

LA EVALUACION UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO DEL PENSAMIENTO NEOLIBERAL

Angel Díaz Barriga

Angel Díaz Barriga es Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM)

INTRODUCCION

La evolución y desarrollo de la evaluación educativa en el ámbito de la educación superior se ha gestado en el contexto del pensamiento neoliberal. La evaluación educativa se ha constituido en un excelente instrumento para establecer una serie de prácticas de control sobre la actividad académica. Desde las prácticas de evaluación se busca establecer una nueva racionalidad del trabajo académico en la educación y se promueve una nueva relación entre Estado e instituciones universitarias y entre autoridades universitarias y personal académico.

Esta nueva relación obedece al intento de establecer una orientación diferente en los proyectos universitarios. Así mientras en la década de los años sesentas vinculación con la sociedad era concebida con la tarea de vincular a la Universidad con los sectores mayoritarios y empobrecidos de nuestras sociedades, en la década de los ochentas, el pensamiento neoliberal ha gestado la comprensión de vinculación con la sociedad, como relación entre universidad-industria.

Por ello, para entender el significado que asume la evaluación universitaria en el contexto neoliberal es necesario tener una comprensión del sentido en el que busca modificar las prácticas universitarias.

Si la Universidad Latinoamericana fue heredera de un conjunto de principios del pensamiento liberal europeo, en particular el Francés del siglo pasado, el pensamiento neoliberal utiliza la evaluación como parte de una estrategia para establecer mecanismos de funcionamiento cercanos a la Universidad pragmática gestada en el desarrollo industrial estadounidense.

Podríamos afirmar que el liberalismo se concretó, en el ámbito universitario, en los principios de libertad de cátedra y de investigación y en la concepción de autonomía universitaria como espacio de gestión académica des de los académicos. Tampoco se puede desconocer que la evolución de algunas universidades latinoamericanas, sobre todo a partir de la década de los años sesentas incorporó a esa perspectiva liberal, la propuesta de reformula tanto los contenidos, como su concepción de servicio social, en una orientación que articulase su saber a las necesidades de los sectores amplios de la sociedad. De esta manera la universidad latinoamericana estableció un compromiso con las sociedades que la circunscribían. Las características, impacto y coherencia de tales proyectos fueron muy variadas en general requirieron de un alto compromiso de su personal académico como del sector estudiantil. Estos proyectos educativos paulatinamente fueron cancelados, desgastados, abandonados y/o atacados por Estados autoritarios o democráticos que no podían dejar de defender ciertos intereses vinculados con el capital.

Por otra parte, el ascenso del pensamiento neoliberal en América Latina vinculado a la supervisión política y económica que ejercen los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). Supervisión que forma parte de una estrategia de los países desarrollados para establecer condiciones globales que les permitan mantener los beneficios que reporta la existencia de países pobres, es el contexto donde se crea un escenario diferente para establecer nuevas formas de relación entre Estado y Universidad.

Estas nuevas formas de relación se operan aún con el auge de los proyectos democráticos en América Latina de la década de los ochenta responden a una derechización global de occidente.¹ En esta derechización la crisis económica se puede considerar como un factor detonante pero no el único determinante.

¹Cueva, A. et al. Tiempos conservadores. América Latina en la derechización de occidente El Conejo, Quito. 1987.

En este contexto los códigos del pensamiento educativo se fueron modificando con la instauración del pensamiento neoliberal: calidad de la educación, excelencia académica, eficiencia y eficacia del sistema educativo, representan el “texto” en el que se conforma el planteamiento de la evaluación educativa. De nada sirvieron las diversas aproximaciones que mostraron los elementos gerenciales que subyacen en tales concepciones.² Los organismos internacionales y los responsables de la conformación de la política educativa los instituyeron paulatinamente en el escenario educativo.

1. LOS INICIOS DE LA EVALUACION ACADEMICA COMO PROYECTO DE REFORMA UNIVERSITARIA

Podemos rastrear el papel político que asume la evaluación académica en la instauración del pensamiento neoliberal en la década de los ochentas. El inicio de la gestión del licenciado Miguel de la Madrid como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos representa un parteaguas en la doctrina e ideario del sistema educativo. El periodo que se inauguró con la toma de posesión del licenciado de la Madrid, en diciembre de 82, significó el establecimiento de una serie de medidas económicas para enfrentar. Lo que el propio Presidente estipulaba como la peor crisis que hubiese tenido el México contemporáneo: la crisis económica.

El proyecto económico implicaba una racionalidad del gasto público. Una reforma del Estado, que en el fondo se traducía en un cambio profundo en el ideario que el Estado había asumido y defendido previamente, en particular a partir de la incorporación del modelo desarrollista de la década de los cincuentas. En pocas palabras, significaba el fin del Estado Benefactor³ y el establecimiento de un proyecto de trabajo vinculado al pensamiento neoliberal.

Aunque en su toma de posesión el licenciado de la Madrid marcaba la importancia de lograr mayor eficiencia de todas las instituciones del sector público y de todas las instituciones sociales, se requirió de un tiempo para entender el transcurso neoliberal que implicaba el nuevo proyecto social y su impacto en la educación.

Ya en su primer informe, ante el Congreso de la Unión el licenciado de la Madrid externaba con mayor claridad las características de este proyecto y su concepción de la educación. Si, los informes de los Presidentes anteriores magnifican el logro educativo, la expansión del sistema educativo e incluso, la posibilidad de cobertura de la educación primaria para toda la población. El informe del licenciado de la Madrid exhibe un sistema educativo defectuoso, ineficaz, falta de calidad educativa “que compromete seriamente el porvenir de la nación.”⁴

En el caso de la educación superior, los instrumentos de trabajo elaborados previamente, como el Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el período 1981-1991⁵, fueron completamente abandonados y comenzó una nueva relación con el Estado marcada por la reducción y tensión en la asignación presupuestaria.

Para entender el sentido del cambio resultan muy elocuentes las palabras pronunciadas por el Secretario de Educación Pública y por el Presidente de la República en la asamblea de julio de 1981 donde se aprobó dicho instrumento de la política educativa. El discurso del Secretario de Educación Pública, no deja lugar a dudas sobre las valoraciones positivas que se realizan respecto a la educación.

²Una rápida lectura de diversos textos que genéricamente se pueden ubicar en lo que se denominaría administración empresarial muestra fehacientemente esta situación: Peters, T et al. En búsqueda de la excelencia, Norma, Bogotá, 1984. Thompson, P. Círculos de calidad, cómo hacer que funcionen. Norma. Bogotá, 1984.

³Isuani, E. et al. El Estado Benefactor un paradigma en crisis. Miño Davila-CIEPP. Buenos Aires, 1991.

⁴De la Madrid, M. “Primer informe de Gobierno”. 1 de septiembre de 1983.

⁵Este plan está construido cuando en México existen expectativas de desarrollo favorables a partir de la evolución del mercado petrolero. Revista de la educación superior, no 39, ANUIES, México, jul-sept, 1981.

“Estos años de esfuerzo perseverante nos permiten contemplar un panorama distinto de la educación superior mexicana. Hace 5 años sólo ingresaban 7 de cada 100 jóvenes, hoy ingresan 14, sólo ingresaban a estudios superiores 135 mil, hoy lo hacen 240 mil. El sistema de educación superior ha podido resistir este crecimiento . . . si éste es notable, más aun lo son los logros cualitativos de este período. . . Si hace 5 años teníamos 400 alumnos de licenciatura y hoy tenemos lo doble, dentro de 10 años tendremos, 2 millones 200 mil estudiantes en este nivel.”⁶

El licenciado José López Portillo en su calidad de Presidente de la República enfatiza estas ideas al dirigirse oportunamente a la asamblea:

“Quiero expresarles mi satisfacción y extenderles mi felicitación por el esfuerzo realizado. Es un ejemplo de planeación democrática”.⁷

En ninguna parte de este documento aprobado en julio de 1981 aparece el tema de la evaluación en las diversas modalidades.

Estos planteamientos cambian radicalmente con la asunción del proyecto neoliberal. El cual inició su programa para la educación superior con la operación de un proyecto de trabajo cuya característica era no estar redactado, el que se denominó Programa Nacional de Educación Superior PRONAES⁸, puesto que el siguiente instrumento de planificación de la educación superior se aprobará hasta 1986. La puesta en marcha de un programa solamente esbozado en grandes líneas permite inferir la urgencia que se tenía para modificar la orientación de la educación superior en México.

El PRONAES establece la evaluación de once puntos en la Universidad a saber: uso racional de recursos humanos, financieros y materiales; uso de recursos para la solución de problemas prioritarios; determinación de los grados de solución de los problemas abordados; relación entre la naturaleza del problema y la estrategia de solución; supervisión de las acciones para que se cumplan de acuerdo a lo estipulado; atención a las metas de cada programa: estimulación de la participación de los que realicen el programa y justificación explícita de toda diferencia entre lo planeado y lo alcanzado.⁹

Con la cobija de este programa se empezaron a establecer algunas prácticas de evaluación. Las que adquieren paulatinamente una doble veta: la académica, vinculada a la investigación y la administración vinculada básicamente a la asignación de presupuesto.

En tanto las actividades de evaluación sirven fundamentalmente para asignar los menguados recursos económicos a las Universidades, la tarea de evaluar va cobrando una fisonomía política y administrativa que la caracterizará en la política neoliberal.

En la década de los ochentas 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 período, ya que pasa de 25.6 miles de millones de pesos a 12.6 miles de millones de pesos.¹⁰

Podríamos mencionar que bajo la perspectiva de la evaluación académica y de la calidad de la educación se llegaron a establecer una serie de medidas drásticas, sin duda las más fuertes en este periodo fueron

⁶Solana, Fernando. “Palabras pronunciadas en la XX reunión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES”. Op cit no. 39, p. 15-23

⁷López Portillo, José. “Versión estenográfica de las palabras improvisadas por el Presidente López Portillo”, Op cit. no. 39, p 22-23.

⁸Bajo estas nuevas condiciones de evaluación a las universidades el Estado suspende el subsidio a dos instituciones públicas: la Universidad Autónoma de Sinaloa y la Universidad Autónoma de Guerrero hasta que reorienten sus actividades y reciban una valoración satisfactoria. Como resultado de esta intervención estatal las dos instituciones tienen que disminuir el número de sus escuelas de bachilleres y la Universidad Autónoma de Guerrero se ve obligada además a cancelar varios proyectos de trabajo Radio Universidad Pueblo, Bufetes Jurídicos Populares, entre otros. En esta institución el subsidio se retuvo por más de un año.

⁹Estas líneas generales fueron presentadas en la reunión de la asamblea de la ANUIES en febrero de 1984. Culiacán, Sinaloa.

¹⁰Casillas García de León, Juan. “Texto de la comparecencia del Dr. Juan Casillas, Secretario Ejecutivo de la ANUIES, en la Cámara de Diputados México”, 11 de marzo de 1992.

la suspensión por parte del Estado del subsidio a dos instituciones públicas: la Universidad Autónoma de Sinaloa y la Universidad Autónoma de Guerrero hasta que reorientan sus actividades y recibieran una valoración satisfactoria. Como resultado de esta intervención estatal las dos instituciones tienen que disminuir el número de sus escuelas de bachilleres y la Universidad Autónoma de Guerrero se ve obligada además a cancelar varios proyectos de trabajo: Radio Universidad Pueblo, Bufetes Jurídicos Populares, entre otros. En esta institución el subsidio se retuvo por más de un año. Las instituciones universitarias empezaron a percibir las características de la nueva dinámica que impone el proyecto neoliberal.

Para hacer frente a esta situación, las Direcciones Generales de Planeación de las Universidades Públicas paulatinamente van adquiriendo una fisonomía de instancias responsables de evaluación. En este sentido se gesta una línea de evaluación institucional muy vinculada al aparato administrativo de la Universidad e independiente del sector académico. Por otro parte, aparece una tendencia que se materializará hasta finales de los años ochentas de sustituir las prácticas de planificación que tradicionalmente hacían estas instancias por las de evaluación.

Para finales de 1983 ya existe con claridad un discurso sobre la evaluación de la universidad. Así lo entienden diversos rectores y en diciembre de 1983 el rector de la UNAM proponía al Consejo Universitario un proyecto de trabajo bajo el título: Evaluación y marco de referencia para los cambios académico-administrativos.¹¹ Este documento se encuentra vinculado a un conjunto de actividades realizadas desde las Universidades para enfrentar el discurso de la evaluación gestado por las autoridades educativas del país.

Sin desconocer que este Proyecto de evaluación es gestado en una forma vertical, la que será una característica de tales proyectos en la década de los ochenta, tampoco se puede desconocer que con este proyecto se manifiesta una tensión entre una concepción de evaluación que privilegia los procesos internos, frente a las prácticas de evaluación externa más vinculadas a la perspectiva del control y de la asignación presupuestaria.

Este primer conflicto en el campo de la evaluación institucional surge de la pretensión de los economistas por establecer “tasas de retomo o de beneficio” a partir de considerar a la educación como una inversión. En pocas palabras, se trata de un retomo a las tesis centrales de la teoría del capital humano. Tesis que diversas investigaciones empíricas habían mostrado como incoherentes e inconsistentes.¹²

Dentro de un conjunto de deficiencias quizá ese sea el mérito del proyecto de evaluación universitaria abierto por la administración del doctor Rivero Serrano. Esto es, se trató de un proyecto en el que se pretendió que fuesen los mismos universitarios los responsables de la tarea de la evaluación. Una revisión de los materiales publicados en la Gaceta Universitaria, órgano oficial de comunicación en la UNAM muestra esta perspectiva de un proceso interno de evaluación: “En respuesta a su crecimiento cuantitativo. Proyecto de evaluación de la Universidad Nacional para consolidarse cualitativamente”¹³, “Reunión de evaluación de estudios de posgrado”¹⁴ en esta reunión se destacaron los elementos que se deben tomar en cuenta para evaluar los planes de estudio, “Reunión de evaluación de la escuela nacional preparatoria”¹⁵, “Concluyó la etapa de evaluación preparatoria de la reforma universitaria”.¹⁶ Así en la reunión que tuvo el rector con el Colegio de Directores expresó: “Los trabajos de evaluación que se realizan y en los que se encuentra empeñada la institución, permiten definir no sólo los logros alcanzados, sino también detectar las deficiencias y marcar los cambios y ajustes necesarios”.¹⁷

De este proceso queda constancia en el libro Reforma Universitaria, presentado en diciembre de 1984 al término de la gestión del doctor Rivero Serrano, en él se expresa:

¹¹Rivero Serrano, Octavio. Documento presentado al plenario del Consejo Universitario en la sesión del 8 de diciembre de 1983. UNAM, México, 1983.

¹²Se puede recurrir a una serie de estudios realizados en el Centro de Estudios Educativos, particularmente por Carlos Muñoz Izquierdo a finales de los setentas en que mostraban que no se cumplían los presupuestos de la Teoría del Capital Humano en la relación educación empleo. Cfr. Documentos base Congreso Nacional de Investigación Educativa. CONACYT, México, 1981.

¹³Gaceta, UNAM, vol 1, no 50, p. 1, México, 25 de agosto de 1983.

¹⁴Gaceta, UNAM, 24 de octubre de 1983, México,

¹⁵Gaceta, UNAM, 10 de noviembre de 1983, México

¹⁶Gaceta, UNAM, vol 1, p 1.10 de noviembre de 1983, México.

¹⁷La crisis espacio y momento para reorientar y revisar el quehacer universitario del país Reunión de Directores presidida por el Rector Octavio Rivero Serrano.” en Gaceta, UNAM, vol 1, p. 1, 3 de octubre de 1983.

“En enero de 1984, con legítimo orgullo los universitarios al conocer el diagnóstico de la institución empezaron a organizar el cambio cuyo compromiso era ser llevado a cabo por los diferentes segmentos de la comunidad ... hacia finales de enero, los tableros de la universidad contenían carteles que invitaban a todo el personal a presentar trabajos para analizar la Universidad ... 65 proyectos tomaron forma ... primero se implantaron tres proyectos ... posteriormente otros 48 ... hoy la universidad está involucrada en un proceso de cambio”.¹⁸

La magnitud del mismo, lo complicado de la tarea, la perspectiva vertical del ejercicio de la autoridad que tienen muchos funcionarios de la Universidad¹⁹ y la falta de una teoría y metodología de la evaluación imposibilitaron el cumplimiento de esta tarea. Finalmente la secuela de la misma que reforzar en las autoridades federales de la educación la perspectiva que corresponde a ellas fijar los “estándares”, patrones, mecanismos y tiempos de la evaluación.

La pretensión de las autoridades educativas del país, no se cubría con tareas que involucrasen al conjunto de universitarios. Su propuesta era establecer un mecanismo externo de evaluación que permitiera vincular los resultados de la misma con la asignación presupuestaria.

En este contexto, la Dirección General de Planeación de la UNAM realiza un seminario interno para reflexionar sobre el problema de la evaluación y gestar algunas propuestas metodológicas. El título de algunos documentos presentados y discutidos en este seminario da cuenta de la problemática que se enfrentaba, entre ellos destacan²⁰: “Análisis preliminar de las bases conceptuales para la evaluación institucional”, “Proyecto de evaluación del posgrado”, “La evaluación académica”, “Criterios de evaluación para la asignación presupuestaria”, “La técnica costo-beneficio en la evaluación académica”, “Sistema de planeación y evaluación académica de la UNAM”.

En 1984 la Asociación Nacional de Universidades logra el consenso entre los rectores de las Universidades del país para establecer un primer documento público de carácter orientador sobre la evaluación. Este documento se intituló La Evaluación de la Educación Superior en México.²¹ Se estructura por un conjunto de afirmaciones conceptuales sobre el ámbito de la evaluación muy interesantes en los primeros capítulos y posteriormente en contradicción de estas declaraciones amplias, plantea un conjunto de indicadores cuantitativos. Por ejemplo, determinar el índice de eficiencia del mobiliario escolar, como relación entre horas clase y número de alumnos que lo utilizan; y determinar el número de proyectos de investigación básica y aplicada que tiene la universidad, o el número de patentes registradas en un año.

En este momento ya queda suficientemente clara la tensión entre procesos de evaluación de corte académico y de corte administrativo vinculados con la asignación presupuestaria. Hasta aquí la tarea de la evaluación se realiza sobre la institución.

Este periodo inicial de establecimiento de prácticas de evaluación se manifiesta en otro programa, el establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores. Por decreto presidencial se crea un Sistema de Becas Económicas, fuera del contrato laboral que tiene el personal académico de las Universidades para compensar económicamente a los investigadores que se sometan a sus reglas. La concepción del sistema es establecida por científicos mexicanos que habían efectuado sus estudios de posgrado en países desarrollados y a través del sistema buscaron: a) detener el grave deterioro que tienen los salarios universitarios para evitar la fuga masiva de investigadores; b) instaurar un mecanismo de evaluación que coadyuve a implantar una concepción

¹⁸La reforma Universitaria, UNAM, México, 1984, pp XV-XXV.

¹⁹Respecto a este problema se escribió un excelente artículo, en el que se presenta que las autoridades universitarias lejos de ser técnicos-eficientes, se preocupan mucho más por su carrera política que significa quedar bien con el jefe Cfr. Aguilar, L. Los problemas de autoridad en la universidad pública: La estructura de gobierno y la organización administrativa en Revista de la educación superior. vol XVII, no 65, pp 99-123, ANUIES, México, 1988.

²⁰En el seminario también se tomaron en cuenta documentos producidos por la Secretaría General de la UNAM, el más relevante es “Proyecto Universitario de evaluación” que concluye con un cuestionario de más de 100 preguntas para ser aplicado a los Directores de Facultad, algunas de las cuales son: ¿Existe algún proyecto de seguimiento de egresados?, ¿Cómo estima el costo por alumno? ¿En qué semestres hay un mayor índice de deserción?, ¿Existe algún instructivo de evaluación del personal académico en su dependencia, en qué consiste?

²¹Aprobado en la reunión de la Asamblea General de la ANUIES, Culiacán, 1984.

productivista e internacional del trabajo científico.

El sistema valora fundamentalmente los resultados de la investigación, pero de una forma indirecta: por el tipo de revista en que se publican y por la cantidad de citas que tiene ese trabajo.

Aunque este proyecto de los científicos entra en contradicciones con los investigadores de las ciencias sociales y de las humanidades, en las que se “hacen algunas concesiones para la evaluación”, los criterios de esta tendencia científica tienden a generalizarse. Un científico lo relata de la siguiente manera:

“El modelo de la Investigación científica podría ser utilizado por las divisiones de investigación de Facultades y Escuelas. El Consejo Técnico de la Investigación Científica elaboró ya un documento (evaluación) que señala con cierta precisión lo que, en nuestra medio debería considerarse como investigador (doctorado y posdoctorado, cierta experiencia, etc). En especial en Humanidades se ha manejado la necesidad de contratar investigadores sin doctorado, debería revisarse eso y lograr que los estudiantes de humanidades obtengan su doctorado en tiempos semejantes a los matemáticos, físicos, bioquímicos, etc. Es complicado evaluar una investigación publicada en una revista nacional casi todas las revistas nacionales se publican en español, idioma de poca validez en el mundo científico, estas revistas salen con retraso, sus tirajes son de mil a dos mil ejemplares, pero sobre todo sus comités editoriales no funcionan realmente”.²²

De esta manera se estableció un mecanismo para evaluar el trabajo académico de los investigadores. Quienes resultaron evaluados favorablemente incrementaron sus ingresos en una proporción de 2 a 6 salarios mínimos, y están sujetos a una evaluación trianual por este sistema. En todo el país sólo ingresaron al sistema 2.500 investigadores, cantidad que en los últimos años se ha elevado a cerca de 6,000.

Cuando en 1986 se redactó el programa que orienta la política educativa de la educación superior intitulado Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior, PIDES, el tema de evaluación se encuentra explícitamente incorporado al mismo.

2. HACIA LA GENERALIZACION DE LAS PRACTICAS DE EVALUACION

Sin embargo, la implantación de una política educativa hacia la educación superior que tiene como uno de sus ejes la evaluación se da en la Administración del Presidente Salinas de Gortari (1988-1994).

El establecimiento de un programa global para la educación denominado Programa de Modernización Educativa, prioriza entre sus propuestas el establecimiento de un amplio programa de evaluación. Varias estrategias se han implementado en este sentido, entre ellas destacan:

- 1) La evaluación externa del sistema universitario.
- 2) La evaluación de las universidades a partir de una serie de indicadores.
- 3) La evaluación del personal académico.
- 4) La evaluación externa de los posgrados.
- 5) La evaluación externa de los proyectos de investigación para otorgar una asignación presupuestaria.
- 6) La propuesta de establecer un examen nacional de ingreso a la Universidad.
- 7) La propuesta de establecer un examen nacional de egreso de la Universidad.

²²Peña, A. “Evaluación en la UNAM La investigación” en revista Perfiles Educativos, Nos 53 y 54, pp 30-34, CISE, UNAM, México, 1991, jul-dic.

Las autoridades educativas pretenden establecer lo que denominan como una cultura de evaluación en las instituciones de educación superior, así como en el personal académico. Este proyecto se ha implantado, no sin tensiones, utilizando diversas estrategias para su instauración, entre las que destacan:

- a) Establecer una práctica global de desprestigio de las universidades públicas, denunciar sus vicios, señalar y magnificar sus errores,
- b) Coptar un grupo de intelectuales prestigiados, y algunos de ellos con participación antigua en lo que se denomina izquierda, intelectuales que participan de la crítica hacia los vicios universitarios, aunque no analizan sus causas y paradójicamente promueven la necesidad de la evaluación,
- c) Utilizar la crisis financiera de las instituciones universitarias, para abrir una pequeña puerta a subsidios extraordinarios a quienes realicen prácticas de evaluación que satisfagan determinadas reglas que establece la autoridad educativa,
- d) Utilizar el bajo poder adquisitivo de los salarios de los profesores universitarios para invitarlos a que se sometan y acepten participar en programas especiales de evaluación de su trabajo académico con el fin de obtener un aumento temporal en su salario.

En este contexto, con un conjunto de tensiones, presiones y contradicciones se empiezan a establecer una serie de prácticas de evaluación en las universidades públicas. Mientras algunos las festejan, “por primera vez se evalúan, toda actividad requiere de evaluaciones”, para otro conjunto de profesores sólo constituyen formas de orientar el trabajo académico, mermar la autonomía a las instituciones universitarias e instaurar patrones productivistas que afectarán a mediano plazo la actividad académica. Al respecto hemos identificado docentes que valoran los puntos que les son reconocidos en una actividad, antes de realizarla ponderan sobre la conveniencia de ejecutarla bajo la cantidad de puntos que requieren. En el fondo, prácticas de libre discusión y de solidaridad entre el personal académico van desapareciendo. Recuerdo a un profesor pedir una constancia por haber invitado a otro docente a dar una conferencia a su curso, esto no es extraño, pero pedía que la Facultad imprimiera una invitación porque en ese caso la conferencia valdría más puntos.

Las tensiones entre la perspectiva administrativa y académica de la evaluación se acentuaron. Las autoridades educativas calificaron las diversas prácticas universitarias de evaluación que buscaron involucrar un poco más a la comunidad universitaria como prácticas engañosas de simulación y de autoengaño que se usan para lucirse, sin que las instituciones lleguen a expresar realmente sus problemas.

2.1 EVALUACION INSTITUCIONAL: EXTERNA E INTERNA

Si bien, las actividades de evaluación han estado presentes en toda la década de los años ochentas éstas han adquirido un carácter central de la política educativa y de las formas de asignación presupuestal a partir de 1988, con el programa de modernización de la educación.

Para las autoridades educativas la única posibilidad de realizar la evaluación era establecer una evaluación externa. Para ello contrataron²³ a un equipo internacional presidido por Phillip Coombs para realizar una evaluación de las universidades públicas mexicanas.

Una lectura del informe, finalmente público²⁴ de esta comisión, permite percibir varias cosas: en primer lugar sobresale su desconocimiento de la historia de la Universidad Mexicana: proponen por ejemplo: que existan dormitorios y comedores universitarios, tal como sucede en varias universidades estadounidenses, para que los estudiantes puedan elegir la Universidad que más les satisfaga para realizar sus estudios (obviamente en función de una certificación nacional de las mismas). Cuando la política mexicana buscó crear universidades en cada región del país para evitar no sólo que el estudiante se trasladara a otra ciudad, sino fundamentalmente que se desarraigara de su familia. Esta es una conclusión muy clara a partir de los sucesos del

²³Lo más probable es que este conjunto de actividades se haya llevado a cabo con financiamiento del Banco Mundial.

68.

Pero, por otra parte, presenta con claridad el modelo desde el cuál se evalúa a la Universidad Mexicana: este es la Universidad Estadounidense, de ella se derivan: la idea de certificar a las Universidades, la idea de establecer el financiamiento de las Universidades a partir de los resultados que obtengan los estudiantes en el examen de ingreso, así como de la certificación nacional de cada universidad.

En este documento se hace un reconocimiento a las prácticas de evaluación:

“Uno de los más prometedores esfuerzos de progreso en 1990 se relaciona con la autoevaluación institucional, a la cual la política educativa ha dado mucha importancia. Las autoevaluaciones, así como las evaluaciones externas son herramientas básicas para identificar debilidades, son esenciales para planificar y elaborar suministros presupuestales, en otoño de 1990 todas las Universidades Públicas rindieron informes autoevaluatorios a la Secretaría de Educación Pública, dando por sentado, que se tomarían en cuenta el determinar el subsidio federal anual”.²⁵

Por ello afirmamos que nos encontramos de un momento de tránsito de la Universidad Pública, entre la Universidad liberal de sesgo nacionalista, hacia la Universidad pragmática.

Por su parte, las Universidades, fundamentalmente a través de la Asociación Nacional, pugnaron por establecer mecanismos internos de evaluación. La tensión con las autoridades educativas del país fue grande, puesto que para ellas las prácticas de autoevaluación son engañosas. Después de un largo proceso se aprobó el documento Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior.²⁶ Las tensiones entre ambas propuestas se encuentran en los últimos capítulos de este texto que difieren sustantivamente de los publicados en diciembre de 1989 por las autoridades educativas bajo el título Evaluación de la educación superior.²⁷

De todas formas se estableció un compromiso de que todas las instituciones universitarias entregarían al cabo de seis meses su evaluación, considerando el capítulo cuatro de este documento “Estrategias para la evaluación” como indicativo. Aunque en forma explícita se acordó que las universidades tenían libertad para elaborar este informe, de manera implícita se dejó entrever que si la evaluación no satisfacía las necesidades de información que reclamaba la autoridad educativa no se podrían negociar recursos extraordinarios para las universidades. De hecho en el documento se establece con claridad:

“La liga de los procesos de evaluación, con el financiamiento debe establecerse a partir de criterios asumidos concertadamente entre las instituciones educativas y el gobierno federal”.²⁸

El documento al que hacemos referencia vuelve a partir de un conjunto de afirmaciones amplias respecto de la evaluación institucional: la evaluación no es un fin, debe ser parte integral de los procesos de planeación, debe ser permanente, es un procesos orientado a la toma de decisiones, parte de una visión holística, no es una aplicación de instrumentos de medida, debe reflejar la diversidad y heterogeneidad institucional, y también se afirma, en particular:

“La evaluación es participativa, considera indispensable que todos los incluidos en el proceso sean tanto sujeto como objeto mismo y por tanto intervengan en la definición de criterios y procedimientos, así como la puesta en marcha y utilización de sus resultados, reviste particular importancia la participación de la comunidad académica”.²⁹ Pero estas aspiraciones progresistas y convenientes para la tarea de la evaluación

²⁴El informe final es publicado como Coombs, P. et al Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe para el señor Secretario de Educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo, México, 1990. (Una versión se publicó bajo este título en el Fondo de Cultura Económica en 1991).

²⁵Coombs, P. et al Estrategia. Op. cit. p. 21.

²⁶Documento aprobado por la Asamblea general de la ANUIES en su IX reunión extraordinaria y publicado en la Revista de la educación superior, No. 75, ANUIES, México, 1990, julio-septiembre.

²⁷Evaluación de la educación superior Cuadernos de la modernización educativa, No. 5, Subsecretaría de educación superior, SEP, México, 1989.

²⁸Propuesta de lineamientos”. Op. cit. p. 63.

se cancelan en los hechos. Cuando se realiza un ejercicio de evaluación institucional en seis meses, éste se puede realizar solo a partir de la información que los equipos técnicos de la Universidad pueden proporcionar a la autoridad central. De esta manera el involucramiento del personal académico queda anulado.

En estos tres últimos años, las universidades públicas han rendido un informe anual de carácter privado de evaluación a las autoridades educativas. El personal académico de la Universidad desconoce los términos de dicho informe. De manera que desde la concepción cuantitativa que tienen tales informes, hasta su forma central de elaborarlos tiende a privilegiar la instauración de prácticas de corte administrativo ligadas directamente a un problema de financiamiento.

Para atender a los apoyos presupuestales derivados de esta actividad se creó el Fondo de Apoyos para la Modernización Educativa. Lo que significa que las Universidades entran a concursos para obtener determinado tipo de financiamiento extraordinario.

2.2 DOS PROGRAMAS PARA EVALUAR AL PERSONAL ACADEMICO VINCULADOS A UNA RETRIBUCION ECONOMICA DIFERENCIADA

Por su parte la práctica de evaluar la productividad de los investigadores se mantuvo e incrementó durante este período continuando en general con las pautas globales impuestas por las perspectivas de los investigadores en ciencias naturales. Una leve autocrítica que se dio en 1992 indicaba que este programa había desestimulado la docencia de los investigadores en el bachillerato y en las licenciaturas. En algunos casos se establecía que algunos investigadores no dictaban ninguna cátedra en las instituciones de educación superior.

Un criterio particular de esta práctica de evaluación es la llamada evaluación por pares. De todas maneras un conjunto de científicos manifiesta que no ingresa al sistema en virtud de no cumplir con las expectativas internacionales que tiene el programa.

Según algunos estudios al Sistema Nacional de Investigadores “ingresa el 3.4 % de la población demandante, esto es sólo 4 de cada 10 científicos son apoyados por el programa”, esto obedece en opinión del autor “los escasos recursos asignados, así como al establecimiento de requisitos artificiales que cubren solamente muy pocos miembros de la comunidad académica”.³⁰

Por otra parte, se inició una práctica de evaluar la productividad del personal académico de las Universidades a fin de otorgar un estímulo económico. Para entender este proyecto es necesario reconocer que el salario del personal académico de las Universidades tiene una pérdida de cerca del 60 % de su poder adquisitivo. La política de estímulos al rendimiento académico busca paliar parcialmente esta situación. Pero en vez de partir de un aumento global de salarios, se pretende recompensar y promover la productividad en el trabajo, bajo el supuesto que existe una flojera generalizada en el desempeño de los académicos.

Esta práctica de evaluación, constituye una forma inusual de modificar las prácticas académicas de los profesores, ya que para ingresar al programa, se dejan de lado los mecanismos tradicionales de evaluación del trabajo académico. Estos, que históricamente estaban en manos de los órganos colegiados que prevé la legislación universitaria: Comisiones Dictaminadoras y Consejos Técnicos, se subordinan a una conjunto de prescripciones que emanan de un proceso administrativo.

El programa de estímulos a la productividad tiende a establecer una nueva evaluación del desempeño del personal académico, atendiendo en lo general a los criterios que la SEP publicó bajo el título “Lineamientos y criterios para otorgar becas al desempeño académico en las instituciones de educación superior”,³¹ los que se centran en cuatro elementos, a saber: Formación y escolaridad, productividad, calidad, y exclusividad en el trabajo, y trayectoria en la institución. El acuerdo establece con toda claridad:

²⁹Propuesta de lineamientos”. Op. cit. p. 69.

³⁰Reyes, E. “Modernización educativa y salarios en la educación superior” en revista El cotidiano, no 36. p. 15, UAM Atzacapozalco, México, 1990, jul-Agos.

³¹Cfr. Evaluación de la educación superior, op. cit. p.p. 154-155.

“La determinación de la beca dependerá del puntaje que cada académico alcance al evaluarse su situación respecto a los cuatro factores enunciados, su vigencia será anual. El número de becas estará necesariamente restringido el máximo apoyo que se otorgará equivaldrá al 30 % del personal académico de una institución”.³²

De esta manera, el personal académico entra en competencia entre sí, y se ve obligado a someterse a nuevas instancias de evaluación, bien sea para ingresar: al Sistema Nacional de Investigadores, y/o al Programa de estímulo al desempeño académico, para obtener a partir de su aceptación una compensación económica. La aceptación a ambos programas se da en función del cumplimiento de ciertos requisitos y de la existencia de una bolsa financiera.

No se puede desconocer que estas instancias de evaluación y estos programas de compensación salarial son los que efectivamente orientan el trabajo del personal académico.

En este sentido se puede afirmar que el neoliberalismo encontró un talón de Aquiles a partir del cual podría promover un cambio en el sentido, orientación y concepción política del papel de las universidades y simultáneamente generar mecanismos eficaces para modificar las formas de asociación gremial del personal académico, disminuir la expresión abierta de disidencia respecto a las políticas amplias que se emplean en el país y promover una internalización de una perspectiva productivista en el trabajo académico.

En términos simples este mecanismo opera a partir de dejar caer los salarios a un nivel ínfimo, y posteriormente crear una política de estímulos compensatorios para quienes realicen actividades que se ajusten criterios emitidos desde la administración. Es una especie de lógica de ajedrez, en la que una vez que se acepta participar en el juego se aceptan el conjunto de reglas del mismo. Así en México, poco a poco se va imponiendo en la Universidad una perspectiva productivista: lo importante es hacer cosas que reciban puntajes, lo importante es cubrir todos los requisitos que van a ser considerados en las comisiones especiales.

Hemos sido testigos de cuestionamientos a investigadores que tardan en elaborar un libro cinco años, que vuelven sobre una investigación que “debió estar concluida en una año”, para matizar, profundizar y realizar un trabajo riguroso. Estos investigadores han sido considerados como “poco productivos”. En este sentido paradójicamente el concepto de calidad al que tanta referencia se hace en la pedagogía neoliberal es suplantado, en los hechos, por el de cantidad.

De esta manera nos encontramos ante una política que a través de compensaciones independientes del salario produce un doble efecto:

UNO: Deja a la mayoría del personal académico de las instituciones universitarias con un salario raquítico. Podríamos afirmar que a partir de sus mismos criterios, el 70 % del personal académico no califica para este tipo de estímulos. A lo que habría que añadir todo el personal académico que tiene contrato por horas (tiempo parcial) el cual está excluido del mismo.

DOS: Establece una nueva forma de la integración salarial para una minoría del personal académico. Según un estudio, en estos casos el salario se integraría de la siguiente manera: 36 a 45 % formaría parte del salario contratado con la Universidad, 12 a 18 % dependería de la calificación obtenida en el programa de estímulos a la productividad y 40 al 49 % se integraría con la calificación en el Sistema Nacional de Investigadores. Estos dos últimos rubros son objeto de evaluaciones periódicas e independientes de la evaluación que prevé la legislación universitaria.³³

Por ello afirmamos en líneas anteriores, que los docentes ante esta nueva situación tienden a perder formas de trabajo colectivas, de discusión, de organización de espacios reales de intercambio, en virtud de que todas estas formas de trabajo “son improductivas” para los elementos centrales de la evaluación actual.

³²Evaluación Op .Cit p.p. 156.

³³Cfr. Reyes, E. Op. cit. cuadro 7, p 15.

2.3 EVALUACION DE PROGRAMAS ESPECIFICOS: POSGRADOS E INVESTIGACION.

Por otra parte, a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT se ha promovido una instancia nacional de evaluación externa de programas de posgrado y de proyectos de investigación.

En septiembre de 1991 el CONACYT a partir de una información que recabó a diversos posgrados del país estableció lo que denominó padrón de programas de excelencia. Estos programas pueden obtener determinado apoyo financiero para realizar algunas tareas específicas de investigación, o bien, para contratar a un profesor visitante por un periodo determinado. Los alumnos inscritos en estos posgrados pueden ser candidatos a becas para apoyar sus estudios.

Así mientras otras administraciones del Consejo se abocaban a realizar diagnóstico sobre el Estado en que se encontraban diversos posgrados del país, en la actualidad se vincula abiertamente esta evaluación a una asignación de recursos económicos extraordinarios.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a la vez estableció un acuerdo con el Banco Mundial, el cuál otorga anualmente, a partir de 1992, un crédito de mil millones de dólares para el apoyo de actividades científicas. De manera, que los investigadores pueden someter a concurso y evaluación por parte de jurados designados por el Consejo diversos proyectos de trabajo. La ventaja del acuerdo con el Banco Mundial, en opinión de los directivos de la institución, es que se establece una política estable para el desarrollo de la ciencia y Tecnología, pues el crédito implica un acuerdo mutuo y la presentación de informes periódicos a esta institución. En términos simples esto significa, que el programa incorpora criterios específicos del Banco Mundial, y éste, y no el gobierno de la nación, asume la vigilancia sobre el cumplimiento del mismo. La perspectiva internacionalista asumida por los académicos de las ciencias naturales es indudablemente la que priva en el programa.

De esta manera nos encontramos ante otra expresión de la evaluación completamente vinculada a la asignación de recursos.

2.4 HACIA UNA EXAMEN NACIONAL DE INGRESO Y EGRESO DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Finalmente la política estatal de evaluación apunta a la creación de dos instrumentos que permitan diagnosticar el ingreso y egreso de los estudiantes en las instituciones universitarias. Así se propone establecer un examen nacional de ingreso a las Universidades, idea calificada como obvia por el documento elaborado por Coombs,³⁴ por su parte en el documento de Propuesta de Lineamientos se plantea la:

“necesidad de iniciar los trabajos para un sistema nacional de acreditación que fije estándares para las distintas carreras”.³⁵

Aunque estas dos actividades todavía no adquieren una expresión real, ya forman parte del proyecto global de evaluación establecido para la educación superior en México. El Titular de la Secretaría de Educación Pública recientemente expresó al respecto:

“La Secretaría de Educación Pública adopta con gran entusiasmo la propuesta de algunos rectores en el sentido de que se aplique un examen de carácter nacional que nos permita conocer el desempeño de las Universidades”.³⁶

³⁴Coombs, P. et. al. “Estrategias”, Op. cit. p. 55.

³⁵Propuesta de . . . Op. cit. p. 58

³⁶Cuevas, R. “Examen a las Universidades. Indispensable que cuenten con una evaluación exacta”, Periódico Ovaciones 2a, No. 9317, año XXXI, México, 2 de octubre de 1992, primera plana.

UNA REFLEXION FINAL

Hemos presentado una perspectiva global sobre la forma como se configura el proyecto de evaluación de la educación superior en el contexto de neoliberalismo. La evaluación es un mecanismo eficaz para modificar el papel que asumía la Universidad en México, y orientarla hacia una perspectiva netamente productivista y pragmática, el mecanismo concreto de este proyecto esta íntimamente ligado a la asignación presupuestal.

Ello no significa que exista una política de incrementar el presupuesto asignado a la Universidad, sino fundamentalmente se trata de un proyecto que parte de establecer una racionalización productivista de los recursos asignados a la educación superior.

Ligar el proceso de evaluación al financiamiento se ha constituido en un mecanismo eficaz para lograr modificaciones en diversas prácticas universitarias.

Un estudioso de la Universidad en México manifestaba su regocijo porque ya no estábamos en la época de discutir el proyecto ideológico de las instituciones universitarias, sino que ahora teníamos formas de enfrentar los problemas que tiene la educación superior y ofrecerles soluciones.

Las soluciones del neoliberalismo, vía conceptos calidad de la educación y excelencia académica han contribuido a: estabilizar la matrícula universitaria la cual tuvo un crecimiento en la década de los ochentas sólo del 26 %, disminuir drásticamente el poder adquisitivo de los salarios del personal académico en una proporción cercana al 60 %, reducir el monto de recursos económicos asignados a la educación superior, fomentar el individualismo entre los docentes, así como un comportamiento ligado al puntismo.

Si en la década de los años setentas se buscaba que la Universidad Pública se orientará hacia los problemas de la nación y de los sectores amplios de la sociedad, para el neoliberalismo el concepto de vincularse con la sociedad significa establecer relaciones con la industria y el sector productivo.

Por estas razones afirmamos que la Universidad Mexicana se encuentra en tránsito hacia la Universidad pragmática. Así se entiende el significado de la afirmación que basta de discusiones teóricas y dediquémonos a resolver problemas.

La evaluación, fincada en la asignación de recursos económicos no puede menos que destacar su función administrativa. En varias ocasiones se ha pretendido paliar esta situación estableciendo mecanismos de evaluación por pares. Sin embargo, los reglamentos que regulan esta tarea colocan elementos administrativos como orientadores de tal actividad: recuérdese en el caso del personal académico la perspectiva de sólo otorgar al 30 %, o bien la idea de que deben ser evaluados en función de determinados rubros.

De ahí, la efectividad de la evaluación como mecanismo de cambio en la Universidad, un cambio hacia una concepción neoliberal.

En contrapartida a esta situación no podemos dejar de mencionar que también han surgido en nuestro medio modalidades de evaluación académica.³⁷ En estos casos la evaluación se vincula con tareas de investigación y tiene como finalidad dar elementos para mejorar la comprensión de un fenómeno.

Estas prácticas de evaluación, se dan con independencia de los procesos presupuestales, interesan más a la comunidad académica y obviamente sus resultados son objeto de diversas discusiones en el seno de las mismas, Pero carecen de interés de quiénes no pueden desprender de ellas ninguna prescripción presupuestal.

Por esta razón hace varios años planteamos la idea de que la perspectiva central con la que se implantaba la evaluación en México, era la del Control. Evaluar para controlar.³⁸

³⁷En el caso particular remito al trabajo intitulado "Evaluación curricular. Experiencias en México" CESU. UNAM, 1992.

³⁸de Alba, A., Díaz Barriga, A, Viesca, M. "Evaluación: análisis de una noción" en Revista Mexicana de Sociología, año XLVI. vol. XLVI, No. 1, p.p. 175-204, Instituto de Investigaciones sociales, UNAM, 1984.