

Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana

Ángel Díaz Barriga, Concepción Barrón y Frida Díaz, IISUE-UNAM/ANUIES/Plaza y Valdés, 2007

Por Romualdo López Zárate*

Dos aspectos me gustaría comentar en esta reseña:

- Sobre la importancia de la obra y obviamente la recomendación de su lectura.
- Reflexiones a partir de la lectura: sobre los procesos de evaluación, sobre los desafíos a que da lugar la actual injerencia de la SEP en las universidades y las posibilidades de un quehacer inmediato por parte de los académicos.

Sobre el libro

Hace tiempo el IISUE me invitó a hacer algunos comentarios sobre una de las versiones del libro. Desde aquella primera lectura destacué la importancia de contar con un documento que, a diferencia de otros sobre el mismo tema, combina acertadamente el conocimiento del tema (*versus* la improvisación y relativa ignorancia de los fundamentos y complejidad de la evaluación), rescata la voz de algu-

nos de los involucrados en el desarrollo del programa (*versus* la versión unilateral de los funcionarios), construye relatos críticos (positivos y negativos) del impacto del programa (*versus* una versión exitosa, triunfalista), hace una revisión ponderada de los programas y sus variaciones en el tiempo (*versus* una versión lineal y ahistórica). Estamos frente a un resultado de investigación y no de uno más de los informes de resultados o avances de una política.

Destacaba también la actualidad de la obra. Se analizan programas que se iniciaron, la mayor parte de ellos, a principios de la década del noventa, se ajustaron en 1996, se consolidaron en el 2000 y siguen vigentes y seguramente lo serán por lo menos hasta fines del presente sexenio.

Es una obra, por lo tanto, que contribuye a pensar nuestro futuro inmediato a partir de una evaluación del pasado reciente y de la experiencia de que somos sujetos hoy en día.

La lectura presenta diversos ángulos que motivan la reflexión. En la lectura del texto me

quedo con la inquietud y el azoro de que las universidades públicas, máximas exponentes de la cultura y del conocimiento en nuestro país, que son de las pocas instituciones nacionales con un estatuto reconocido constitucionalmente de autonomía, han sido dirigidas, modeladas e intervenidas por el poder público bajo la amenaza de que no hay recursos públicos extraordinarios si no se acatan y se someten a esos programas. La continuidad de la política ha propiciado que sectores de la comunidad académica lo consideren positivo, otros lo vean como un mal necesario y otros, tal vez los que no tienen voz y un puñado de investigadores sociales, como una intervención desmedida. Estamos, como dirían Gary Rhoades y Sheila Slaughter, ante un “nuevo régimen”, en términos de Foucault, en que no sólo somos dominados, sino que aceptamos la dominación.

Programas y medidas que fueron pensadas como emergentes, transitorias, se han consolidado e institucionalizado. El libro nos ayuda a tomar

* Profesor del Área de Sociología de las Universidades, Departamento de Sociología, UAM Azcapotzalco.

consciencia de que hay un problema, de que los efectos no previstos están superando a las bondades que subyacen en su diseño e instrumentación.

En el libro se encuentra un análisis objetivo de las políticas de la evaluación. Se critica pero no se cae en la descalificación, se pondera lo positivo y se destacan los aspectos problemáticos, se hace una radiografía puntual y acuciosa de cada uno de ellos, se ilustra sobre sus orígenes, se relatan las modificaciones en el tiempo, y lo más interesante, desde mi punto de vista, es el rescate ordenado y armónico, en una estructura bien armada, de las percepciones de directivos, expertos, funcionarios medios y en una menor proporción, de los académicos.

Es interesante, porque lo hacen académicos que son conocedores del tema; que saben que las recetas de ninguna manera son suficientes para abordar y cambiar el complejo sistema de educación superior del país; que no bastan la imaginación, las buenas intenciones y el arrojo, soportado y avalado en la discrecionalidad para el manejo de recursos públicos nada despreciables, para que desde la racionalidad burocrática se imponga un único modelo no discutido ni mucho menos consensado ya no entre los académicos, sino tampoco entre las mismas autoridades universitarias.

La característica de adscripción voluntaria al programa deja de serlo cuando es la única manera de acceder a recursos indispensables para el desarrollo de la institución, a menos que

se cuente con un poder y autoridad política y académica para acceder por otras vías al recurso público extraordinario. La única institución en el país capaz de escapar a este esquema de ingeniería estructural, desarrollado por científicos duros y apoyados en la ingeniería informática perfectamente articulada, fue la UNAM. Efectivamente, no todas las universidades tienen el poder y autoridad de la UNAM pero sí muchas tienen los recursos para idear sus propios procesos y mecanismos de desarrollo institucional.

Al leer el libro no dejé de recordar la lectura de otro sobre el mismo tema. Podría decirse que es la versión de los hacedores e implementadores de las políticas públicas para la educación superior en el sexenio anterior: *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el período 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los programas integrales de fortalecimiento institucional: un primer recuento de sus impactos*, de Julio Rubio Oca. Este libro refiere la versión “oficial” del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI); describe sus propósitos, detalla la mecánica con la que se armó y los procesos de elaboración, evaluación y asignación presupuestal, así como la calificación resumida y visualizada en colores (los coloramas), los montos asignados a las instituciones en cada uno de los programas, los resultados comparativos al inicio del programa y seis años después: todos al alza. El libro finaliza con las opiniones de algunos rectores, evidentemente positivas.

Me queda la impresión de que el diseño del PIFI es una pieza de ingeniería perfectamente articulada, en donde no hay lugar para los humores de los actores, para tomar en cuenta las características de los estudiantes, para incorporar la complejidad de las relaciones humanas. Las historias y las sagas organizacionales son prescindibles. No hay fundamentos teóricos mínimos sobre el complejo proceso de evaluación. Parece ser que es suficiente la voluntad, las buenas intenciones, una buena dosis de imaginación, y la aplicación de ciertas características observadas en universidades de primer mundo, producto de una historia muchas veces centenaria, para convertirlas en recetas para nuestras universidades y apostar a que en unos cuantos años se pueda condensar y asimilar lo que a instituciones de otros países les ha llevado décadas de esfuerzo continuado. Tal parecería que no es necesario cuidar los procesos: la ciencia dura es aplicable tal cual a las relaciones humanas, como si fuéramos materia inerte.

Se dice lo que se tiene que hacer, no hay consideraciones sobre los problemas de las instituciones, sobre las veleidades de los actores, sobre las historias institucionales, sobre las dinámicas institucionales. Se diseña una forma racional de distribuir recursos públicos, con la vista puesta hacia el futuro. Así, el que no cambia es porque no quiere. Se le dan todos los elementos para hacerlo y aún así, hay algunos que lo desaprovechan. No hay necesidad de consultar el proceso con nadie, para

eso están los funcionarios, para resolver todas las dudas, impartir cursos, diseñar nuevos formatos y atender las inquietudes de los académicos y funcionarios. ¿Hay alguna duda de interpretación? No es problema, se elabora con prontitud una definición y asunto arreglado.

Se destaca en la obra de referencia que “el dictamen es de los académicos, no de la autoridad gubernamental”, pero el proceso se diseña centralmente. A los evaluadores se les capacita y se les presenta el menú de posibles calificaciones. Las críticas son bienvenidas para perfeccionar el proceso, no para ponerlo en duda; la manifestación de opiniones adversas o las argumentaciones para cuestionar aspectos de los programas se califican como de mala fe, como de oposición al cambio. Y como prueba de ello, ahí están los resultados, los números que prueban la bondad del programa.

El libro de Ángel, Concepción y Frida desenmascara esta visión voluntarista, pragmática, instrumental, de la transformación de las universidades. Describe las intencionalidades de los funcionarios pero pone al descubierto la ausencia de conocimiento de aspectos básicos de la evaluación.

El texto recupera las voces de los involucrados: de los responsables del programa (5 entrevistas), de los responsables institucionales (16 rectores, 46 funcionarios y 23 directores), de los sujetos de la evaluación (4), y de los expertos (3).

Son motivo del análisis los siguientes programas: el PIFI, el Sistema Nacional de Investiga-

dores (SNI), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), la acreditación de programas a través de los Consejos para la Acreditación (COPAES), el Programa de estímulos al desempeño académico y el Programa de mejoramiento del profesorado (PROMEP). El libro termina con una recapitulación y sugerencias para mejorar.

A continuación expondré, de manera un tanto esquemática, algunos, desde mi punto de vista, de los principales logros y alcances de la obra.

Es el resultado de un largo trabajo de recuperación de las percepciones de los actores, enmarcado en un esquema analítico que le da orden y significado a los sentires y valoraciones de los entrevistados.

Se pone de manifiesto la alta improvisación para diseñar y poner en marcha los programas. Se reconocen los aciertos (p. 34) pero también se mencionan las deficiencias, entre ellas, que no se cumple con un conjunto de responsabilidades pedagógicas y se privilegia una visión empirista.

Los autores refieren cómo los programas han afectado la dinámica de las instituciones al obligarlas a asumir una planeación estratégica en donde la evaluación externa ha sido aceptada como un elemento central en la valoración de la calidad; pero la evaluación de los procesos se redujo a indicadores y éstos “‘modelizan’ a la institución por encima de sus normas jurídicas, su dinámica académica y el funcionamiento cotidiano de sus tareas sustantivas... en particular las docentes” (p. 52).

Se simplifica y deforma el sentido de la evaluación. En palabras de los autores: “La evaluación perdió su sentido educativo: no se evalúa para retroalimentar o para fortalecer el desarrollo institucional, sino que se evalúa para juzgar y dar financiamiento para el trabajo institucional” (p. 51). “Se exige idéntico rendimiento a instituciones insertas en un contexto socioeconómico y cultural favorable que a las que tienen un entorno adverso” (p. 57).

Aparece un nuevo léxico organizativo institucional: Dependencias de Educación Superior (DES), Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC), Perfil PROMEP, Cuerpos Académicos (CA), que es ajeno a las estructuras institucionales. No es sólo un cambio de nombre sino un cambio de estructura. La estructura organizacional aprobada por los órganos colegiados se transforma y se deshecha para implantar una nueva. Ello provoca tensiones entre los académicos y entre las autoridades; por ejemplo, la noción de cuerpos académicos, surgida de la intención de fomentar un trabajo académico colegiado, se convirtió en una forma burocrática de organización, en un elemento ajeno a la estructura de las universidades. Cuando se pierden los nombres acuñados históricamente, se pierde la identidad.

Los autores describen algunas de las deficiencias en la operación del programa, por ejemplo, que los resultados de la evaluación no son conocidos por el medio académico, pues se quedan en las altas autoridades; del conjunto de recursos

solicitados se concede sólo una parte y no se indica lo que se recortó, lo que se suprimió. No hay consideraciones sobre si lo suprimido era indispensable para realizar las acciones aprobadas, si lo recortado forma parte de un proceso. Estas inconsistencias propician discontinuidad en el apoyo a proyectos.

Refieren con claridad cómo el PIFI ha alterado las formas de relación entre el personal académico; cómo ha intervenido en la dinámica institucional, operando por encima de la normatividad universitaria y de los mismos órganos de gobierno de la institución; cómo ha forzado la participación de muchos académicos sin que necesariamente sean partícipes de un proyecto institucional; cómo ha llegado a establecer una especie de círculo de locura “donde se planifica para un año posterior, cuando se tiene que ejecutar lo planificado previamente y se tiene que informar sobre la forma en que se aplicaron los recursos autorizados dos años antes”.

Los autores se preguntan, con relación al PIFI: ¿ha impulsado el cambio institucional?, ¿la evaluación lleva a la retroalimentación?, ¿propició un cambio en el aula, en la relación profesor alumno?, ¿hay relación entre los indicadores y el mejor desarrollo institucional, de una mejor calidad de la docencia y de la investigación?, ¿se cierran las brechas de calidad inter e intra institucionales? Y concluyen:

El PIFI operó sobre una realidad que no existe. Obliga a las universidades a adaptarse a una organización que está fuera de

su normatividad y de las formas cotidianas de trabajo.

Cada capítulo nos aporta nuevas aristas, revela no sólo las intencionalidades sino los impactos de las políticas. Sería imposible reseñar en este espacio los resultados del análisis de todos los capítulos, pero sí debemos detenernos para exponer algunas reflexiones, a partir de su lectura, sobre los procesos de evaluación, sobre los desafíos a que da lugar la actual injerencia de la SEP en las universidades y las posibilidades de un quehacer inmediato por parte de los académicos.

Reflexiones

El libro nos ayuda a darnos cuenta de algunos de los efectos inesperados e incluso perversos de los programas; pero hay otros aspectos que creo no hemos analizado suficientemente y que ojalá los autores los puedan profundizar en una siguiente obra. Algunos de estos aspectos son los siguientes:

- La incapacidad de las instituciones para transformarse autónomamente. Hay algo de razón en las autoridades federales en afirmar que hay instituciones que dejadas a su propia inercia irán en un camino alejado de la calidad. La autoridad federal encontró un ambiente propicio para inmiscuirse; incluso en ocasiones las propias autoridades universitarias pedían la intervención ante la incapacidad de encontrar las vías para la transformación.
- Hay la convicción en las autoridades federales, me

parece, de que las universidades son incompetentes, incapaces para diseñar sus propios modos y formas de transformación, están atrapadas en sus propias redes que han construido a lo largo del tiempo. Son incapaces de ejercer su autonomía responsablemente y por ello hay que decirles e imponerles qué hacer. Efectivamente, el PIFI hace a un lado los órganos colegiados de autoridad institucional pero también hay que reconocer que esos órganos hacen tiempo que son inoperantes, se han rutinizado, burocratizado, no son espacios de discusión sino de legitimación de las decisiones del rector, carecen de representatividad, son órganos funcionales para la universidad pero inoperantes. ¿Cómo se puede protestar si no funcionan?

- La autoridad institucional está ausente para llamar la atención y sancionar a los simuladores académicos. Las autoridades han sido incapaces de exigir el cumplimiento de obligaciones a los académicos que incumplen, de aplicar los mecanismos correctivos y de sanción, establecidos incluso en la reglamentación interna, a aquéllos que se aprovechan de la universidad. Se advierte en algunas instituciones, y en algunas áreas, un profundo deterioro en el ejercicio de la autoridad institucional. Ante esta ausencia de autoridad interna, los propios académicos que cumplen exigen una diferenciación con respecto a los que no cumplen.

Y como no se puede sancionar a estos últimos entonces se justifican las recompensas por hacer lo que nos toca hacer.

- Sabemos de los efectos perversos de los estímulos y becas, pero no estamos dispuestos a renunciar a ellos y a diseñar mecanismos alternativos. Se está en contra del esquema pero no se puede renunciar a sus beneficios. Las becas se han convertido en la forma natural de recompensar el trabajo académico. Tienen 18 años de vigencia. Ninguna de las políticas anteriores a los ochenta tuvo tal duración.
- Las universidades han permitido, y en ocasiones fomentado, el trabajo individual sin vincularlo con los programas y proyectos institucionales. Se ha relajado la exigencia de una permanencia mínima en la institución, de la atención de trabajos colectivos. En este ambiente de desvinculación institucional, los cuerpos académicos

encuentran un caldo de cultivo para instalarse.

- Algunas instituciones cavan su propia tumba financiera al operar el recurso académico y administrativo como un botín político: crear plazas y otorgar definitividades para ganar apoyos políticos sin el mínimo respaldo financiero y otorgar prestaciones como supuestas conquistas de la clase trabajadora sin previsión para el futuro. No son raros los casos en que se administran las becas de forma patrimonial y corporativa. Se fomenta la desviación de recursos para hacer frente a compromisos salariales, eludir el pago del ISSTE o de impuestos porque se destina ese recurso a los salarios. Hay rescates financieros una y otra vez. Efectivamente, las universidades están restringidas por disposiciones financieras federales, los salarios son bajos. Se reconocen estas limitaciones externas, pero también hay

que reconocer malos manejos internos.

En estos contextos, la injerencia gubernamental no sólo es explicable sino en ocasiones es bienvenida. Hay que reconocer que nosotros mismos, las comunidades académicas, no hemos analizado suficientemente problemas como los antes mencionados y en consecuencia no hemos sido capaces de proponer alternativas de solución. Pienso que los académicos somos capaces y competentes para pensar nuestro futuro individual y colectivo, que tenemos conocimiento para diseñar nuevas maneras de enfrentar nuestras responsabilidades y hacer digno nuestro espacio de trabajo; en resumen, que somos capaces de ejercer nuestra autonomía. Y si nos seguimos tardando, la solución nos va a llegar de fuera, impuesta por la SEP y la SCHP. Como los PIFIS.

El libro de Ángel, Concepción y Frida contribuye a pensar ese futuro.