos a la dependencia designados por el Consejo Académico de Área. Esta última instancia adquiere gran fuerza, pues es la que además decide los criterios generales de evaluación. Con respecto a este último punto, también se percibe la influencia de las críticas hechas a los sistemas de evaluación de los programas de estímulo, en el sentido de que sus criterios eran eminentemente cuantitativos, lo que las volvía parciales e insuficientes; ahora se busca una evaluación de carácter cualitativo, basada en el nombramiento académico, la categoría y el nivel. Por último, otro aspecto destacado de este programa es la importancia asignada a los posgrados –principalmente al doctorado– para calificar el criterio de Formación y escolaridad.

El siguiente programa de importancia estratégica en la segunda administración del Dr. Sarukhán es el *Programa de Estímulos a la Productividad y el Rendimiento del Personal Académico de Asignatura* (PEPRASIG), que tiene como propósito considerar al sector más numeroso de la población académica universitaria, pues en ese entonces los profesores de asignatura representan el 63.2% del total de nombramientos académicos de la UNAM⁸⁰ y sobre ellos recae el peso principal de las labores de docencia. Las características del programa son las siguientes: dirigido a profesores de asignatura sin nombramiento de investigador o profesor de carrera y a técnicos académicos con actividad docente frente a grupo; estímulos económicos por cada tres horas de clase, con un máximo de 30 horas a la semana en bachillerato y 18 horas en licenciatura y posgrado; el estímulo se otorga mensualmente por un periodo lectivo; es requisito tener un año de antigüedad docente, estar titulado y cumplir con ciertas obligaciones laborales (90% de asistencias registradas, cubrir el programa del curso y entregar oportunamente las actas de examen).

En su informe de ese año el Rector mencionó que para poner en funcionamiento este programa, que en su primera versión benefició a 7,363 profesores, se tuvo que hacer un trabajo de negociación con el gobierno federal para conseguir los recursos financieros extraordinarios que se requerían para ese propósito. Aunque este programa atendía a una de las principales fuentes de inconformidad dentro de la comunidad académica, estaba lejos de resolver el problema: en su primera versión incluía aproximadamente al 30% de los profesores de asignatura y los estímulos para los beneficiados no eran considerables, si se toma en cuenta que los criterios de asignación se dan en función del número de horas y que una gran cantidad de estos docentes está contratada para impartir muy pocas horas (el 60% de este personal tiene ocho horas de clase o menos⁸¹). En este sentido, se empezaba a abrir más la brecha, en cuanto a las condiciones de trabajo y remuneración, entre profesores de carrera y de asignatura, situación que no parece tener condiciones estructurales para su resolución pues los canales para que un profesor cambie de nivel o categoría son muy estrechos (en 1989, a nivel de facultades y escuelas, solamente se abrieron 640 concursos de oposición, 465 para profesores de asignatura, 126 de carrera y 49 para técnicos académicos⁸²).

⁸⁰ Hoy en día la proporción sigue siendo la misma, aunque si se atiende a los porcentajes del personal académico por categoría las proporciones son las siguientes: asignatura 72%, carrera 18% e investigación 10%. Cf. *Nómina de la quincena 20 de 1999*. UNAM, Dirección General de Personal.

⁸¹ Llerena de Thierry, op. cit., p.28.

⁸² Op. cit., p. 27.

El año de 1993 fue pródigo en programas, pues además de los ya mencionados se impulsaron los siguientes:

Programa de Fomento a la Docencia para Profesores e Investigadores de Carrera (FOMDOC): dirigido a profesores e investigadores de carrera con actividades docentes como tutorías, dirección de tesis o impartición de clases; otorga un estímulo de \$100 a \$400 de acuerdo a categoría, actividad docente y lugar de actividad docente; vigencia de un año con posibilidad de renovación; es requisito tener un año de antigüedad y cumplir con las obligaciones laborales (90% de asistencia, cubrir en su totalidad el programa y entregar puntualmente las actas de examen).

Programa Fundación UNAM de Becas y Becas Crédito para la Actualización y Superación del Personal Docente: dirigido a docentes del bachillerato y la licenciatura con antigüedad mínima de tres años; brinda apoyo para la capacitación disciplinaria y la formación pedagógica a través de becas para realizar cursos o estancias académicas en el extranjero por un año y becas crédito para realizar cursos o estancias académicas en el extranjero, que deberán ser reintegradas, a través de descuentos quincenales, al final del curso o la estancia; los requisitos son ser profesor de carrera o asignatura definitivos (10 horas mínimo), tener actividad docente frente a grupo, estar titulado y reintegrarse a sus actividades docentes al término del curso o estancia.

Con la intención de proporcionar a los académicos mayores oportunidades de participación en proyectos de investigación, de propiciar la colaboración entre jóvenes académicos y aquellos con mayor experiencia, de contribuir a la formación de recursos humanos y de fomentar el desarrollo de proyectos interdisciplinarios, se crea el *Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica* (PAPIIT) para profesores e investigadores titulares de tiempo completo, a través de la reestructuración del antiguo PAPIID; este programa está dirigido a profesores e investigadores de carrera titulares de tiempo completo; ofrece recursos económicos para el desarrollo de proyectos, que serán seleccionados por comités de evaluación divididos en cinco áreas; la administración de los fondos estará supervisada por la UNAM y todas las adquisiciones serán propiedad de la institución; se deberá presentar anualmente un informe académico y otro financiero a la DGAPA. Otro producto de la transformación del PAPIID es el *Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales al Mejoramiento de la Enseñanza* (PAPIME), que tiene como finalidad promover el desarrollo y uso más amplio de nuevas técnicas y formas de enseñanza, fundamentalmente a través de la generación de programas de cómputo de apoyo a la docencia.

Por último, surge el *Programa General para Promover la Estabilidad del Personal Académico*, que busca otorgar mayor estabilidad a la planta docente mediante un proceso de evaluación que garantice la permanencia del personal académico de alta calidad. Este programa es particularmente importante porque toca uno de los aspectos más sensibles de la condición de los académicos en la UNAM —su situación laboral—, sobre la cual volveremos más adelante.

Para 1994 se adicionan nuevos programas a los ya existentes. Uno de ellos es el *Programa de Apoyo a la Incorporación del Personal Académico de Tiempo Completo*, que tiene por objeto propiciar la incorporación a la Universidad de personal académico de reciente contratación, que se haya distinguido en la actividad académica o en la práctica profesional, mediante una prima especial transitoria determinada como un porcentaje del salario tabular. El *Programa de Actualización y Superación del Personal Docente del Bachillerato*, busca propiciar la innovación y el mejoramiento de la enseñanza en este nivel

educativo, a través de la incorporación de docentes a diplomados disciplinarios o cursos de entrenamiento pedagógico dentro de la UNAM o en el extranjero, para lo cual la institución da una serie de facilidades (comisión con goce de sueldo, pago de cuotas de inscripción, viáticos, etc.). Finalmente, surge el *Programa de Apoyo para Estancias Posdoctorales en la UNAM*, con el fin de beneficiar a académicos que colaboren en un proyecto de investigación en un área de interés para la dependencia receptora y de fortalecer los programas de formación de recursos humanos de alto nivel y de investigación.

En los dos últimos años del rectorado de José Sarukhán no se crearon nuevos programas, sino que se buscó consolidar los ya existentes. Efectivamente, el número de académicos participantes en los diferentes programas ofrecidos por la Universidad aumentó notablemente. Así lo demuestran los datos que el Rector ofreció en su último informe de gobierno en 1996: el número de académicos beneficiados con los programas de estímulos que iniciaron en 1990 con el PEPRAC tuvo un incremento del 69% con el PRIDE, al final de su administración; el 70% del total del personal académico de carrera recibe el PRIDE, con un estímulo de 62%, en promedio, de su salario nominal y de sus prestaciones; en cuanto al PEPRASIG, en tres años de funcionamiento ha mostrado un crecimiento del 28%, beneficiando al 48% del total de profesores de asignatura con un estímulo de 55%, en promedio, de su salario y de sus prestaciones; y el FOMDOC incrementó su número de académicos inscritos en un 36%. Los demás programas también presentaron incremento en los porcentajes por lo que, desde el punto de vista del crecimiento numérico, la administración central de la Universidad los presentó como exitosos.

La comunidad académica ante los programas de estímulo mediante evaluación

La implantación de programas de evaluación del trabajo académico que otorgan incentivos económicos, ha traído una serie de implicaciones y consecuencias en la calidad y organización del propio trabajo académico. Desde su aplicación en la UNAM a principios de la década de los noventa se han generado una serie de opiniones, críticas, investigaciones y análisis, que han circulado en foros, revistas, periódicos, libros y congresos, que junto con los comentarios informales y "charlas de pasillo", conforman la visión de la comunidad académica sobre la naturaleza y efectos de estos programas. La heterogeneidad de esta comunidad hace que, necesariamente, los discursos producidos sean diversos en cuanto a enfoques, niveles de profundidad, aspectos que consideran e intencionalidad. Por otra parte, no hay que perder de vista que, como se señaló líneas arriba, muchas de estas opiniones han impactado directamente a los propios programas, pues se les han realizado modificaciones en función de la recepción que han tenido dentro del medio académico. Un mayor conocimiento de estos programas y del tipo de reforma educativa que llevan implícita, no puede dejar de lado las reacciones de los actores sociales a los que van dirigidas estas políticas, pues cualquier proyecto educativo debe pasar por las mediaciones que los distintos grupos sociales le imponen.

La política de *academización*, que fue el eje de los dos periodos de gestión del Dr. Sarukhán, se aplicó a través de quince distintos programas que cubrían tres grandes aspectos de la situación de los académicos: los estímulos, el desarrollo y la superación profesional. Una revisión de los distintas acciones de esta administración permite ver que el primer aspecto constituye la principal preocupación, pues la mayor parte de los programas elaborados están relacionados con diversas formas de estimular el trabajo de los académicos. De estos programas destacan cuatro por su carácter masivo y por el impacto

que causan en la comunidad académica: el PEPRAC, el PRIDE (que sustituye al primero), el PEPRASIG y el FOMDOC.

Como ya se comentó, el primero de estos programas fue el PEPRAC que en sus inicios no tuvo muy buena acogida pues los montos de los estímulos eran bajos y en este sentido no constituía para los académicos una vía idónea para la recuperación salarial. La irritación que inicialmente causó en el medio universitario se debía a la percepción de que, pese al reconocimiento por parte de la institución de la caída en los ingresos económicos de los académicos, ésta ofrecía ahora incrementos salariales selectivos e insuficientes. A esto se agregaba el clima de descrédito de la vida académica universitaria, que se había generado en algunos sectores sociales en el transcurso de la década de los ochenta y que hacía que el trabajo de los académicos fuera visto con desconfianza. En un contexto de deterioro salarial y de descalificación social, el PEPRAC significaba una falta de reconocimiento al trabajo académico: la evaluación a que era sometido el solicitante duplicaba la que había hecho la propia institución a través de los canales que marca el Estatuto del Personal Académico (EPA) -presentación de planes e informes anuales ante Consejos Técnicos- y tenía como finalidad otorgar estímulos económicos temporales.

Pero, precisamente, lo precario de la situación económica de los académicos hizo que las reservas iniciales hacia el programa fueran cediendo a medida que el PEPRAC incrementaba el monto de los estímulos. Para lograr lo anterior la Universidad tuvo que negociar con el gobierno federal el financiamiento extraordinario correspondiente, el cual no fue negado porque la política de incrementos salariales selectivos en función de la productividad era plenamente impulsada desde el gobierno de Salinas de Gortari⁸³, que en 1992 crea el programa de Carrera Docente del Personal Académico con un fondo económico que sería parte del subsidio federal de 1993 a las universidades y que debería complementarse con los ingresos que éstas mismas generaran. Pero esta circunstancia desnudaba uno de los puntos flacos del programa: el monto de los estímulos económicos no está determinado por la productividad y la calidad del trabajo de cada académico, sino por la capacidad financiera de la institución, por lo que hipotéticamente el programa podía ser recortado o cancelado por razones de carácter económico. La preocupación por la salud financiera de estos proyectos se pone de manifiesto cuando, por un lado, las autoridades universitarias se niegan inicialmente a hacer que los estímulos formen parte del salario del trabajador, con lo que se evita su transformación en un derecho laboral; y, por otro lado, cuando los estímulos dejan de calcularse sobre la base del salario mínimo (característica del PRIDE), para evitar las fluctuaciones que este indicador económico experimenta en épocas de crisis.

Pero, en el fondo, las líneas prioritarias de acción de estos programas de evaluación no son remunerativas y no están exclusivamente vinculadas a consideraciones financieras, sino que deben ser vistas como eficaces mecanismo de conducción de las políticas académicas de las universidades públicas. En este sentido, el PEPRAC y los demás programas de estímulo brindan una serie de ventajas a la administración central de la Universidad para poder ejecutar su proyecto de transformación sin interferencias políticas. Como quedó claro después del intento de reforma del rector Carpizo, cualquier propuesta de modificación debe considerar el "factor político", pues se pueden crear una serie de

⁸³ El gobierno federal impulsa su propio programa de estímulos a los docentes de la educación pública, con la creación de Carrera Magisterial, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992.

resistencias o de movimientos de clara oposición al proyecto reformista. En el caso del sector académico, es innegable el enorme peso que han tenido las organizaciones sindicales de la Universidad, sobre todo en lo que se refiere a derechos laborales tan importantes como las percepciones económicas. Desde su aparición en la década de los setenta se han convertido en importantes actores políticos de la vida universitaria y en los interlocutores obligados de las autoridades cuando se tratan condiciones de trabajo en la institución. Es el caso de los salarios, que en la UNAM se caracterizan por estar basados en un esquema de homologación: el monto de los sueldos de trabajadores académicos está establecido por un tabulador que determina el mismo ingreso económico para cada categoría y nivel; sobre esta base se realizan anualmente negociaciones entre la administración central y el sindicato para establecer porcentajes de aumentos salariales generalizados. Estas negociaciones no han estado exentas de conflictos y en algunos momentos la acción sindical se ha convertido en un elemento de fuerte presión política que influye en las decisiones del gobierno universitario. Por otro lado, es sabido que para diseñar una política financiera las autoridades consideran siempre que el gasto en salarios consume la mayor parte de los ingresos de la Universidad. En este contexto se comprenderá mejor la importancia de un mecanismo de conducción de la política académica y de control del presupuesto asignado a salarios, que impide la ingerencia del sindicalismo universitario: los fondos ejercidos como resultado de los programas de evaluación de los académicos no son considerados sueldos por las autoridades y por lo tanto no entran en las negociaciones con el sindicato.

Esta situación tiene implicaciones directas para los sindicatos de académicos, porque los tradicionales mecanismos de recuperación salarial derivados de los aumentos generales sobre las vías del salario tabular base y del contrato colectivo, ya no resultan idóneos ya que están siendo sustituidos por los programas de estímulo contra productividad, con lo que se erosiona el poder de representatividad de estos actores políticos.⁸⁴ Por otro lado, es necesario considerar que factores externos a la Universidad apuntalan la aceptación de estos programas. En 1992 –año en que entra en funcionamiento el PEPRAC- el gobierno de Carlos Salinas continúa con la política de contención salarial característica de los regímenes neoliberales, al poner en funcionamiento el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico que establece límites a los incrementos salariales; la lógica de esta política económica es la de atajar la inflación a través del establecimiento de topes salariales, que fijan los incrementos anuales a los sueldos con base en las proyecciones de las tasas de inflación, de tal manera que los ingresos de los trabajadores estarán siempre por debajo de este índice, con lo que se transfieren los costos de las crisis económicas a los asalariados. Con estas medidas a los trabajadores académicos les quedaban dos opciones: permanecer bajo el esquema de la tradicional política laboral y recibir anualmente los incrementos generales a su salario producto de la negociación bilateral entre institución y sindicato, con lo que esto significa en términos de deterioro económico, o bien aceptar las nuevas relaciones laborales que la Universidad establece y buscar complementos salariales más atractivos a través de instancias como el PEPRAC.

Pero no todos los académicos tienen la posibilidad de optar. Los programas de estímulos están dirigidos al personal de carrera de tiempo completo, con lo que se deja al margen a una gran cantidad de profesores. Además, el acceso a los puntajes más altos que

⁸⁴ Este mecanismo se está extendiendo al sector administrativo, pues la UNAM diseñó un programa de estímulos económicos especiales para el trabajador administrativo, paralelo al que existe para los académicos.

implican remuneraciones mayores, está restringido a unos cuantos. En este sentido, el PEPRAC y sus similares son percibidos como mecanismos injustos e inequitativos, en cuanto a su diseño y a los mecanismos mediante los que se aplican, como lo ejemplifica un artículo de la época: "Se participa en una evaluación en la que no todos estamos en las mismas condiciones y se nos evalúa como si lo estuviéramos. Se premia nuevamente a los ya premiados. ¿Por qué no se proporcionaron condiciones de trabajo a todos, en iguales circunstancias, y después se les evaluó?"⁸⁵ Ante las nuevas reglas de evaluación individualizada, con criterios de medición homogéneos para todos los académicos, algunos de éstos responden reclamando a la institución la falta de condiciones mínimas para poder cumplir con los estándares que ella misma exige, lo que constituye, de manera indirecta, una evaluación general de la institución misma. El argumento central de esta crítica es que la aplicación de evaluaciones homogéneas a sujetos que tienen condiciones distintas reproduce las desigualdades que existen entre ellos. Así, los mejor evaluados y los que recibirán los niveles de estímulo más altos son los investigadores de prestigio, quienes ya cuentan con diversas fuentes de ingreso y financiamiento (SNI, premios, distinciones, apoyos de instituciones externas, etc.) y que constituyen un grupo minoritario, dejando de lado a una mayoría compuesta por académicos jóvenes o de experiencia pero de escasa producción.

Este problema hacía alusión a una de las características más criticadas del PEPRAC, que consistía en su noción de productividad ligada a una concepción del trabajo científico y a las labores de investigación. Desde la aparición de este programa fue evidente la deuda que tenía con el SNI, que es considerado el programa de evaluación de la productividad pionero en el medio académico, que inaugura en nuestro país el sistema *merit pay*⁸⁶. En el diseño de los parámetros de evaluación de este sistema tuvieron un papel destacado los investigadores del campo de la física, que establecieron criterios provenientes de este ámbito disciplinar, que implicaban fundamentalmente el recurso a la evaluación por pares o colegas, la exigencia de niveles mínimos de formación (fundamentalmente doctorado) y el uso de factores de ponderación cuantitativos (principalmente el número de trabajos publicados). Como sucedió con el PEPRAC en sus inicios, el SNI recibió una serie de críticas desde la comunidad de investigadores muy parecidas a las que se le hicieron al primero, pues se le consideraba incapaz de reconocer las diferencias que existen en las formas de producir conocimiento en las distintas disciplinas y se le reprochaba que usara los mismos criterios para medir la productividad de científicos sociales y naturales. En buena medida, estos señalamientos tenían su origen en los procedimientos de evaluación del SNI que descansan en parámetros cuantitativos que buscan medir los méritos de un solicitante, de quien sólo se conoce la información consignada en su expediente. Aún con estas deficiencias y a pesar de las protestas, los criterios de evaluación de este sistema fueron imponiéndose con tal fuerza que fueron adoptados, con algunas modificaciones, por las universidades públicas que lo utilizaron como mecanismo de orientación del trabajo académico⁸⁷. La implantación del PEPRAC en la UNAM, siguiendo el modelo de *merit pay* del SNI, hizo que los criterios para medir productividad y desempeño académico (que

⁸⁵ Galán Giral, Isabel, op. cit., p. 64.

⁸⁶ Sistema para evaluar rendimientos y asignar salarios función de ello, que se estableció en los Estados Unidos desde 1910. Cfr. Glazman, Raquel, *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*, Paidós, México, 2001.

⁸⁷ En este punto, no hay que olvidar el importante papel de promoción que jugaron desde 1989 la ANUIES y la CONAEVA.

representaba el 40% de la ponderación en la primera versión de este programa) se basaran en la contabilidad de productos tangibles, fundamentalmente publicaciones, que es la forma típica en que se materializa el trabajo científico. De esta manera, se privilegiaban las labores de investigación por sobre las de docencia y, consecuentemente, se premiaba a los investigadores por encima de los académicos que hacían fundamentalmente trabajo de aula.

Abundando más al respecto, es interesante observar que la primera versión del PEPRAC se propone medir la productividad de la docencia a través de elementos que sean susceptibles de comprobación empírica (elaboración de material didáctico, antologías, notas de cursos, libros de texto, material audiovisual, traducciones, modificación de planes y programas y artículos), dejando de lado todas las actividades que no son fácilmente materializables (fundamentalmente las que tienen que ver con la interacción maestro-alumno con intenciones de aprendizaje, dentro y fuera del salón de clase), pero que constituyen la parte medular de la actividad docente. Con estos criterios de evaluación de la productividad los docentes estaban en clara desventaja con respecto a los investigadores y aún con respecto a los que hacían labores de difusión de la cultura (a estos se les calificaba a través de criterios como el número de exposiciones, publicaciones y traducciones). La aplicación de estos programas de evaluación se traducía en un mayor aprecio a las labores de investigación por sobre las de docencia y las de difusión de la cultura, que no corresponde al contenido de la Ley Orgánica de la UNAM, en la que estas labores sustantivas se encuentran consignadas sin establecer entre ellas jerarquía alguna. Además, exigir a los académicos de todas las áreas el mismo tipo de producción implica un desconocimiento de las especificidades y modalidades de trabajo de cada una, y los obliga a la realización de actividades que tienen como único objetivo la obtención de las calificaciones necesarias para alcanzar estímulos.

Esta es una de las razones que nos lleva a considerar que el objetivo de programas como el PEPRAC no es provocar mayores niveles de productividad, ni premiar la dedicación de los académicos, ni aliviar su situación económica, sino orientar sus actividades; es más un mecanismo de control y verificación que de estímulo. Los criterios productivistas de evaluación han llevado a los académicos a modificar y jerarquizar sus actividades laborales, para adecuarse a los parámetros impuestos por los programas de estímulo. El PEPRAC enseñó a los maestros que las actividades dentro del salón de clase eran menos importantes que las que se realizan afuera, y que dentro de éstas últimas también existen diferencias pues es más valorado producir artículos, ponencias o libros, que dar asesorías a estudiantes o dirigir tesis.

Pronto los académicos se dieron a la tarea de publicar, aún cuando esta actividad fuera para muchos casi totalmente desconocida. Además el medio académico-científico no estaba preparado para satisfacer una creciente oferta de trabajos en busca de algún espacio para su difusión, pues el número de revistas científicas o especializadas era muy reducido y el presupuesto que las dependencias universitarias asignaban al área editorial era insuficiente para publicar en forma de libros los trabajos propuestos por sus académicos. El problema se complica porque, siguiendo los criterios del SNI, los programas de estímulo califican con puntajes mayores los trabajos que aparecen en revistas internacionales y en las que cuentan con arbitraje, por sobre los que tienen cabida en publicaciones nacionales o sin comité editorial. Publicar se volvió una odisea que exigió a los docentes el aprendizaje de estrategias y conocimientos *ad hoc* para cumplir con este requisito. Las pocas investigaciones que se han hecho para conocer la opinión de los académicos acerca de estos

programas⁸⁸, han revelado algunas de estas estrategias por boca de los propios profesores: publicar varias veces el mismo trabajo con algunas modificaciones, subdividir un trabajo en varias partes para publicar individualmente cada una, incluir en el trabajo el nombre de un compañero como coautor a cambio de que él haga lo mismo en uno suyo, acordar con colegas citarse mutuamente en las publicaciones. Como se ve, la exigencia de publicar a toda costa trajo consigo una serie de efectos perversos en las actividades del académico y en sus relaciones profesionales con sus colegas. Sin embargo, las consecuencias más graves se dan en el plano general de la vida académica universitaria. Después de una década de funcionamiento de los programas de estímulo a la productividad, es innegable que el número de trabajos publicados por los académicos universitarios ha crecido notablemente, lo mismo que la cantidad de revistas especializadas en cada una de las áreas disciplinares, pero estas cifras no nos dicen nada sobre el efecto de este crecimiento en la producción y circulación del conocimiento. La presunción es que ese crecimiento está motivado, en buena medida, por el afán de cumplir con los estándares de la evaluación institucional y no por un interés cognoscitivo. Las estrategias de simulación que refieren algunos académicos muestran que en muchos casos se publica bajo la presión de la evaluación y no por los tiempos que imponga el propio desarrollo de la investigación en curso o del trabajo que se desarrolla; si lo que cuenta es el número de publicaciones, los investigadores preferirán dar cuenta de los avances de su trabajo en varios artículos que en un solo libro, optarán por investigaciones de corto alcance y sin muchas complicaciones que les permitan "producir" rápidamente, a los proyectos de largo aliento en donde los resultados tardan mucho en llegar. Los imperativos de la evaluación pueden dar lugar a un mayor número de trabajos publicados, pero si se quiere tomar esto como un indicador de calidad o como signo de que la reforma *academizante* va en la dirección correcta, estas cifras pueden constituir un espejismo.

Lo mismo puede decirse del aumento de las revistas especializadas, pues aunque es deseable que existan espacios suficientes para la difusión del conocimiento, es innegable que el incremento de éstas en el medio académico mexicano responde a las demandas que imponen los programas de estímulos y en esa medida influyen en sus características y modo de funcionamiento. Cuando aparecen los programas como el SNI y más adelante el PEPRAC, pocas revistas cumplían con el perfil exigido por éstos, de ahí que en 1993 el CONACYT lance una convocatoria para acreditar revistas científicas, que implicaba otorgarles apoyos condicionados al cumplimiento de las normas exigidas por este organismo, que fundamentalmente consistían en que contaran con arbitraje nacional e internacional y que tuvieran un cuerpo editorial de reconocido prestigio en esos ámbitos. Esto le otorga al CONACYT un doble beneficio: de un lado, facilita las labores de calificación sobre las publicaciones de sus candidatos, pues existe ya un grupo de revistas nacionales a las que pueden recurrir éstos y que reúnen los requisitos que el programa exige; por otro lado, este organismo amplía sus mecanismos de control sobre la actividad científica mexicana, pues no sólo evalúa proyectos y posgrados, sino también revistas⁸⁹. Pero, a pesar de este aumento de publicaciones especializadas, los académicos siguen

⁸⁸ Cfr. Díaz Barriga y Teresa Pacheco, op. cit. y Rueda Beltrán, Mario y Raquel Hernández, *Evaluación del trabajo académico. Análisis de una experiencia*, en *Perfiles educativos*, UNAM-CESU, N° 53-54, julio-diciembre 1991, pp. 67-71.

⁸⁹ El cuadro se completa cuando consideramos que los CIEES evalúan programas, la CONAEVA instituciones, el CENEVAL alumnos y los programas de estímulos a los profesores.

quejándose de la dificultad para que sus trabajos sean aceptados y en algunos existe la impresión de que esto no tiene que ver con la calidad del escrito sino con las relaciones que se tengan dentro de los comités editoriales; algunos otros se quejan de la práctica impuesta por algunas revistas de cobrar por cada cuartilla que se pretende publicar, pues deja la impresión de que se trata de un asunto comercial y no científico. Por otro lado, la decisión impuesta por el SNI y retomada por otros programas de evaluación de calificar con una mayor puntuación las publicaciones en revistas internacionales, ha traído una serie de efectos negativos, pues los académicos tratan de colocar los buenos trabajos en ese tipo de revistas y envían los de menor calidad o los que no fueron aceptados a las revistas nacionales, con lo que se afecta el nivel de estas últimas; además, el interés por publicar en el extranjero hace que la preocupación por influir en el medio académico nacional deje de ser una prioridad; por otro lado, las investigaciones que traten temas o problemas "locales" tendrán menos oportunidad de publicar en el extranjero, sin importar la calidad del trabajo, y por lo tanto sus puntajes en la evaluación serán menores; por último, a juzgar por los señalamientos hechos por los propios académicos, al privilegiar la publicación de artículos en revistas extranjeras se beneficia a unas disciplinas por sobre otras, pues los científicos sociales, por el tipo de temáticas que abordan, tienen más dificultades para colocar sus trabajos que los físicos o los biólogos, por ejemplo. Como se ve, la decisión de los programas de estímulo de basar sus criterios de evaluación en indicadores indirectos y cuantificables seguramente facilita las labores de calificación, pero provoca una serie de inconformidades entre los candidatos que reclaman situaciones de injusticia e falta de equidad, además de provocar serias distorsiones en el trabajo de los académicos.

Los reclamos de la comunidad no sólo se dirigen a los mecanismos de evaluación, que son considerados inequitativos, insuficientes y centrados en una concepción acumulativa del trabajo académico, sino también tocan a las comisiones evaluadoras a las que se les acusa de parciales, poco objetivas, ineficientes e inflexibles. La percepción de algunos profesores es que estos órganos tienden a beneficiar a los académicos prestigiados o a aquellos que formaban parte de grupos de poder dentro de la institución; que los miembros de estas comisiones no son expertos en evaluación, por lo que la traducción que hacen de los criterios generales del programa a la situación particular de una dependencia no es afortunada la mayor parte de las veces; que las revisiones de cada caso son apresuradas y superficiales; que hay insensibilidad y cerrazón para analizar inconformidades o aceptar impugnaciones. Este clima no es saludable para la vida académica pues hay que recordar que los programas de estímulos están basados en la evaluación por pares, lo que implica posibles fricciones o rompimientos entre aquellos que forman parte de las comisiones evaluadoras y sus compañeros de dependencia. Por otra parte hay que reconocer que quienes han formado parte de estos procesos han adquirido nuevos saberes sobre lo complejo y diverso de la actividad académica, sobre la naturaleza misma de la evaluación y sobre las políticas de la institución, lo que les ha llevado a cuestionar estos programas. Es innegable que las modificaciones que éstos han tenido se deben en parte a los señalamientos críticos de los académicos, que los han vivido desde afuera y desde adentro. Sin embargo, los señalamientos críticos consideran que la participación de algunos miembros de la comunidad dentro de estos procesos es absolutamente marginal y tiene más bien intenciones de dotarlos de legitimidad, ya que esta intervención sólo se da al nivel de la aplicación de los mecanismos de evaluación. En este sentido, se piensa que las comisiones solamente están haciendo el trabajo sucio que implica calificar a sus compañeros, pero que no tienen ninguna injerencia en el diseño de los

programas ni en los criterios generales de evaluación. Esta observación se aplica, sin embargo, a la comunidad académica en su totalidad, pues los programas de estímulo a la productividad son el resultado de una concepción vertical y centralista de la gestión universitaria, que impide o limita la participación amplia de los sujetos de la institución; antes bien, la planeación y conducción de estos programas aseguran e incrementan el poder de la estructura administrativa o el de ciertas áreas que se consideran estratégicas (piénsese, por ejemplo, en el enorme peso que ha adquirido dentro de la Universidad la DGSCA, que se ha convertido en la instancia clave para la conducción de las políticas académicas)

Pero, la mayor parte de las críticas que recibió el PEPRAC no sólo tenían que ver con el hecho de que privilegiaba la investigación por sobre la docencia entre los profesores de tiempo completo o con las funciones generales de evaluación, sino con la circunstancia de que, a escala global, era percibido como un mecanismo de exclusión pues dejaba al margen a la mayor parte de los académicos universitarios, fundamentalmente a los profesores de asignatura. Como ya se mencionó, esta circunstancia trató de enmendarse con la creación del PEPRASIG en 1993, pero las características de este programa no resolvieron el problema de encontrar mecanismos adecuados para realizar la evaluación de las labores docentes. Sin embargo, antes de abordar esta problemática es necesario hacer algunos señalamientos con respecto a la condición social de los docentes, pues es un elemento que gravita en la concepción de los programas de evaluación de su trabajo. En primer término, es significativo el hecho de que los programas de estímulo diseñados específicamente para la actividad docente hayan comenzado a funcionar tres años después de la puesta en marcha de este tipo de programas entre los académicos (la primera versión del PEPRAC data de 1990), pues parece indicar que esta actividad y la comunidad que se hace cargo de ella tuvieran una importancia secundaria dentro del proyecto de reforma universitaria. Esta presunción se conecta, necesariamente, con la imagen social que tiene hoy la docencia como profesión devaluada y con la disminución social de la figura del profesor, que se ha concretado en los bajos salarios que ahora son característicos de esa actividad profesional. Alrededor de la figura del docente se ha construido un discurso contradictorio que, por un lado, exalta la importancia de éste para el desarrollo social sobre todo en el contexto de lo que se ha dado en llamar la "sociedad del conocimiento" y, por el otro, difunde la imagen del docente como un profesional poco actualizado o con una formación deficiente. Incluso podríamos afirmar que se ha configurado una percepción social sobre el profesor que lo presenta más cercano al modelo del empleado que del profesional, por la poca autonomía con la que realiza su trabajo, por la débil delimitación de sus habilidades profesionales⁹⁰ y por su incapacidad para determinar el monto de sus ingresos. Los propios docentes han interiorizado esta imagen, lo que ha generado en ellos insatisfacción con sus salarios y desmotivación hacia sus actividades laborales⁹¹, que se ven reflejados en su trabajo lo que a su vez provoca las críticas que los consideran ineficientes y apáticos, creando el círculo vicioso que alimenta la percepción social que sobre ellos se

⁹⁰ Es común entre los egresados de las carreras universitarias que sus primeras experiencias laborales sean las actividades docentes, pues se piensa que éstas no exigen un tipo de capacitación especial. En este sentido, la docencia se considera como una ocupación de paso, mientras se consigue lo que se considera un verdadero empleo, de tal manera que los que permanecen en ella sean considerados como profesionales de segunda.

⁹¹ Recordemos que el argumento de insatisfacción hacia el trabajo entre los académicos, está presente en la exposición de motivos que hace el Rector Sarukhán cuando anuncia sus programas de estímulo. Cfr. **Informe 1989**, op. cit., p.21.

construye. Estos fenómenos se encuentran en la base de los programas y acciones institucionales que pretenden orientar el trabajo docente.

Es en este contexto que el PEPRASIG se constituye con la encomienda de atender al sector más numeroso de la academia y para hacerse cargo de evaluar sus actividades. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la naturaleza del trabajo docente dificulta su evaluación y que sobre este punto existe en el medio pedagógico un largo debate sobre las distintas maneras de abordar esta empresa, así como de la elección de los instrumentos y parámetro para realizarla. El panorama se complica cuando la intención del programa es evaluar la productividad, entendida como la elaboración de productos específicos en un tiempo determinado; esto explica el hecho de que en los programas de estímulos anteriores (PEPRAC, PRIDE) se evaluara el trabajo docente con indicadores similares a los exigidos a los investigadores. Sin embargo, lo central de las actividades de transmisión del conocimiento no se materializa en productos, sino en bienes simbólicos imposibles de cuantificar: "la actividad docente no tiene resultados tangibles, porque sus efectos son *procesuales, dinámicos, cualitativos y de múltiples integraciones*"⁹². La diversidad de actividades que constituyen el trabajo docente difícilmente puede traducirse a indicadores cuantitativos, esta condición se contraponen con un mecanismo evaluador basado en la calificación por puntos para establecer niveles o categorías entre los docentes. En un intento por salvar las dificultades que implica pasar de una evaluación cuantitativa a otra de naturaleza cualitativa, el PEPRASIG abandona los indicadores de productividad característicos del PEPRAC y propone una evaluación basada en mecanismos de certificación de algunas de las actividades más formales y externas del trabajo docente, con lo que se opera una simplificación absurda de la labor docente. Así, en este programa se presenta la incongruencia de establecer objetivos elevados —estimular el desempeño sobresaliente de los docentes y elevar los niveles de productividad y calidad de esta actividad— a través de la verificación del cumplimiento de aspectos como la asistencia, la puntualidad, la presentación del programa del curso, la evaluación oportuna de los estudiantes y la entrega puntual de calificaciones.

El otro elemento de ponderación en las evaluaciones que hacen este programa y los anteriores es la *formación y la escolaridad*. La tendencia que se impone en la Universidad, sobre todo a partir del PRIDE, es la de exigir a los académicos niveles de posgrado, principalmente el doctorado. Como se recordará este es uno de los criterios heredados por el SNI y que ha permanecido como elemento a considerar en todos los programas de evaluación de la productividad académica. Esta circunstancia tiene su origen, por un lado, en los ejercicios de evaluación institucional que se le han hecho a la UNAM, y que marcan como uno de sus puntos débiles el que la mayor parte de sus académicos sólo tenga el nivel de licenciatura; y por el otro, en que el proyecto de reforma de la educación superior que se empieza a definir desde hace más de una década establece un perfil idóneo de la planta académica, que implica determinados porcentajes de profesores de tiempo completo con altos niveles de formación⁹³. Los programas de evaluación se constituyeron, entonces, en el mecanismo elegido por las autoridades universitarias para enfrentar esta doble situación. La

⁹² Díaz Barriga, Ángel y Teresa Pacheco, op. cit., p.68.

⁹³ Con este propósito la ANUIES crea en 1993 un programa destinado a otorgar becas para la realización de estudios de posgrado a profesores de carrera adscritos a las instituciones afiliadas a la asociación, conocido con el nombre de SUPERA.

medida resultó exitosa a juzgar por la información que proporciona la propia Universidad en cuanto a los niveles de escolaridad que tiene el personal académico de tiempo completo:

	Licenciatura	Especialidad	Maestría	Doctorado	Pasante
Facultades, Escuelas y Unidades Multidisciplinarias	49%	6%	23%	17%	5%
Investigación Científica*	3%		8%	89%	
Investigación Humanística*	25%		32%	43%	

*Incluye sólo a los investigadores

FUENTE: *Agenda Estadística UNAM 1999*. Dirección General de Asuntos del Personal Académico.

La información del cuadro nos indica que el 46 % de los académicos de tiempo completo de dependencias como escuelas y facultades han realizado estudios por encima del nivel de licenciatura, y que los investigadores del área científica han hecho suyo el modelo propuesto por el SNI en mayor medida que los del área humanística, que consiste en la tendencia a lograr nivel de doctorado dentro de la comunidad académica⁹⁴. Los datos presentados se vuelven más significativos si tenemos en cuenta las consecuencias que tuvo para el sistema de educación superior mexicano el explosivo aumento de la planta académica, que se verificó principalmente entre 1970 y 1985: en ese lapso ocurre una enorme generación de puestos académicos en el nivel de licenciatura (se calcula que se crearon un promedio de 12.9 plazas de trabajo por día⁹⁵), ocupados por jóvenes profesores muchos de los cuales estaban en proceso de terminar sus estudios profesionales; en el caso de la UNAM el fenómeno se inicia a principios de la década de los setenta con la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades y de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, que modifica profundamente la configuración del personal académico de la institución que a mediados de la década siguiente tiene una población de profesores que en su mayoría sólo cuentan con estudios de licenciatura. Las cifras que presenta el cuadro anterior parecen indicar una modificación profunda de esta situación.

Este proceso fue reforzado por las autoridades universitarias a mediados de los noventa cuando los programas de estímulos fueron acompañados de otros específicamente dirigidos a incrementar los niveles de formación del personal académico, que consisten fundamentalmente en el otorgamiento de becas y apoyos para que los profesores se actualicen a través de cursos, estudios de posgrado y estancias posdoctorales. En la actualidad existen cuatro programas diferentes, algunos de los cuales tienen más de cinco años de funcionamiento. Indudablemente, los programas de estímulos y las condiciones proporcionadas por la institución animaron a los académicos a continuar sus estudios para alcanzar algún grado que les permitiera salir mejor librados de las evaluaciones periódicas a que están sometidos. Sin embargo, algunos especialistas han alertado en contra de los fenómenos distorsionantes que se provocan cuando se ligan los proyectos de formación académica con los estímulos económicos y con las metas institucionales que determinan

⁹⁴ Ángel Díaz Barriga señala que la obtención del grado académico como condición básica del trabajo de investigación es una tradición muy arraigada en el área de ciencias, a diferencia del área de las ciencias sociales y las humanidades en donde el grado es el resultado de un proceso de madurez que no se puede violentar. Cfr. Díaz Barriga, Ángel y Teresa Pacheco, op. cit. p.80.

⁹⁵ Cfr. Gil Antón, Manuel. *Origen, conformación y crisis de los enseñadores mexicanos: posibilidades y límites de una reforma en curso*, en: Fresán, Magdalena et al. *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*. ANUIES, México, 1998 (sin paginar).

para cada dependencia una cuota de posgraduados por alcanzar en un tiempo determinado; en el primer caso se corre el peligro de que los profesores busquen mayores niveles de formación por motivos pecuniarios y no académicos, y en el segundo existe el riesgo de que se formen posgraduados "al vapor", sin el rigor que exigen los estudios de esta naturaleza, por el afán de cumplir con la meta⁹⁶.

La consolidación de estos programas los han convertido en nuevos medios de promoción económica y simbólica para los académicos, pues representan la mejor vía para lograr incrementos salariales y reconocimiento institucional. De esta manera, se están convirtiendo en sustitutos de los mecanismos de promoción que contempla la legislación universitaria a través del Estatuto del Personal Académico (EPA). Cuando un académico solicita promoción a una categoría o nivel superior o cuando pide que se le otorgue la definitividad, debe someterse a una evaluación de sus méritos a través de un concurso cerrado. Este sistema ha creado un efecto de inmovilismo entre el personal académico, pues el profesor que ha alcanzado la definitividad puede permanecer en el nivel alcanzado sin que la institución pueda obligarlo a promoverse; además, las diferencias salariales que establece el tabulador entre los distintos niveles de una categoría son tan poco significativas, que muchos profesores prefieren no buscar un ascenso para evitarse la evaluación. Los mecanismos de promoción laboral que determina el EPA y la homologación salarial que establece el tabulador, han tenido un efecto paralizante en las aspiraciones de la comunidad académica, que ahora prefiere promocionarse a través de los programas de estímulos aunque éstos no modifiquen su nombramiento. Estos programas se están constituyendo en nuevas fuentes de reconocimiento social dentro de la comunidad académica, pues los estímulos están generando una diferenciación económica entre los profesores que hace que éstos midan su prestigio en función del nivel alcanzado en las evaluaciones.

El proceso de deshologación salarial -al que hacen referencia algunos investigadores⁹⁷- se acentúa a partir de la transformación del PEPRAC en PRIDE, porque modifica la estructura de ingresos de los académicos al establecer porcentajes diferenciados de estímulos para cada nivel del programa en función del salario tabular; si a esto le agregamos las modificaciones que resultan de las primas de antigüedad, tendremos un proceso de individualización salarial que rompe con los tradicionales mecanismos para la determinación de las percepciones de los trabajadores de la educación superior. Las nuevas políticas educativas ya no contemplan, como en el pasado, aumentos generalizados de los sueldos que intenten compensar el deterioro del poder adquisitivo de los maestros -lo que demandaría un alto costo financiero para el gobierno federal-, sino aumentos selectivos y personalizados para cada trabajador en función del cumplimiento de los parámetros que la institución establece (productividad, eficiencia, formación profesional)⁹⁸; a nivel del gasto público en educación superior esto significa una estrategia de distribución presupuestal diferenciada, basada en la evaluación de cada una de las instituciones del sector, las que a

⁹⁶ Cfr. Gil Antón, Manuel, op. cit.

⁹⁷ Cfr. Aboites, Hugo (1999) op. cit. e Ibarra Colado, Eduardo, *La universidad ante el espejo de la excelencia. Entregues organizacionales*. UAM-I. Col. CSH. México, 1993.

⁹⁸ Aunque la negociación anual entre autoridades y sindicato para la revisión de los salarios tabulares sigue vigente, ésta ha perdido fuerza porque los aumentos marginales logrados por esta vía en los últimos diez años se han dado en el marco de las políticas neoliberales, que basan su estrategia anti-inflacionaria en la contención salarial, de tal manera que se ha verificado un rezago histórico de los sueldos del que no es posible salir por medio de la intervención sindical.

su vez redistribuirán las partidas que correspondan a salarios a través de mecanismos de evaluación del rendimiento entre sus empleados. Adicionalmente, estas estrategias le permitieron al Estado liberar la presión política que se venía gestando dentro de las universidades públicas, por la contracción del subsidio federal que se había convertido en una constante de las directrices neoliberales⁹⁹: ante las demandas de aumento al presupuesto universitario que permitiera otorgar incrementos salariales sustantivos entre los trabajadores del sector, el gobierno federal respondía con partidas económicas extraordinarias canalizadas a través de los programas de estímulo por productividad.

Por otro lado, las reformas modernizadoras en el ámbito de las actividades de investigación y docencia, apuntan a la conformación de un nuevo modelo de académico que tendría como características más señaladas la dedicación exclusiva, altos niveles de productividad, grado de doctor, miembro del SNI y paralelamente ubicado en niveles altos de algún programa de estímulo de su institución sede, además de contactos que le permitan la obtención de financiamiento externo. Estas variables están gravitando cada vez más al interior de las universidades públicas y representan importantes parámetros a los que deberán ajustarse los trabajadores académicos si no quieren quedar excluidos de los reconocimientos económicos y simbólicos que provee la institución a la que pertenecen. El nuevo modelo de académico tendrá que ajustarse a condiciones de demanda muy alta por parte del sistema, pues haber alcanzado un cierto nivel no le garantiza nada, ya que los mecanismos de vigilancia y control institucional basados en la certificación individualizada de su productividad le obliga a cumplir cuotas mínimas de producción académica en un tiempo determinado si no quiere perder el estatus alcanzado. Esto implica ritmos de trabajo muy intensos que pueden provocar situaciones de estrés y frustración, cuando el profesor no alcanza los mínimos exigidos por la evaluación, como ha sido referido ya por quienes señalan las consecuencias negativas de este nuevo perfil del académico universitario.

Otra de las repercusiones negativas que este proceso provoca es la generación de un clima de competencia entre la comunidad académica, que amenaza con dividirla y con hacer que predomine el trabajo individual por sobre los proyectos colectivos y de colaboración. Los programas de estímulos están diseñados para beneficiar a unos cuantos y aunque hayan sido ampliados, su cobertura no alcanza la totalidad de la población, además de que los beneficios son diferenciados, de tal manera que cuando a alguien se le otorgan paralelamente a otro se le niegan. Esto pone al académico en una situación de lucha en contra de sus pares que lo predispone a no reconocer el trabajo del otro; es inevitable que al momento de las calificaciones surjan las comparaciones y los sentimientos de recelo y desconfianza cuando el compañero haya salido mejor librado que nosotros en la evaluación. Esto socava la vida académica que debe estar caracterizada por el libre intercambio de ideas, por la colaboración basada en un interés cognoscitivo, por la crítica y la discusión

⁹⁹ En los primeros meses de 1993 académicos de la UNAM empiezan a manifestar su inconformidad con el PEPRAC y las políticas estatales de financiamiento restrictivo a la educación superior, a través de artículos y desplegados en la prensa. Más adelante, pasan a las movilizaciones como marchas, plantones y otras formas de protesta que incluyeron a maestros en huelga de hambre o realizando trabajos característicos del subempleo como lavar automóviles, limpiar parabrisas, servir de "cerillos" en los supermercados, etc. Estas protestas fueron consignadas en notas periodísticas que aparecieron fundamentalmente en el *Uno más uno* y *La Jornada* de febrero y marzo de ese año. La respuesta de las autoridades universitarias fue más de lo mismo: ampliaron los programas de estímulos a profesores de asignatura a través del PEPRASIG y a investigadores que dieran docencia con el FOMDOC.

fundada en principios racionales, por un deseo de trabar más y mejor fundado en el interés y la satisfacción que produce la propia actividad académica.

En un clima laboral en donde la descalificación de la profesión y los salarios de castigo fueron la constante durante años, es natural que el interés por el estímulo económico vaya desplazando al interés por el mejoramiento académico. No hay que olvidar que antes de la llegada de estos programas el trabajador universitario —y el docente de cualquier nivel educativo— tenían que agotar sus fuerzas intelectuales y físicas, su tiempo, sus intereses profesionales, sus proyectos de vida, en múltiples trabajos que le proporcionarían un ingreso económico complementario, con el inconveniente adicional de que esos empleos podían estar muy alejados de su formación profesional, lo que se convertía en una fuente adicional de frustración¹⁰⁰. La salida que ahora le ofrece la institución lo arraiga en ella y le hace vislumbrar una mejoría económica, pero a cambio de renunciar al control de sus actividades académicas porque ahora los programas de evaluación le indicarán cuáles son prioritarias y cuáles prescindibles, en cuáles vale la pena invertir tiempo y esfuerzo y cuáles lo condenan a la vieja máxima de la política mexicana que indica que “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”. Pero, necesariamente, el modelo de prácticas prescritas choca con los estilos de trabajo académico que se han cristalizado a través del tiempo y que han sido contruidos por los propios sujetos de la educación, dentro y al margen de la normatividad institucional (de hecho, el sentido de la libertad de cátedra e investigación está fundado en este reconocimiento que se hace de la capacidad del maestro para elegir los medios de transmisión y creación del conocimiento). Las consecuencias de este choque han sido perniciosas para la vida académica de la Universidad, pues han provocado una serie de distorsiones como la simulación a la que se han visto obligados a recurrir los académicos con tal de alcanzar los puntajes demandados, como es el caso de docentes que buscan armar un proyecto de investigación y publicar algún artículo con el único objetivo de cumplir con el programa, o el de aquellos que se han vuelto expertos en la presentación de informes y que diseñan estrategias para cumplir con el perfil que se le demanda aunque no tengan un interés legítimo en muchas de las actividades que reportan (se puede dar el caso contrario, el de aquellos que reportan todo, hasta las actividades más nimias con la esperanza que les reporte algún dividendo); otro caso de distorsión es la tendencia de los académicos a dosificar sus actividades de tal manera que se cubran todas las que indica el programa, con la consecuencia de que no se profundiza en ninguna y de que el trabajo académico sufre un proceso de fragmentación, que lo hace ver como un conjunto de actividades desagregadas sin sentido de unidad; por último, se encuentra el fenómeno del *credencialismo*, que consiste en la compulsión que presenta el profesor de participar en cuanta actividad académica sea posible por el interés de la constancia y no por un afán formativo o de conocimiento.

En el caso específico de las actividades de investigación, las consecuencias también han sido importantes. La administración universitaria ha considerado que la investigación representa un área estratégica para su proyecto de universidad futura, por lo que sus mayores esfuerzos de inversión y reforma estructural se han dirigido a este sector. Esto ha creado una primera distorsión porque, como ya se ha señalado, la evaluación de los académicos se ha venido realizando con los criterios que corresponden a las labores de

¹⁰⁰ Isabel Galán define las consecuencias del deterioro social y económico que viven los académicos con el concepto de “agotamiento institucional”, que implica un rechazo al ambiente de trabajo que acarrea ausentismo, falta de productividad y apatía. Cfr. Galán Giral, Isabel, op. cit., p. 64.

investigación, con la consiguiente afectación para el sector que realiza prioritariamente labores de docencia. Pero aún dentro del sector de la investigación, existen inconformidades dentro de los académicos de las áreas de las humanidades y las ciencias sociales, porque éstos consideran que los parámetros de evaluación benefician a sus colegas del área científica y tecnológica, pues no toman en cuenta la naturaleza diferente y específica de cada disciplina. A escala general, las distorsiones se manifiestan en el hecho de que los procedimientos, requisitos y tiempos de los programas de evaluación de la productividad afectan tanto la selección de los temas y problemas de investigación, como la profundidad con que se realizan: en este sentido, se busca indagar sobre problemáticas que proporcionen resultados en tiempos más cortos; la urgencia por publicar resultados hace que se invierta la lógica del proceso, de tal suerte que la publicación se convierte en el principal objetivo de trabajo de investigación y no una de sus etapas; los tiempos que establecen las evaluaciones obligan a proyectos de corto alcance y provocan fenómenos de angustia entre el personal por la presión de obtener resultados dentro de los plazos predeterminados por los programas.¹⁰¹ La reconducción de la academia a que llevan los programas de pago a la productividad manifiesta sus consecuencias inmediatas en los nuevos hábitos que han adoptado en sus actividades laborales docentes e investigadores.

Otro aspecto importante de la reforma en el sector de la investigación está asociado a los apoyos institucionales con miras a su reorientación. Hay que recordar que, dentro de todos los programas de apoyo a las labores académicas que se pusieron en marcha durante la gestión del Dr. Sarukhán, los que se ocupan de las funciones de investigación reciben especial atención, tal es el caso del PAPIIT, que empezó a funcionar desde 1989 bajo el nombre de PAPIID, que son de gran importancia porque establecen una serie de requisitos para el desarrollo de proyectos de investigación y/o innovación tecnológica a cambio de otorgar recursos económicos extraordinarios, sancionados periódicamente a través de procedimientos de evaluación. Los objetivos del PAPIIT son el desarrollo de la investigación universitaria, la formación de nuevos cuadros a través de la colaboración entre jóvenes académicos y los miembros de la comunidad con mayor trayectoria y madurez académica, y el estímulo al desarrollo de proyectos interdisciplinarios. Aunque el programa constituye un aporte notable para la investigación, sobre todo en lo que se refiere al financiamiento, los datos proporcionados por la administración permiten advertir algunos sesgos: durante la gestión del rector Sarukhán más de la mitad de los proyectos del programa pertenecieron a las ciencias exactas y las naturales con un 64.2%, si a esta cifra se suma la que correspondió al área de innovación tecnológica el total es de 76.7%, mientras que las ciencias sociales, las humanidades y las artes tenían el 22.3%; porcentajes similares se observan cuando se atiende a la repartición de las partidas financieras: el área con mayor cantidad de proyectos y mayor asignación presupuestal fue la de "biológicas y de la salud" con el 40%, mientras que el área con menor cantidad de proyectos y recursos fue la de "humanidades y artes" con el 8.5%.¹⁰² Los datos muestran una clara orientación de las políticas de investigación en la Universidad, que privilegian las áreas del conocimiento más ligadas a los procesos productivos y a la estrategia de desarrollo económico nacional, producto de los procesos de integración económica. Otros indicadores ligados de algún

¹⁰¹ Algunos de estos señalamientos forman parte de opiniones recogidas entre académicos universitarios por una investigación coordinada por Ángel Díaz Barriga y cuyos avances se presentan en: Díaz Barriga, Ángel y Teresa Pacheco, op. cit.

¹⁰² Información obtenida del último informe de labores del rector José Sarukhán: **Memoria 1996**, op. cit.

modo al mayor apoyo a la investigación, muestran una tendencia interesante en el crecimiento de la planta académica: una investigación sobre la organización institucional de la UNAM, basada en las estadísticas oficiales, indica que a escala general los académicos con una antigüedad menor a los 5 años representan el 8.5% del total de la población (lo que el coordinador del estudio denomina la tasa de reemplazo) y que al nivel de escuelas y facultades este dato cae al 5.1%, mientras que en los institutos y centros se eleva al 14.4%, de lo que se concluye que la UNAM está creciendo por el lado de la investigación, que será el grupo mayoritario en el futuro; otro indicador interesante de este mismo estudio muestra que el 48.9 % de los académicos jóvenes de los institutos son miembros del SNI y que el 13.5 tienen estímulos altos, mientras que en las escuelas y facultades sólo el 8.5 de los profesores jóvenes se encuentran en estas condiciones.¹⁰³

La reforma de la educación universitaria que está en marcha también se plantea la transformación de uno de los aspectos más importantes de su estructura institucional, que es la conformación de su planta de profesores. Hay que recordar que una de las características del nuevo perfil de académico que se pretende es que sea profesor o investigador de carrera de tiempo completo, lo que implica elevar los niveles de profesionalización dentro de la Universidad porque en la actualidad más del 60% de los académicos tienen nombramiento de profesor de asignatura y apenas un poco más del 20% son académicos de carrera. Esta intención se muestra claramente desde el inicio de la administración del Dr. Sarukhán, cuando anuncia que uno de sus principales propósitos es hacer atractiva la carrera académica, lo cual implica arraigar a una comunidad que está desertando en cuanto se le presentan mejores oportunidades de desarrollo (dentro de las beneficiadas por la fuga de los académicos mejor formados están las universidades privadas) y crear nuevos cuadros con altos niveles académicos que vean a la Universidad como una oportunidad para realizar una carrera profesional como docente o investigador. Para lograr este propósito se crearon los tres programas del proyecto de *academización*: los de estímulos, los de desarrollo profesional y los de apoyo a las funciones de docencia e investigación. El esfuerzo implicaba la incorporación de más académicos a las categorías más altas a través de los canales de promoción del EPA -que es considerada una estrategia de largo plazo porque entre los requisitos exigidos están ciertos niveles de antigüedad y de formación-, para lo cual se crearon los programas de actualización; además del arraigo de los académicos de carrera y la incorporación de jóvenes académicos a través de la estrategia de corto plazo que representan los incrementos a los ingresos a través de los estímulos¹⁰⁴, la creación de nuevas plazas y la apertura de concursos para la definitividad. Con respecto a este último punto que tiene que ver con la estabilidad laboral del académico, es importante mencionar que a finales de los ochenta el 41.8% de los profesores de carrera eran interinos, cifra que pasaba al 65% en el caso del personal de asignatura. Esta configuración afectaba los niveles de estabilidad de la planta académica, sobre todo si la combinamos con la situación de bajos ingresos a la que ya hemos hecho referencia.

Para enfrentar estos problemas, las autoridades universitarias recurrieron a la estrategia de los programas de planeación y evaluación con diferentes modalidades. En mayo de 1991 el Colegio de Directores de Facultades y Escuelas (cuerpo colegiado creado

¹⁰³ Cfr. Durand Ponte, Víctor, *La evaluación en al UNAM. Organización institucional y planes de estudio*, UNAM, Coordinación de Humanidades, Col. Problemas educativos de México, México, 1997, pp. 59-70.

¹⁰⁴ Según datos de la DGPA, para 1996 el PRIDE llegó a significar un beneficio cercano al 65% de su salario para más de dos tercios de los académicos.

en 1989) acordó la creación de un sistema que permitiera el **diagnóstico** de la planta académica, que recibió el nombre de Programa de Análisis y Diagnóstico de la Planta Académica (PLANTAC)¹⁰⁵, con el propósito de saber la distribución del tiempo contratado del personal académico en las diferentes funciones que realiza, así como de su situación laboral. Este diagnóstico permite a cada dependencia universitaria tener un conocimiento más preciso de las características y funciones de su personal, lo que implica reforzar los mecanismos de vigilancia y control. A través del PLANTAC se puede decidir en qué áreas es necesario la creación de más plazas y en cuáles hay saturación de ellas, para tratar de poner orden a la situación que imperaba en la Universidad por efecto del crecimiento anárquico experimentado en las décadas pasadas. Por otro lado, en 1993 se crea el Programa General de Fomento y Regularización del Personal Académico (que ahora tiene carácter permanente), con el propósito de analizar las convocatorias que cada dependencia presenta para abrir concursos de oposición abiertos, para asegurar el ingreso y la permanencia del personal académico. Los resultados de estos programas significaron un incremento en los nombramientos de académicos de tiempo completo y en el número de profesores con definitividad¹⁰⁶. A estas medidas habría que agregar, por supuesto, el impacto que causaron los programas de estímulos para alentar a los académicos a buscar la promoción, pues a partir del PRIDE los que tuvieran nombramientos más altos tendrían proporcionalmente acceso a compensaciones económicas mayores.¹⁰⁷

En síntesis, la tradicional estructura del trabajo universitario basada en un sistema de escalafón que implica el paso paulatino de una categoría y de un nivel a otro, pero con un esquema remunerativo que supone un salario igual para académicos que muestren un desempeño muy diferente, está siendo poco a poco transformada aunque los cambios no se han manifestado todavía al nivel de los estatutos que norman el trabajo académico. Esto ha dado lugar a un proceso de gestación, en donde elementos de la antigua estructura conviven junto con otros que prefiguran la nueva realidad laboral universitaria. Se trata de una situación intermedia que tiene como rasgos principales: salario tabular mediante escalafón que se modifica en función de una negociación sindical-patronal, junto con programas de remuneración a través de evaluaciones del desempeño individual que propician una deshomologación salarial; planta profesional que presenta porcentajes altos de antigüedad con poca disposición a utilizar la normatividad para la promoción, junto a limitados apoyos

¹⁰⁵ Cfr. <http://tlaoc.dgapa.unam.mx/sdia/información/dgapa43.html>.

¹⁰⁶ En su último informe el Dr. Sarukhán dio a conocer que a principios de 1989 había 3228 profesores de carrera, 1487 investigadores y 2311 técnicos académicos para un total de 7026 académicos de tiempo completo, mientras que para 1996 se contaba con 4800, 1807 y 2871; lo que implica un incremento de 49, 22 y 24%, para un total de 9478 académicos de tiempo completo. Asimismo, 708 profesores obtuvieron definitividad en su cátedra y 668 de asignatura se convirtieron en profesores de carrera de tiempo completo. *Memoria 1996*, op. cit., p.27.

¹⁰⁷ Aun así, la situación está lejos de cambiar. En la investigación sobre la organización institucional a la que aludimos en la nota 49, se hace mención de la existencia de una elevada tasa de académicos asociados con más de 10 años de antigüedad, que en promedio representan más 50% de los empleados de esta categoría. Si se considera que, de acuerdo con el EPA, las promociones pueden hacerse cada tres años, el alto número de académicos que se han demorado más de 10 años en hacerla, es indicativo para esta investigación de que en la UNAM las carreras académicas son muy lentas. Además, las estadísticas también muestran que esta población presenta niveles muy bajos de pertenencia al SNI o a los niveles altos de estímulos. De esta información se concluye que la carrera académica no es una prioridad para este tipo de académicos que representan una población numerosa. Esto puede sugerir que éstos combinan sus actividades académicas con la vida profesional o con algún otra ocupación, pues quien carece de estímulos y no es miembro del SNI difícilmente optará por una carrera que proporciona tan bajos ingresos. Cfr. Durand Ponte, Víctor, op. cit.

para la incorporación y la permanencia del personal académico joven; mecanismos formales de evaluación que se aplican en acatamiento a las disposiciones del EPA, junto a la promoción de una *cultura de la evaluación* que somete a los académicos a revisiones continuas y exhaustivas de su trabajo.

Estudiosos de estos procesos señalan los riesgos de prolongar una política de conducción de lo académico que, si bien tuvo el efecto inicial de cuestionar las insuficiencias y defectos de la antigua estructura laboral, ha comenzado ya ha provocar distorsiones en la vida académica de la Universidad. En este sentido señalan la urgencia de transitar hacia un modelo estructural más estable, que valore adecuadamente las diferentes prácticas y momentos que forman parte de la profesión docente y de la investigación, que tome en cuenta el papel de las comunidades académicas en la definición de las trayectorias deseables para cada disciplina, que utilice los procesos de evaluación como instrumentos de formación y retroalimentación para la comunidad universitaria, que a escala individual permita la valoración del académico en su proceso de conformación como docente e investigador y no a través de la cuantificación de los productos aislados de su trabajo, y que finalmente establezca condiciones de remuneración económica adecuadas al estatus de una profesión, en la que sea posible una diferenciación salarial directa que no dependa de políticas coyunturales o de programas de gobierno emergentes¹⁰⁸. Este modelo sería el de la carrera académica, entendida como proyecto de desarrollo profesional y personal, que implica no sólo la posibilidad de lograr mejoras económicas, sino de promoción y crecimiento al interior de la institución y de la disciplina.

¹⁰⁸ Cfr. Ibarra Colado, Eduardo. *La reforma pendiente: de la deshomologación salarial a la carrera académica*, en *El Cotidiano*, UAM-A, n° 66, diciembre, 1994, pp. 3-13.

IV. LA EVALUACIÓN ACADÉMICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EDUCATIVA

Los orígenes de la evaluación académica: un asunto polémico

La incuestionable presencia que tiene hoy la evaluación en los ámbitos universitarios y el impacto que está provocando en las formas de trabajo académico, hace necesario volver la mirada para tratar de rastrear sus orígenes, las modalidades que ha adquirido, así como los distintos papeles que ha jugado al interior de las instituciones escolares. Un somero repaso por la génesis y desarrollo del concepto de evaluación nos muestra una constante: se trata de un campo que suscita polémicas. Algunos autores refieren el origen de la evaluación académica al nacimiento de la universidad en tanto entidad institucionalizada¹⁰⁹, ya que, en sentido general, toda institución —no sólo la escuela—, tiene como componente constitutivo un “cuerpo de supervisión” que valora las actividades realizadas¹¹⁰; y, en un sentido más específico, se señala que la evaluación es una de las actividades características de las instituciones educativas (por ejemplo, en ellas se evalúa el desempeño académico de los alumnos para efectos de acreditación, así como de profesores para ingreso y promoción¹¹¹). Otros autores opinan que el discurso de la evaluación es relativamente nuevo en el medio académico, que es externo a él pues se ha generado en otros ámbitos y que se presenta asociado a proyectos de reforma educativa.

En este sentido, Richard Simoneau se pregunta si la desconfianza o resistencia que provoca en los universitarios la idea de la evaluación encontrará una explicación en el hecho de que ésta nació al exterior de la universidad¹¹². Para este autor, la evaluación institucional se remonta a finales del siglo XIX y se le identifica con la acreditación: procedimiento que fue impuesto por los gremios de profesionales como un mecanismo que juzga el valor de los diplomas emitidos por la universidad, con la finalidad de reglamentación del ejercicio profesional¹¹³. Los programas universitarios debían entonces

¹⁰⁹ Lo institucional expresa los efectos de regulación social sobre la comunidad, los establecimientos, los grupos y los sujetos; es “la dimensión en que, bajo la forma de concepciones y representaciones, se articula lo colectivo y lo individual sobre todo en las facetas que tienen que ver con el poder, la autoridad, la repetición y el cambio”. Cfr. Fernández, Lidia, *El análisis de lo institucional en los espacios educativos*, en *Praxis educativa*, año II, N° 2, Buenos Aires, diciembre 1996, pp. 9-22.

¹¹⁰ “La institucionalización de la escuela por el sistema educativo necesita crear y disponer la figura y el cuerpo de supervisión (antropomorfizar el sistema burocrático y credencialista de la escuela), cuya finalidad básica ha sido la de prescribir”. Calvo de Mora, Javier y Cándido Martín, *La evaluación o el oficio del diálogo: una crítica a la evaluación oficial*, en *Investigación en la escuela*, N° 19, Sevilla, Esp., 1993.

¹¹¹ Miguel Zabalza afirma que la evaluación define el clima de lo escolar y que la escuela es “territorio de evaluación”, aunque para él esto es así sólo en lo que se refiere a los alumnos y deja fuera tanto a los profesores como al espacio curricular. Cfr. Zabalza, Miguel. *Evaluación orientada al perfeccionamiento*, en: *Revista Española de Pedagogía*, año XLIII, N° 186, mayo-agosto 1990, p. 295.

¹¹² Cfr. Simoneau, Richard, *La institucional: conceptos teóricos*, en: *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XX, N° 79, julio-septiembre de 1991, pp. 204-217.

¹¹³ Javier Mendoza Rojas define a la acreditación como el procedimiento para registrar el grado en que una institución educativa se acerca a un conjunto de criterios, lineamientos y estándares de calidad convencionalmente definidos y aceptados; asimismo, implica el reconocimiento público de que se cumple con determinado conjunto de cualidades o estándares de calidad; por lo que la acreditación se practica tanto a instituciones como a programas académicos. El fenómeno que describe Simoneau también hace referencia al concepto de certificación, que es el acto mediante el cual se hace constar que una persona posee los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes exigidos para el ejercicio de una profesión determinada; la

ajustarse a ciertos parámetros como las condiciones de admisión de los alumnos y las características de sus profesores; dichos parámetros eran verificados periódicamente por organismos externos que emitían un juicio sobre el estado de la institución y sus programas. Más adelante, las funciones de acreditación van a pasar paulatinamente a manos de organismos estatales, hasta que a mediados del siglo XX se desarrolla un nuevo modelo de acreditación en los Estados Unidos que está ligado a un proceso de reforma educativa. Los avances logrados por la URRS en el campo de los lanzamientos espaciales, provocaron en la sociedad norteamericana una preocupación que condujo a la transformación de su sistema educativo: se revisaron las currícula, se multiplicaron los *campus* y los programas, y se dotó de enormes recursos económicos a las universidades públicas para las labores de docencia e investigación; pero la sociedad necesitaba estar segura de que esta cuantiosa inversión iba a gastarse bien, por lo que se impone la idea de la rendición de cuentas por parte de las universidades (*accountability*) y de la supervisión a cargo de los poderes públicos; paralelamente, se vive un gran desarrollo de las técnicas de evaluación y supervisión administrativa, dentro de la psicología y la sociología de las organizaciones, que fueron aplicadas al espacio universitario. El nuevo modelo de acreditación está ligado a un control más estricto por parte del Estado del funcionamiento de las instituciones educativas, a la presencia de especialistas en evaluación y de administradores profesionales externos, y a la guía conceptual de términos clave como calidad, eficiencia y complementariedad.

En el caso de los desarrollos en la teoría de las organizaciones que más se difunden en los organismos públicos y privados, están los que privilegian a la planificación como el medio más racional para la conducción de una institución o una empresa. El discurso planificador está sustentado en la idea de previsión de necesidades futuras, en la determinación racional de objetivos, en la asignación óptima de recursos, en la elección del personal adecuado para cada actividad y en la evaluación periódica de resultados. Aunque en este modelo de gestión la evaluación está subordinada a la planificación, tiene un papel estratégico pues es la que asegura el carácter racional de cualquier empresa planificadora, al constatar continuamente la adecuación de medios y fines, las desviaciones en la consecución de las metas, la ineficiencia en el uso de los recursos y la congruencia entre un ciclo de planificación y el siguiente. En el medio de la educación superior el discurso planificador se instaló con fuerza y pronto se abrieron departamentos e instancias administrativas encargadas de estas labores.

El siguiente gran cambio en la práctica de la evaluación universitaria se da en la década de los 80 y tiene que ver con la masificación que vive este sector educativo, junto con las restricciones presupuestarias y la exigencia de modernización por los cambios que impone la globalización económica. El nuevo modelo de gestión que surge de estos procesos descansa en el uso de la evaluación como estrategia de política educativa. Las universidades son llamadas a evaluar de manera más rigurosa los resultados de sus actividades de formación, investigación y difusión. Pero la evaluación de resultados pronto recibió la crítica de quienes sostienen que los productos de la acción educativa no sólo son el resultado de los programas de la institución escolar o del trabajo de sus académicos, sino que en ella intervienen factores exógenos (el medio social o familiar), por lo que la evaluación se convierte en una empresa compleja.

Así pues, los que sostienen que el origen de la evaluación académica se encuentra fuera de los recintos universitarios tienden a considerar a sus desarrollos contemporáneos como estrategias de gestión institucional, como mecanismos de supervisión y control de los sujetos y sus prácticas. Para las autoridades gubernamentales y universitarias, así como para los promotores de las reformas educativas la evaluación ha devenido un poderoso medio en el que tienen depositadas un exceso de expectativas: "Considerada como la herramienta fundamental para estimar la solvencia académica de sujetos, programas, establecimientos y sistemas, se espera que la evaluación aporte elementos de juicio que permitan identificar problemas, modificar patrones de comportamiento, introducir ajustes, afectar procesos de planeación y gestión e introducir criterios de racionalidad en la asignación y uso de recursos e incentivos. En suma, de la evaluación se espera que permita inducir y monitorear de manera sistemática el progreso en los procesos de cambio de la educación superior".¹¹⁴

El Estado Evaluador

Desde el momento en que los gobiernos asumieron las tareas de acreditación de los establecimientos educativos y se hicieron cargo de proveer el financiamiento que requería el sistema de educación superior, la evaluación ha sido un elemento constante en la relación Estado-Universidad. En sus orígenes esta evaluación tenía un carácter formal y estaba ligada al proceso de negociación que se establecía entre estas dos entidades para la determinación del presupuesto anual de las universidades públicas. Pero los importantes cambios en la concepción de las políticas educativas que, como se mencionó, se gestaron en la década de los 80 provocaron la aparición de la evaluación estratégica, que Guy Neave define como aquella que tiene como propósito "el diseño de metas a largo plazo para el sistema de educación superior y la estimación de los recursos financieros, de personal y equipo necesarios para realizarlos"¹¹⁵. La evaluación estratégica no busca ser exhaustiva sino que intenta valorar el desempeño previo de los elementos claves de un fenómeno o de una institución, lo que implica la selección de determinados sujetos, la identificación de los problemas prioritarios para ser solucionados, con la idea de realizar cambios radicales en el ámbito estudiado. Al analizar la experiencia europea Neave comenta que la evaluación estratégica se realizó sobre bases *a priori*, es decir, se fijaron metas y asignaron recursos bajo la expectativa de que así se ejercería influencia sobre los procesos institucionales y los individuos, de tal manera que el producto obtenido correspondiera a los objetivos de la reforma buscada.

Pronto se generó una corriente crítica a este modelo a partir de la constatación de que las metas de una institución educativa no se alcanzaban automáticamente al relacionar objetivos y recursos. La idea que fue ganando terreno sostiene que el cumplimiento de las metas se vuelve más probable cuando la asignación de recursos se hace depender de la medida en que un establecimiento satisface ciertos criterios específicos; es decir, la institución que otorga el financiamiento exige al posible destinatario de éste que cumpla ciertos requisitos que tienen que ver con su estructura y funcionamiento, así como con la manera en que va a emplear estos recursos; esto implica que la institución otorgante tendrá derecho a certificar las condiciones de la segunda, lo que significa una evaluación de inicio, y que más adelante exigirá conocer los resultados de la inversión, de lo que resulta una

¹¹⁴ Hernández Yáñez, M. Lorena, *Políticas estatales en materia de evaluación*, en: Fresán, Magdalena, op. cit.

¹¹⁵ Neave, Guy, *La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental 1986-1988*, en: *Revista Universidad Futura*, UAM, Vol. 2, nº 5, otoño 1990, p.6.

evaluación *a posteriori*. Este nuevo modelo de gestión otorga gran poder al Estado, ya que cambia la estrategia del control detallado y estrecho de la manera en que cada institución cumple con la política educativa, por otra en la que sólo se preocupa por controlar el producto; el mecanismo de certificación de condiciones al inicio y de evaluación de resultados, le permite al Estado operar políticas educativas basadas en el concepto de control estratégico. Esta es la principal característica de lo que Neave llama el Estado Evaluador: "significa la retirada del Estado del terreno pantanoso del detallismo abrumador, para refugiarse en las alturas dominantes y claras del diseño estratégico efectivo".¹¹⁶

La nueva configuración de la institución estatal viene a sustituir al antiguo Estado benefactor, que se caracterizaba por brindar servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social a la población como medio para incrementar las expectativas sociales de ésta. El agotamiento de este modelo político crea las condiciones para la consolidación del proyecto neoliberal, que se afianza criticando los vicios y errores del Estado benefactor: el sacrificio en el manejo de la economía en beneficio de consideraciones de carácter político, el favorecer la igualdad de condiciones pero no la igualdad de oportunidades, propiciar el crecimiento desmedido de la burocracia bajo criterios de clientelismo y no de eficiencia, el funcionamiento a través de un modelo de gestión que implica la intervención excesiva en todas las esferas de la vida social. El neoliberalismo demanda una institución estatal que abandone su papel protagónico en el ámbito económico y en el espacio de las reivindicaciones sociales, en favor de un proyecto social basado en las leyes del mercado y en individualismo. En la esfera educativa se trata de que el Estado retome el control de la conducción de las políticas públicas y corrija una situación que se había caracterizado por una administración ineficiente de las universidades, una excesiva intervención de fuerzas políticas y sindicales, el relajamiento de la academia, la persistencia de los rezagos y una baja calidad en la formación de los egresados, y establezca un proyecto claro de reforma basado en la relación entre educación y productividad.

Pero la nueva concepción del Estado obliga a la redefinición de los instrumentos de conducción política de la educación superior. Esta consiste, según Neave, en aligerar el peso del control legal formal y crear sistemas flexibles de control y evaluación que establecen una serie de indicadores, criterios y metas, apoyados en programas de incentivos, recompensas y sanciones condicionados. Estos sistemas se basan en una estrategia que consiste, por un lado, en transferir a las universidades en lo individual, la responsabilidad de decidir la manera en que han de alcanzar los objetivos generales de la política de educación superior, con lo que se estimula la capacidad de iniciativa y el compromiso de cada establecimiento, y se obtiene la ventaja adicional de que el debate y las críticas sobre el sentido de la reforma se desarrollan en el interior de cada universidad y se alejan del centro de decisión gubernamental; y por otro lado, se apoyan en la creación de estructuras técnico-administrativas que realizan la labor de enlazar la evaluación institucional con la política de conducción global (en el caso de nuestro país tenemos organismos nacionales como CONAEVA y cuerpos especializados en cada universidad).

El Estado Evaluador necesita de estas estructuras intermedias que no sólo realizan las labores de recopilación de la información indispensable para la conducción de las políticas educativas, sino que además hacen operativas estas políticas. Así, al interior de las universidades públicas se ha ido formando un cuerpo administrativo responsable de la aplicación de los programas y del control de los recursos financieros, en el que participan

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 8.

académicos que conforman “un estrato de asesores semiprofesionales, cuya dedicación a la enseñanza, a la investigación básica, o a ambas, se vería sometida a fuertes tensiones”¹¹⁷. Pero estos sistemas de administración, control y evaluación no son meras estrategias técnicas, sino que son la expresión de un nuevo tipo de valores sociales que corresponden al proyecto neoliberal, que tienen que ver con la integración al mercado, el aliento al sentido empresarial individualista y el espíritu de competencia entre individuos y universidades. La institución estatal que emerge de esta visión social, cree contar ahora con los medios adecuados para alcanzar los fines de su política de educación superior porque, a diferencia del antiguo Estado benefactor grande, omnipresente e ineficaz, el nuevo Estado Evaluador funciona con la lógica de la eficiencia que no intenta abarcar toda una estructura sino sólo incidir en sus puntos estratégicos. La renovada fe en la eficiencia del sistema pone el énfasis en el control a partir de la acción técnica evaluadora.

La evaluación ligada al control

Los críticos de este sistema denuncian el uso de la evaluación al interior de las universidades como mecanismo de poder que no buscan el mejoramiento académico, sino potenciar estructuras administrativas de control evaluatorio formadas por un reducido grupo de docentes e investigadores. De acuerdo a estos señalamientos, lo que está en juego es la redistribución del poder dentro de los grupos universitarios y la legitimación de los controles que los propios pares pueden llegar a ejercer, reproduciendo de esta manera los mecanismos de concentración del poder y de control estratégico con los que opera el Estado Evaluador¹¹⁸.

Otros autores sostienen que la articulación entre evaluación y poder constituye una forma de dominación racional, cuyo principal objetivo es justificar la exclusión de quienes se consideran no aptos para estar en el sistema educativo¹¹⁹. Cuando la evaluación selecciona, clasifica y jerarquiza sujetos, programas e instituciones, el resultado es siempre la exclusión de aquellos que no se ajustan a los parámetros predeterminados por el proceso de evaluación; con el añadido de que al apelar a fundamentos teórico-metodológicos y a procedimientos técnicos para avalar esta decisión, se intenta ocultar su carácter político. En este sentido, las evaluaciones se convierten en actividades funcionales para las políticas discriminatorias que se aplican a determinados individuos e instituciones. Los señalamientos críticos a esta noción de evaluación ligada al control y al poder, advierten que ésta es particularmente peligrosa en sistemas verticales en donde fácilmente se pueden exacerbar los rasgos autoritarios, que en el extremo pueden llevar a una situación en donde la evaluación quede en manos de evaluadores que desconozcan el ámbito que están valorando y que hagan uso de ella como una “forma tecnificada de ejercer el control y la autoridad sin evidenciarse, por medio de procedimientos, que se dice sirven a otros

¹¹⁷ Ibid., p. 13.

¹¹⁸ Cfr. Pruzzo de Di Pego, Irma. *La evaluación de la universidad en un marco tecnoburocrático, en: Análisis político y propuestas pedagógicas*. Memorias del Congreso Internacional de Educación “Educación, Crisis y Utopías”, Tomo I, Universidad de Buenos Aires-Aique Grupo Editor, Buenos Aires, 1990, pp. 217-229.

¹¹⁹ Esta es la posición de investigadores como Ángel Díaz Barriga y Raquel Glazman, quienes sostienen que en nuestro sistema de educación superior las políticas de evaluación académica se han constituido en instrumentos de poder de la institución sobre los individuos. Estas tesis se encuentran desarrolladas en la mayor parte de los trabajos de estos autores que han sido citados en el presente texto.

objetivos: comprobación del saber, motivación del alumno, información a la sociedad, etcétera".¹²⁰

Siguiendo la línea teórica de Michel Foucault, el investigador inglés Ronald Barnett¹²¹ sostiene que el Estado recurre a la evaluación de las instituciones como una estrategia de vigilancia y control, a través de una doble instrumentación: primero se adopta un acercamiento técnico a la evaluación de la calidad a través del uso de indicadores de rendimiento; en segundo lugar, este tecnicismo se aúna a un intento de desplegar la evaluación como una forma de manipular el sistema de educación superior en la dirección del mercado laboral. Esta doble instrumentación reduce las posibilidades hermenéuticas¹²² y de diálogo de la evaluación, que permitirían el crecimiento profesional de la comunidad académica. Para esclarecer esta concepción que reduce la evaluación a ser un mecanismo de control político, Barnett analiza el discurso de la calidad que fundamenta la primera instrumentación de las prácticas evaluativas. Lo primero que constata es que en el medio de la educación superior la noción de calidad ha proliferado hasta constituirse en el nuevo lenguaje de este ámbito. Pero este discurso no es monolítico, sino que nos encontramos ante un metadiscurso que contiene varios sub-discursos: en primer lugar existe un discurso genuino que considera reflexivamente la naturaleza misma de la calidad; pero junto a él se encuentran discursos de control estatal, de consumismo, de juicio y mejora, de dominio académico, de medida, de satisfacción del cliente, de conocimiento profesional; discursos todos ellos que no exhiben patrones estables, ni fronteras claras entre unos y otros, por lo que sus lenguajes se entretujan y sus integrantes pueden participar en dos o más al mismo tiempo: el discurso del control estatal puede estar acompañado por el discurso del mejoramiento, el discurso del dominio académico por el de la medida. Estos discursos mezclados dan origen a una enorme cantidad de prácticas, en las que predomina un estado de confusión ideológica; así, en el medio universitario las prácticas de evaluación interesadas en el control, pero que apelan a la búsqueda de la calidad, pueden atraer a sectores sociales que están genuinamente interesados en ella, con lo que se hacen de una suerte de legitimidad importante para poder operar en un medio tan sensible desde el punto de vista político.

El análisis de los discursos que están en la base de los procesos de reforma de la educación superior, permite distinguir entre evaluación de la calidad y mejoramiento de la calidad. La evaluación de la calidad, como se ha venido manejando por los organismos estatales y la administración universitaria, es un juicio retrospectivo y formal de carácter público que produce una decisión sobre la calidad; se trata de una concepción sumativa de la evaluación, en donde se realiza un avalúo basado en parámetros que miden la calidad, para que un tercero aplique las medidas que considere adecuadas. En cambio, el mejoramiento de la calidad no tiene intención de juzgar, sino que está orientado hacia el futuro y es relativamente informal, ya que está dirigido a los sujetos de la institución con una intención formativa. Esta distinción plantea una interrogante clave: ¿la evaluación es una manera por la cual los sujetos dan cuenta de sus acciones a un tercero o es un vehículo

¹²⁰ Gimeno Sacristán y Pérez Gómez, citados en: Glazman, Raquel, *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*. Paidós, México, 2001, p. 71.

¹²¹ Cfr. Barnett, Ronald, *Power, enlightenment and quality evaluation*. *European Journal of Education*, vol. 29, N° 2, London, 1994, pp. 165-179.

¹²² La **hermenéutica** es la ciencia universal de la interpretación y de la comprensión o entendimiento crítico y objetivo del sentido. Cfr. Mardones, J.M. y Ursúa, N., *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*, Fontamara, México (sin fecha de edición), p. 250.

por el cual aprenden más de sí mismos? En la evaluación de rendición de cuentas hay una relación desigual de poder, porque se trata de un mecanismo impuesto desde el exterior del espacio académico en donde el tercero es el que aprende más sobre las prácticas de los sujetos y sobre la institución, con el propósito instrumental de incrementar su control sobre estos factores.

En esta misma línea teórica, Jacques Ardoino¹²³ contrapone el abordaje instrumental y eficientista con el de la evaluación que intenta clarificar el sentido de los proyectos educativos y de las prácticas de sus sujetos. Sostiene que se ha desarrollado una confusión peligrosa que entrelaza los conceptos de evaluación y control. Esta última noción ha sido asimilada contemporáneamente al control social, policiaco o jerárquico por lo que se ha vuelto un término incómodo, que ha sido sustituido —en un afán por dotarlo de neutralidad política— por el de evaluación, aunque se trate de dos conceptos que pertenecen a dos órdenes diferentes. El objetivo de los procedimientos de control es el de verificar la conformidad entre ciertos fenómenos y una norma o un modelo de referencia; así, se puede intentar el control de un conocimiento, de la calidad de un producto, de la ejecución de un programa o del cumplimiento de una tarea, a través de un conjunto de procedimientos que suponen una homogeneidad y coherencia entre la norma o modelo y los fenómenos que están a juicio. Ardoino anota las correspondencias de estos procesos de verificación con los mecanismos de control físico, aduanero, policiaco, sanitario, contable, etc., que descansan sobre dispositivos absolutamente transparentes y contruidos de antemano. Por el contrario, la evaluación alude a una práctica de interpretación que se basa en los términos de significado y significación, por lo que conlleva un cuestionamiento sobre el sentido; es un proceso temporal que requiere para un mismo objeto de múltiples cuestionamientos, generalmente heterogéneos, si no es que contradictorios, y representa un proceso y una gestión que implica necesariamente zonas opacas.

En esta distinción se subraya el hecho de que el control es siempre monorreferencial, mientras que la evaluación es explícitamente multirreferencial e intersubjetiva, lo que implica que ambos procesos están basados en valores distintos: al control corresponden la conformidad y coherencia, y a la evaluación el sentido y la pertinencia. De ahí que Ardoino sostenga que estas nociones pueden articularse pero no confundirse, como ahora sucede y no pueden realizarse al mismo tiempo mediante un solo procedimiento. El equívoco parte de un rebajamiento del concepto de evaluación que lo restringe a un solo sentido: se deja de lado la evaluación con intención formativa que tiene como función reorganizar un sistema comprendiendo los procesos que comporta, por la evaluación certificativa o sumativa cuya función es categorizar, certificar, validar prácticas, comportamiento y conocimientos. Así, se hace de la evaluación un mecanismo tecnológico burocratizado, ligado a las nuevas técnicas de gestión de las empresas, la administración pública, las organizaciones internacionales y los sistemas educativos, para fines de control social; se reduce a la evaluación a un instrumento de apoyo a la toma de decisiones y a la optimización de la acción, a través de estudios y por la intermediación de expertos. Este reduccionismo hace que la evaluación opere principalmente sobre la base de la constatación, sobre la búsqueda de la identidad o de la medida del alejamiento entre aquello que es (los fenómenos observados) y aquello que debería ser (la norma, el modelo), como si se tratara de medios homogéneos cuando en realidad se presentan en forma desordenada.

¹²³ Cfr. Ardoino, Jacques y Guy Berger. *L'évaluation au pouvoir*. Pour, Paris, Privat, N° 107, juin-août, 1986, pp. 120-127. [Versión traducida por Sergio Téllez Galván]

La verdadera evaluación, por el contrario, se preocupa más por el sentido de un proceso, lo que implica admitir una realidad constituida por hechos complejos, indisolubles, y heterogéneos entre sí. Las dos acepciones de evaluación difieren radicalmente, pues suponen posiciones epistemológicas distintas: la que está ligada a la intención controladora busca una *explicación* del fenómeno abordado, la otra pretende su *comprensión*¹²⁴.

La pregunta obligada entonces es ¿por qué si el control y la evaluación son nociones de naturaleza distinta se da este deslizamiento que hace que se tome a la segunda como sinónimo del primero? La respuesta está en la estructura de la organización social contemporánea que trata de asegurar el control de las prácticas a través de la observación y la vigilancia, para establecer una conformidad social entre el objeto controlado y el proyecto social que sirve de modelo. Cuando el proyecto social -que puede descomponerse en diversos proyectos institucionales- es concebido de manera programática, tiene que apelar al control para evitar las fugas o desviaciones a un modelo que, por pretenderse finito y total, se vuelve intolerante. Sólo la evaluación, considerada en su sentido amplio, puede hacer cuestionamientos sobre las finalidades y el sentido de ese proyecto.

De la evaluación orientada al control a la evaluación orientada al desarrollo

Aunque no existe una concepción unívoca de la evaluación y algunos críticos como Ardoino insisten en desconfiar de las taxonomías del término, podemos adelantar la existencia de una distinción básica entre dos tipos contrapuestos: la evaluación ligada al control, que parte de una concepción prescriptiva-normativa de ésta y la evaluación asociada al desarrollo o la formación, que tiene una visión descriptiva-interpretativa. Por otro lado, es importante no perder de vista que la práctica de la evaluación trae consigo fuertes repercusiones dentro del medio en el que se hace operar; por ejemplo, en el ámbito que nos ocupa, la evaluación de los académicos suscita una serie de dinámicas internas que tienen que ver con temores, posturas de desconfianza, resistencias, defensa de la imagen propia, etc., que conviven con una abierta aceptación a la necesidad de hacer cambios para mejorar por parte de los académicos. Es justamente esta complejidad característica del proceso de evaluación la que exige cuidar el enfoque que finalmente se adopte a la hora de poner en marcha un proceso de esta naturaleza.

Miguel Ángel Zabalza ofrece un cuadro comparativo que nos muestra las diferencias esenciales entre los dos tipos de evaluación que mencionamos y que, como se podrá apreciar, implican consecuencias muy distintas para los sujetos de la institución según se opte por una u otra:

¹²⁴ Mardones y Ursúa afirman que a mediados del siglo XIX se establece una polémica en el campo de las ciencias sociales, entre el positivismo y la hermenéutica. La posición positivista sostiene que la ciencia trata de responder a la cuestión acerca de las causas que originan un hecho; por consiguiente, las explicaciones científicas son *causalistas*; tal explicación de carácter causal viene expresada en la búsqueda de leyes generales hipotéticas de la naturaleza que se apliquen a hechos individuales; este método se resume en el vocablo alemán *Erklären* (explicar). A esta filosofía positivista de la ciencia se opone la posición hermenéutica, que se condensa en el término alemán *Verstehen* (comprender); en las ciencias sociales se da una unidad sujeto-objeto que permite la *comprensión desde dentro* de los fenómenos históricos sociales, humanos; los objetos de estudio de estas ciencias presentan una relación de valor que los vuelven relevantes para el investigador, de tal suerte que éste llega a la comprensión de estos objetos porque puede compartir los valores que atribuyen el significado. Cfr. Mardones, J. y Ursúa, N., op. cit., pp. 20-24.

Evaluación ligada al control**Evaluación ligada al perfeccionamiento****Diferentes estándares de calidad y de evidencia**

*La evaluación ha de proporcionar información objetiva, estandarizada y extremadamente defendible sobre la actuación de los profesores.	*La evaluación ha de proporcionar información descriptiva que ilumine los puntos de dificultad así como las posibles vías de cambio.
	*Exige la cooperación de los profesores y su motivación.
	*Exige planteamientos de mejora.

Distintos procesos según se refieran a sujetos individuales o grupos

	*Para que el crecimiento personal se produzca son necesarias dos condiciones: -conocer que cierta forma de actuar es correcta -percibir que el seguir cierto camino es valioso y posible: sentimiento de competencia (sentirse capaz)
--	---

Las actividades de desarrollo pueden hacerse a iniciativa de los propios profesores o desde fuera (impuestas)

	*Pueden estar dirigidos a la obtención de un determinado modo de actuar, a remediar deficiencias de los profesores individuales o de colectivos.
	*Cuanto más diferenciados están los roles de participación y de organización, el perfil de las actividades de mejora del <i>staff</i> tiende a desplazarse desde: a) la iniciativa interna a la externa desde presupuestos de mejora hasta la asimilación de las pautas b) de la participación a nivel individual o en pequeños grupos a programas estandarizados para grandes grupos c) de la participación voluntaria a la involuntaria.
*Ofrecer información clara, objetiva, estandarizada y defendible externamente.	*Debe ofrecer información rica y descriptiva que ilumine las fuentes de dificultad, así como las vías posibles a seguir en la mejora.
*Ha de considerar el contexto en el que tiene lugar la acción para lograr adecuación y suficiencia de datos.	*Ha de considerar el contexto en el que tiene lugar la acción, para saber comprender el sentido de los actos. ¹²⁵

¹²⁵ Tomado de Zabalza, Miguel Ángel, op. cit., p. 301.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el medio universitario esta distinción también se plantea desde otra dimensión, cuando los actores de la institución se oponen a que la evaluación que se practica en sus espacios de desarrollo sea concebida como un proceso neutro y unidireccional, que sólo acepta discusiones de tipo técnico y en el que su participación es absolutamente marginal; y sostienen, por el contrario, que ésta debe ser considerada como un proceso extremadamente complejo, cruzado por consideraciones valorativas y políticas, y que requiere de su amplia participación. Esta perspectiva demanda que la evaluación sea entendida como un estudio o una investigación sobre determinados fenómenos o procesos y no un mecanismo técnico de certificación de personas, programas e instituciones.

Los señalamientos críticos a las concepciones de evaluación que subyacen a los programas de reforma que se han puesto en operación en los últimos años dentro del medio universitario, denuncian el enorme poder que han adquirido y que permite a quienes controlan la evaluación justificar decisiones, prescribir acciones, modificar condiciones, etc. El aparente rigor científico con que se manejan disminuye la capacidad de crítica de los sujetos a los que van dirigidas, convirtiéndolas en un proceso difícilmente contestable en su concepción, en su desarrollo y en su utilización. Incluso, de una evaluación poco rigurosa o reduccionista se pueden desprender consecuencias de importancia para estos sujetos, sin que estén en condiciones de detener sus efectos. Es el caso de las evaluaciones de resultados, que permiten la toma de decisiones a partir de un diagnóstico parcial de la situación estudiada, que no toma en cuenta las condiciones institucionales y personales en que éstos fueron alcanzados; o de las evaluaciones negativas que descansan sobre la estrategia de buscar los "errores" para poder corregirlos, con lo que se pierde la visión de conjunto del objeto de interés; lo mismo sucede con la evaluación descontextualizante, basada en modelos de referencia puros que al aplicarse a una determinada realidad con fines de contrastación hace que se pierda el significado de los procesos que ahí se desarrollan; o el caso de la evaluación cuantitativa, que pretende reducir a números realidades complejas bajo el argumento de la objetividad, pero que en realidad oscurece la comprensión de lo que está en estudio. Todos estos tipos de evaluación producen una serie de informaciones parciales, de resultados sesgados, de visiones disminuidas de los fenómenos analizados, que sirven de base para las acciones emprendidas por la administración de los establecimientos educativos.

Este último aspecto nos conduce a una de las cuestiones más importantes del campo evaluativo que es su dimensión ética. Porque al margen de los problemas "técnicos" de un proceso de evaluación académica, de la concepción amplia o restringida que se tenga de éste, toda empresa de evaluación deberá ser sometida a una serie de cuestionamientos de base, que tienen que ver con los usos que se le den a los resultados que se obtengan. ¿De quién son los datos que la evaluación proporcionó? ¿Cómo van a ser usados? ¿De quién depende la decisión sobre su confidencialidad o difusión? Si todo proceso de evaluación acarrea consecuencias sobre los sujetos de la institución ¿no deberían ser ellos consultados sobre la manera en que debe ser valorado su trabajo?

En este sentido, dentro del medio académico se plantea la necesidad de que los procesos de evaluación institucional sean un campo de amplia participación de la comunidad universitaria. Ante las presiones externas que obligan a las instituciones de educación superior a someterse a determinados mecanismos de certificación, se propone la alternativa de que paralelamente o en vez de la aceptación de esta revisión foránea, la propia comunidad realice una autocrítica de su funcionamiento, basada en un proceso de investigación y reflexión conocido como autoevaluación. Los defensores de esta postura

argumentan que ésta proporciona a la institución una serie de beneficios: primero, que devuelve a las universidades el control sobre la toma de decisiones y la conducción general de sus políticas educativas, segundo que puede resultar un proceso amplio e incluyente que compromete a todas las áreas de la institución y a sus diferentes actores, quienes son los principales interesados en mejorar el funcionamiento de su ámbito de desarrollo profesional.

Respecto a la noción de autoevaluación existen dos interpretaciones del término. La primera se refiere al proceso por el cual los profesores obtienen datos individualmente de sus propias actividades académicas, mediante instrumentos como elaboración de diarios, cuestionarios a alumnos o cualquier instrumento que le posibilite una reflexión crítica de su práctica. La segunda interpretación considera la autoevaluación desde el punto de vista del desarrollo institucional y tiene que ver con las acciones que ésta emprende de manera consciente y programada para examinar sus metas, actividades y acciones. Las dos acepciones del término consideran que los procesos auténticos de autoevaluación parten de las necesidades propias de los individuos o las instituciones, o bien como reacción ante formas impuestas de evaluaciones de control. Evidentemente, ninguna de estas dos formas de evaluación es aceptada por las autoridades educativas, quienes generalmente desconfían de este tipo de procesos por considerarlos complacientes, poco objetivos y más propicios para la simulación.

Estas formas de evaluación académica, como la orientada al desarrollo o la conducida por los propios sujetos de ésta, que surgen ante la presencia cada vez más fuerte de las evaluaciones externas ligadas al control, no tienen una mera intención contestataria sino que están interesadas en que las universidades, los docentes y los investigadores tengan mejores condiciones de desarrollo y alcancen más altos niveles académicos. Están interesadas en impulsar un modelo de evaluación que no sea entendido como una tasación, una comparación o un proceso de rendición de cuentas, sino como un proceso de investigación sobre la naturaleza, condiciones y perspectivas de las diferentes actividades académicas que se desarrollan en una universidad; como una dinámica que posibilite el diálogo entre los actores de la institución, independientemente del lugar que ocupen dentro de ésta; como una actividad que permita alcanzar el nivel de comprensión más alto posible sobre el establecimiento educativo, los procesos que en él se verifican y los individuos que ahí actúan; como un esfuerzo colectivo por conseguir una mejora en sus programas, en sus prácticas y en sus productos; y como un proceso que ayude a determinar si lo que se hace en las escuelas contribuye a conseguir fines valiosos. Esto hace de la evaluación académica una tarea difícil y compleja pero necesaria, a condición de que sea vista como un proceso de reflexión en constante cuestionamiento, con miras al desarrollo y con la participación de los principales actores sociales de las universidades.

V. CONCLUSIONES

Después de más de una década de políticas orientadas a la modernización de la Educación Superior en México mediante estrategias que combinan la evaluación con la asignación de recursos económicos, es innegable que el medio universitario ha registrado cambios, aunque no existen evidencias que muestren que éstos se hayan dado en la dirección deseada por planificadores y funcionarios. Especialistas en el tema señalan que en la actualidad no hay claridad sobre los impactos del proyecto modernizador en la calidad y pertinencia de la educación —objetivos abiertamente establecidos desde finales de los años ochenta por los gobiernos neoliberales—, entre otras razones por la falta de estudios detallados sobre las características de los sujetos e instituciones del ámbito de la enseñanza superior previos a la implantación de los mecanismos de evaluación, que sirvieran como punto de comparación; así como por la escasa producción de investigaciones que analicen detenidamente sus resultados en el conjunto de estas instituciones, teniendo en cuenta que se trata de un medio absolutamente heterogéneo del que pueden esperarse consecuencias muy diversas.¹²⁶

Por otro lado, los señalamientos críticos que se han enderezado en contra de los programas de evaluación con propósitos reformadores, sostienen que su verdadera intencionalidad no consiste en hacer que las instituciones educativas funcionen con altos niveles de “calidad y excelencia” —conceptos sobre los que no se han formulado definiciones precisas—, sino en establecer eficaces mecanismos de conducción de las actividades de docencia e investigación, así como estrategias de control y verificación de las prácticas de los actores de la institución.¹²⁷ Sin embargo, a este respecto tampoco existen en el ámbito de la investigación social en México análisis profundos y suficientes que avalen estas tesis. Esta evidente falta de estudios sobre las aplicaciones de las evaluaciones en el medio universitario, convierte en tarea prioritaria la *metaevaluación*, entendida como un proceso de investigación riguroso que someta a examen a la propia evaluación en sus propósitos, procesos y, sobre todo, consecuencias. Los cambios que indudablemente ha provocado dentro de las instituciones de educación superior y dentro de sus comunidades académicas ¿han ido en el sentido en el que los previeron sus autores? ¿Estos cambios han cumplido con el propósito declarado de aumentar los niveles de calidad del trabajo académico? ¿Las nuevas condiciones que hoy viven los académicos son las más adecuadas para permitir su desarrollo personal y profesional? ¿Cuáles son los costos económicos y sociales de los procesos de evaluación para el sistema de educación superior? ¿Qué áreas de la producción, transmisión y difusión del conocimiento han favorecido o perjudicado?

Responder a estas interrogantes requiere de estudios puntuales con abordajes diversos, en los distintos centros de investigación y docencia que han sido sometidos al escrutinio de sus programas, acciones y proyectos, mediante mecanismos de evaluación diseñados fuera de los espacios académicos, y administrados y aplicados por la burocracia universitaria. Es decir, se trata de ir en sentido opuesto a la manera en que han operado estos programas: las *metaevaluaciones* tendrán que ser procesos de indagación generados

¹²⁶ Cfr. los trabajos de Eduardo Ibarra Colado y Rocío Grediaga Kuri, en: *Encuentro de especialistas en Educación Superior*, Tomo III, UNAM-CHICH, México, 2000.

¹²⁷ Estas ideas se encuentran desarrolladas en las publicaciones de Ángel Díaz Barriga y Raquel Glazman, citadas en este trabajo.

desde dentro de los establecimientos educativos, con propósitos claramente académicos, cuyos resultados circulen ampliamente en los espacios universitarios para que puedan propiciar la reflexión y el debate racional sobre los procesos que ahí se viven. Las investigaciones específicas, los estudios de caso, los análisis detallados y a profundidad que se puedan generar bajo estas condiciones, pondrán en evidencia el nocivo emparejamiento a que han sido sometidos sujetos, programas y universidades, por los mecanismos de evaluación. Éstos se han aplicado, invariablemente, mediante estrategias administrativas que consisten en aplicar normas y procedimientos generalizados y homogéneos, en ámbitos académicos heterogéneos en cuanto a historia, objetivos, condiciones materiales e institucionales, etc.

A este respecto, Grediaga sostiene que "las visones prevaecientes en el ámbito gubernamental se fundan en el supuesto de que la técnica administrativa y los recursos utilizados, como incentivo para lograr los comportamientos deseados -factores duros de control-, operan independientemente del contexto cultural, los patrones de interacción y el sistema de creencias y valores"¹²⁸. He aquí uno de los principios sobre los que se apoyan las estrategias que se han utilizado desde hace más de diez años para impulsar los procesos de cambio en la Educación Superior del país. El objetivo de aumentar la productividad, calidad y eficiencia en el sistema y en las actividades de los individuos que lo componen, se ha intentado realizar mediante la aplicación de mecanismos técnico-administrativos y financieros; es decir, mediante las nuevas estrategias de gestión que han resultado exitosas en el sector empresarial. Éstas consisten en el establecimiento previo de metas de producción a alcanzar en el menor tiempo posible y con economía de recursos, mediante la supervisión estrecha de sus procedimientos y sometidas al más estricto cálculo financiero; la empresa podrá otorgar incentivos a sus trabajadores o efectuar drásticos recortes de personal, atendiendo al impacto que una medida así provoque en la ecuación inversión/productividad; los desarrollos de estas técnicas de gestión consideran que se trata de una estrategia que puede aplicarse a cualquier empresa, sin importar su línea de producción, su tamaño o su posición en el mercado. El paralelismo de este modelo con los procedimientos que se han aplicado en el medio educativo puede resultar grosero, pero no se puede dejar de reconocer que los programas de evaluación se han utilizado para excluir del presupuesto o proporcionar partidas mayores a sujetos y proyectos bajo criterios de productividad y de racionalización financiera; su aplicación generalizada ha convertido a estos programas en las principales herramientas de gestión en la última década.

Por otro lado, las legítimas intenciones de mejoramiento del medio educativo que puedan tener las prácticas de evaluación, se ven distorsionadas al hacerlas formar parte de los criterios para la asignación de recursos económicos, pues para cumplir con este cometido su aplicación se limita a la evaluación de resultados. Los beneficios que los procesos evaluativos puedan aportar a las instituciones educativas y a su personal, en términos de valoración amplia de sus labores, de información y conocimientos que retroalimenten los procesos autorreflexivos que ahí se generen, de valoraciones o miradas externas que eviten que las universidades se encierren en sí mismas, se pierden porque las evaluaciones se ven reducidas a realizar una tasación de proyectos, programas, actividades y resultados, que permitan fijar con precisión presupuestos, apoyos extraordinarios y estímulos salariales. Una buena parte de los efectos negativos que han acarreado las políticas modernizadoras para el sector terciario de la educación, se debe al maridaje entre

¹²⁸ Grediaga, Rocío, op. cit., p.p. 14-15.

evaluación e incentivos económicos. Por ejemplo, en el caso de los académicos, los programas de estímulo al desempeño se han convertido en los nuevos caminos para la promoción salarial y laboral, sin que este fenómeno esté necesariamente conectado con la intención original de aumentar la calidad y excelencia en las labores de investigación y docencia. Tal parece que aquí —lo mismo que en los programas de financiamiento mediante evaluación que se aplican a programas y dependencias— se parte del supuesto equivocado de que el aumento en la productividad laboral, trae consigo una correspondiente elevación en la calidad, operándose así una transformación de lo cuantitativo en cualitativo.

En efecto, los académicos se han adecuado a los niveles de productividad exigidos por los diferentes programas, porque de ellos depende un porcentaje muy relevante de sus ingresos; sus expedientes se engruesan año con año con las constancias de cursos, conferencias, publicaciones, patentes, grados académicos y demás rubros que son objeto de ponderación por las instancias dictaminadoras; todo ello ha dado como resultado un elevado crecimiento en su productividad *per cápita*, que se ha acentuado a partir del último lustro¹²⁹. Pero este sistema de certificación del rendimiento sólo puede empujar al aumento en los montos de los “productos” académicos, sin influir necesariamente en la calidad de los mismos, por lo que el logro del proyecto modernizador, al menos en este aspecto, ha quedado reducido a un modelo laboral destajista. En cambio, los impactos a la calidad del trabajo académico demandan la aplicación de otras estrategias y el mantenimiento de determinadas condiciones institucionales. En el caso de las primeras se requiere cambiar el sentido de las evaluaciones, de tal manera que no coloquen a los docentes e investigadores en una loca carrera contra el tiempo para producir las cuotas fijadas por los parámetros de rendimiento —ya se han comentado en este trabajo los efectos negativos de esta política, que van desde la simulación y el credencialismo, hasta la corrupción—; en el caso de las segundas, es menester que las instituciones garanticen el desarrollo de las actividades académicas, sobre la base de la libre producción y transmisión del conocimiento, así como de un salario digno y suficiente para sus trabajadores.

Es necesario, también, cuestionar el tipo de productividad que están imponiendo estas políticas académicas. Las evaluaciones han descompuesto la investigación y la docencia en una serie de actividades de las que se esperan “productos” tangibles, esto es, que se puedan traducir en evidencias contabilizables en periodos arbitrariamente establecidos y a las que además se les asignan valoraciones diferenciales; quedan fuera, por lo tanto, las actividades que no arrojen este tipo de “resultados” (por ejemplo, las asesorías que un docente da a sus alumnos o el tiempo que un investigador invierte en mantenerse al tanto de los avances en su campo). En este sentido son productivas aquellas labores que se ajustan en tiempo y forma a los indicadores establecidos por los dispositivos evaluadores, con lo que se impone un modelo de conducción académica que prescribe actividades y controla los tiempos y ritmos de trabajo. De esta manera, se conforman regulaciones al contenido y organización del trabajo de los académicos, así como a la producción, selección y transmisión del conocimiento que se realiza en el espacio universitario. La evaluación premia preferentemente los quehaceres de investigación y docencia que generen y difundan conocimientos (productos) “útiles”, es decir, traducibles operativamente,

¹²⁹ Una investigación que ilustra este fenómeno se encuentra consignada en los trabajos de Ibarra Colado, Eduardo: *La UAM, políticas gubernamentales y cambio institucional*, México, 1994, UAM-Iztapalapa, Área de Estudios Organizacionales, Serie: Reportes de Investigación; y en *Encuentro de Especialistas en Educación Superior*, op. cit., pp. 61-99.

aplicables a un medio o situación concreta (en especial los que tienen que ver con el ámbito de la producción económica), o susceptibles de convertirse en "dato" (con la intención de difundirlo a través de las nuevas tecnologías de la comunicación)¹³⁰.

El nuevo estatuto del conocimiento que se va imponiendo en el medio académico universitario está en estrecha relación con el principal objetivo del proyecto modernizador neoliberal, que es el de lograr que el sistema de educación superior se transforme para ajustarse a la demanda de formar recursos humanos en el emergente paradigma productivo de la sociedad pos-industrial¹³¹. Los conocimientos valiosos serán ahora los que resulten útiles o funcionales para las necesidades del mercado laboral, por lo que se exigirá a la educación superior que los seleccione, los haga suyos y los transforme en los nuevos contenidos a transmitir. Los discursos reformadores que de manera más enfática reclaman una vinculación más estrecha entre universidad y empresa (sobre todo los que vienen de organismos internacionales como el BID, BM y OCDE), proponen incluso que los empresarios participen dentro de los establecimientos de educativos en la conformación de los perfiles profesionales de sus egresados. Si las nuevas prácticas de evaluación determinan, califican y promueven los conocimientos que son considerados valiosos o pertinentes, entonces se está operando un desplazamiento de las atribuciones que tienen las estructuras disciplinares y académicas de las universidades para determinar el conocimiento a impartir, de tal manera que esta función está quedando en manos de quienes diseñan y administran las políticas de evaluación.

Estas políticas están, por tanto, cambiando el rostro de las universidades públicas, sobre todo en lo que se refiere a su espacio académico. Se habla de la consolidación de una cultura de la evaluación entre los individuos que habitan este ámbito, después de más de una década de estar sometidos a procesos que examinan su desempeño y trayectoria, y de los cuales depende su estatus institucional, sus ingresos y su futuro profesional. A través de diferentes mecanismos de evaluación se ha ido configurando el nuevo perfil académico que la modernización educativa demanda, cuyos rasgos más distintivos son: altos índices de productividad en el sentido arriba señalado, máximos niveles de formación escolarizada e ingresos económicos que dependen de las dos condiciones anteriores. Los académicos del medio universitario mexicano están formando parte de un ámbito sometido a un fuerte proceso de diferenciación, por efecto de estos nuevos instrumentos de gestión que permiten, a través de la valoración individualizada, clasificarlos y controlar sus actividades. En todo caso, la cultura de la evaluación de la que tanto se habla está conformada por las nuevas estrategias que han ido aprendiendo los académicos, para poder sortear las reglas del juego que determinan ahora los requisitos de acceso a la institución, la promoción y la permanencia dentro de ella, así como su nivel de ingresos.

Los discursos y las prácticas de evaluación han entrado a la universidad agitando la bandera de la transformación encaminada a la excelencia. La fuerza y la efectividad con la que han funcionado desde hace más de una década, se debe en parte a que llegaron a un medio necesitado de cambios, después de haber pasado por un largo periodo de sostenido

¹³⁰ Para una discusión más amplia de los nuevos escenarios de producción y difusión del conocimiento en el medio universitario, cfr. Ibarra Colado, E., *La reforma pendiente: de la deshomologación salarial a la carrera académica*, op. cit., pp. 3-13.

¹³¹ En la primera parte de este trabajo se hizo referencia al nuevo paradigma productivo que surge a partir de los cambios experimentados por el capitalismo contemporáneo, que se caracteriza por unir la acelerada producción de conocimientos científicos y tecnológicos con el campo de la información y las comunicaciones electrónicas.

deterioro de las condiciones que hacen posible el cumplimiento de sus funciones. Las voces críticas que desde sus inicios alertaron sobre las posibles consecuencias nocivas de este proyecto político de educación, no han dejado de insistir en sus denuncias. En la mayor parte de los casos, se trata de críticas que aceptan la conveniencia de que los procesos educativos se sometan al escrutinio y al análisis; en lo que no están de acuerdo es el tipo de procesos de evaluación que se han impuesto. Si, como se afirma en el medio universitario, la evaluación llegó para quedarse, es necesario que se convierta en un proceso autorreflexivo efectuado por los integrantes de la comunidad universitaria, y guiado los principios de la deliberación racional y el interés legítimo por mejorar las labores de producción, difusión y transmisión del conocimiento.

SIGLAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C.
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina
CIDE	Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEVA	Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior
CONPES	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
COSNET	Consejo Nacional Técnico de la Educación
DGAPA	Dirección General de Asuntos del Personal Académico
EPA	Estatuto del Personal Académico
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
FOMDOC	Programa de Fomento a la Docencia para Profesores e Investigadores de Carrera
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas Aduanales
IEP	Instituto Interamericano para la Planeación Educacional
IES	Instituciones de Enseñanza Superior
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
PAPIID	Programa de Apoyo para Proyectos de Investigación e Innovación Docente
PAPIIT	Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica
PAPIME	Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales al Mejoramiento de la Enseñanza
PEPRAC	Programa de Estímulos a la Productividad y el Rendimiento del Personal Académico
PEPRASIG	Programa de Estímulos a la Productividad y el Rendimiento del Personal Académico de Asignatura
PLANTAC	Programa de Análisis y Diagnóstico de la Planta Académica
PME	Programa para la Modernización Educativa
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRIDE	Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo
PROIDES	Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PRONAES	Programa Nacional de Educación Superior
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SUPERA	Programa Nacional de Superación del Personal Académico
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES, Hugo, *Viento del norte. TLC y privatización de la Educación Superior en México*, UAM-Plaza y Valdés, México, 1999.
- AMBRIZ Chávez, María Eugenia, *La cultura de la planeación y evaluación de la educación superior (1978 a 1997)*, Tesis de licenciatura en Sociología, UNAM, 1998.
- ANUIES, *La Educación Superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, Documento de trabajo para la XXX Asamblea General, México, noviembre de 1999.
- _____, "Programa Nacional para el Mejoramiento de las Funciones de la Educación Superior", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XIX, n° 73, enero-marzo 1990.
- ARDOINO, Jacques y BERGER, Guy, "La evaluación como interpretación", en *Pour l'évaluation au pouvoir*, Paris, Privat, n° 107, junio-agosto, 1986.
- ARREDONDO, Víctor Martiniano, "Perspectivas y retos de la modernización de la Educación Superior", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXV, n° 86, abril-junio 1993.
- _____, "¿Hacia dónde debe conducir la evaluación de la educación Superior?", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XX, n° 79, julio-septiembre 1991.
- ASTIN, Alexander W., "¿Por qué no intentar otras formas de medir la calidad?", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXV, n° 78, abril-junio 1993.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Programa de ciencia y tecnología*, <http://www.iadb.org/EXR/doc97/apr/me804s.htm>
- _____, *Op-743 Educación*, <http://www.iadb.org/cont/poli/OP-743.HTM>
- BANCO MUNDIAL, *Pautas para el análisis económico de proyectos de educación*, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Países II, División de Operaciones de Recursos Humanos, mimeo, 30 de octubre de 1995.
- BARNETT, Ronald, "Power, enlightenment and quality evaluation", en *European Journal of Education*, London, vol. 29, n° 2, 1994.
- BORJA, Roberto, "Contradicciones del Programa de Estímulos. Evaluación y modernización", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- BRUNNER, José Joaquín, *Educación: escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*, Programa de Promoción Educativa en América Latina y el Caribe, Enero, 2000, <http://www.preal.cl/brunner16.pdf>.
- CABALLERO, Roberto, "La evaluación docente", en *Educación, fin de siglo*, Memorias del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional, tomo I, Fundación para la Cultura del Maestro Mexicano, marzo-diciembre 1994.
- CALVO DE MORA, Javier y MARÍN, Cándido, "La evaluación o el oficio del diálogo: una crítica a la evaluación oficial", en *Investigación en la escuela*, n° 19, Sevilla, 1993.
- CARRIÓN Carranza, Carmen, "Génesis y desarrollo del concepto de evaluación institucional", en *Perfiles educativos*, n° 6, CISE-UNAM, 1984.

- CASTAÑOS de Lomnitz, Heriberta, "En torno a la problemática de la vinculación universidad-industria", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- CEPAL, *La educación en una mirada: indicadores OCDE 1988 (23/11/1988)*, <http://CEPAL.org/cgi-bin/getProd.a...5/275/P275.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl>
- CEREJIDO, Marcelino, "¿Cómo se evalúa la actividad científica", en *Educación, fin de siglo*, Memorias del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional, tomo I, Fundación para la Cultura del Maestro Mexicano, marzo-diciembre 1994.
- COOMBS, Philip, *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, SEP-FCE, México, 1991.
- DE IBARROLA, María, "La evaluación del trabajo académico desde la perspectiva del desarrollo sui géneris de la Educación Superior en México", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel y PACHECO, Teresa (coord.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, CESU-UNAM, México, 1998.
- _____, "La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXII, n° 88, octubre-diciembre, 1993.
- DIDRIKSSON, Axel, "El profesor como intelectual en un escenario de futuro", en *Didac*, Universidad Iberoamericana, n° 27, México, primavera de 1996.
- DURAND Ponte, Víctor (coord.), *La evaluación en la UNAM, Organización institucional y planes de estudio*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1997.
- FERNÁNDEZ, Alfredo, "Evaluación del trabajo académico", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- FRESÁN Orozco, Magdalena et. al., *Tres décadas de políticas de Estado en educación superior*, ANUIES, México, 1998, <http://www.anuies.mx/anuies/libros98.htm>.
- GAJARDO, Marcela, *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, septiembre 1999, <http://www.preal.cl/gajardo.pdf>.
- GALÁN Giral, María Isabel, "La evaluación de los académicos en la UNAM", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- GIL Antón, Manuel (coord.), *Los rasgos de la diversidad*, UAM-A, México, 1994.
- _____, "Diferenciar para reconocer", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- GLAZMAN Nowalski, Raquel, *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*, Paidós, México, 2001.
- _____, "Evaluación académica, estímulos y becas: los programas de pago por rendimiento en las universidades", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- _____, "Autonomía del conocimiento y evaluación", en *Encuentro de especialistas en Educación Superior*, Tomo III, UNAM-CHCH, México, 2000, pp. 7-22.
- GREDIAGA Kuri, Rocío, "La profesión académica en México: mecanismo de evaluación, renovación y proceso de consolidación", en *Encuentro de especialistas en Educación Superior*, Tomo III, UNAM-CHCH, México, 2000, pp. 101-126.
- HIMMEL, Erika, "Hacia una cultura de la evaluación educativa", en *Revista Mexicana de Pedagogía*, año XI, n° 54, México, julio-agosto 2000.

- HOPENHAYN, Martín y OTTONE, Ernesto, *El gran eslabón*, FCE, Col. Popular n° 575, México, 2000.
- IBARRA Colado, Eduardo (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM-I, México, 1993.
- _____, "Evaluación burocrática, entre la calidad y el utilitarismo. Análisis de los mecanismos de control del desempeño académico", en *Educación, fin de siglo*, Memorias del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional, tomo I, Fundación para la Cultura del Maestro Mexicano, marzo-diciembre 1994.
- _____, *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, Tesis de doctorado en Sociología. FCPyS, UNAM, México, 1998.
- _____, "Evaluación del trabajo académico y diferenciación salarial: el cómo de la modernización en la UAM", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- _____, "La reforma pendiente: de la deshomologación salarial a la carrera académica", en *El Cotidiano*, UAM, n° 66, diciembre 1994.
- _____, "Los costos de la profesionalización académica en México: ¿es posible pensar un modelo distinto?", en *Encuentro de Especialistas en Educación Superior*, Tomo III, UNAM-CIICH, México, 2000, pp. 61-99.
- KENT Serna, Rollin, "Política estatal para los académicos", en *Universidad Futura*, UAM, vol. 2, n° 6-7, primavera de 1991.
- LLARENA DE THIERRY, Rocío, "Evaluación del personal académico", en *Perfiles educativos*, CISE-UNAM, n° 53-54, julio-diciembre 1991.
- MALDONADO, Alma, *La UNAM ante los movimientos de fin de siglo: neoliberalismo, neoconservadurismo y nueva derecha*, Tesis de licenciatura en Pedagogía, UNAM, 1997.
- MARTÍNEZ, Eduardo, *La evaluación de la educación superior*, <http://www.unesco.org.uy/st-management/eval-em.htm>
- MARTÍNEZ, Nora H., "Evaluación del trabajo académico a nivel superior ¿la solución al cubo de Rubik?", en *Didac*, vol. I, n° 21, primavera 1993.
- MAYNTZ, Renate, *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- MUNGARAY Lagarda, Alejandro y VALENTI, Giovanna (coord.), *Políticas públicas y Educación Superior*, ANUIES, México, 1998, <http://www.anuiies.mx/anuiies/libros98/lib5/0.htm>, (documento sin pagar).
- MOUZELIS, Nicos, *Organización y burocracia*, Península, Col. Historia, ciencia, sociedad n° 98, Barcelona, 1991.
- NAVARRO, Marco Aurelio, "Modernidad y postmodernidad en la Educación Superior: los límites de la evaluación", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XX, n° 79, julio-septiembre 1991.
- NEAVE, Guy, "La educación superior en Europa occidental, 1986-1988", en *Universidad Futura*, UAM, México, vol. 2, n° 5, otoño 1990.
- OTTONE, Ernesto, *La modernidad problemática. Cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*, CEPAL-JUS, México, 2000.
- PACHECO Méndez, Teresa y DÍAZ BARRIGA, Ángel (coord.), *Evaluación académica*, CESU-UNAM-FCE, México, 2000.
- PÉREZ Rocha, Manuel, *Evaluación, acreditación y calidad de la Educación Superior*, CIEES-CONAEVA-ANUIES-SEP, Materiales de Apoyo a la Evaluación Educativa n° 22, México.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- _____, *Evaluación y Autoevaluación. Algunas definiciones*, CIEES-CONAEVA-ANUIES-SEP, Materiales de Apoyo a la Evaluación Educativa n° 27, México.
- PRUZZO de Di Pego, Vilma, "La evaluación de la universidad en un marco tecnoburocrático", en *Análisis político y propuestas pedagógicas*, Memorias del Congreso Internacional de Educación "Educación, Crisis y Utopías", tomo I, Universidad de Buenos Aires-Aique Grupo Editor, Buenos Aires, 1990.
- ROSALES, C., *Evaluar es reflexionar sobre la práctica*, Narcea, Madrid, 1990.
- RUBIO Oca, Julio et. al., *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999*, ANUIES, México, 1998, <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib411/0.htm> (documento sin paginar).
- RUEDA Beltrán, Mario y DÍAZ BARRIGA, Frida (comps.), *Evaluación de la docencia. Perspectivas actuales*, Pados, México, 2000.
- _____, y LANDESMANN, Monique (coord.), *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?*, CESU-UNAM, México, 1999.
- RUGARCÍA, Armando, "Carrera académica del maestro universitario", en *Didac*, Universidad Iberoamericana, n° 27, México, primavera de 1996.
- SÁNCHEZ Moguel, Andrés, "Pago por mérito y evaluación en Norteamérica: semejanzas y diferencias con la Carrera Magisterial" en, *Educación, fin de siglo*, Memorias del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional, tomo I, Fundación para la Cultura del Maestro Mexicano, marzo-diciembre 1994.
- SIMONEAU, Richard, "La evaluación institucional: conceptos teóricos", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, México, vol. XX, n° 79, julio-septiembre 1991.
- UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA, *Seminario Internacional sobre Responsabilidad Social de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Declaración final)*, mimeo, Cali, 2000.
- UNAM, *Programas de apoyo académico*, <http://serpiente.dgscu.unam.mx/>
- _____, *Programa de Análisis y Diagnóstico de la Planta Académica (PLANTAC)*, <http://tlaloc.dgapa.UNAM.mx/sdia/informacion/dgapa43.html>
- _____, *Informe 1983*, Secretaría General Administrativa, 1983.
- _____, *Informe 1988*, Secretaría General de Planeación, 1988.
- _____, *Informe 1989*, Secretaría General, 1989.
- _____, *Informe 1990*, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, 1991.
- _____, *Informe 1991*, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, 1992.
- _____, *Informe 1992*, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, 1993.
- _____, *Memoria 1993*, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucional, 1994.
- _____, *Memoria 1994*, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucional, 1995.
- _____, *Memoria 1995*, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucional, 1996.
- _____, *Memoria 1996*, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucional, 1996.

UNESCO, *Proyecto de declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, París, octubre de 1998.

ZABALZA, Miguel Ángel, "Evaluación orientada al perfeccionamiento", *Revista española de pedagogía*, año XLVII, n° 168, mayo-agosto 1990.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO - DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS
SUBDIRECCION DE SERVICIOS BIBLIOTECARIOS. DEPARTAMENTO DE TESIS
RELACION TESIS DEL AÑO: 2 0 0 2

CLAVE: 00423

ROLLO: 2

Universidad : Universidad Nacional Autonoma de Mexico
Facultad : Facultad de Ciencias Politicas y Sociales
Carrera : Licenciado en Sociologia

A U T O R	T I T U L O	M A T R I Z
17 Gonzalez Flores, Emilio	Analisis del modelo educativo e	0302361
18 Guillen Ramirez, Luz Maria	Significado politico y economic	0313418
19 Huerta Rosas, Abigail	Madre, esposa y profesionista :	0306380
20 Isibasi Pouchin, Alejandra Aida	SIDA, legalidad y sociedad : la	0219372
21 Jaramillo Aranza, Marianna de Car	Los dos Mexicos : el moderno y	0305535
22 Juarez Becerril, Alicia Maria	La vida frente al volcan : estu	0310865
23 Luna del Razo, Maria de la Luz	Descripcion y analisis del Prog	0313387
24 Melgarejo Velazquez, Maria de Lou	Modernidad y calidad de la educ	0307210
25 Mireles Herrera, Austreberta	SIDA : vida cotidiana y permane	0300676
26 Monroy ordaz, Salvador	Dinero para los pobres : disper	0300675
27 Mora Romero, Jose Luis	Sindicalismo universitario y cu	0306381
28 Morales Noble, Victor	Modelo estadistico de poblacion	0313416
29 Nava Roman, Rosario	La presencia africana en Mexico	0306109
30 Noriega Bernal, Maria Guadalupe	La reprobacion como fenomeno so	0305536
31 Ospina Chacon, Jorge	Cafe : cultivo rico; productore	0306382
32 Parra Ramirez, Gustavo	Las practicas de evaluacion del	0301209

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES**

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

CLAVE: 00423

AÑO: 2002