

La academia en jaque

Perspectivas políticas
sobre la evaluación de
la educación superior
en México

Imanol Ordorika
Coordinador

CRIM



CONSEJO
NACIONAL DE
EVALUACIÓN DE LA
POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Problemas educativos de México



GRUPO EDITORIAL

La academia
en jaque
Perspectivas políticas
sobre la evaluación de
la educación superior
en México

La academia en jaque

Perspectivas políticas
sobre la evaluación de
la educación superior
en México

Imanol Ordorika
Coordinador



CONOCER
PARA DECIDIR



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora,
propietaria de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, diciembre del año 2004

© 2004

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

© 2004

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-534-9

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*En su grave rincón, los jugadores
rigen las lentas piezas. El tablero
los demora hasta el alba en su severo
ámbito en que se odian dos colores.
Adentro irradian mágicos rigores.
Las formas: torre homérica, ligero
Caballo, armada reina, rey postrero,
oblicuo alfil y peones agresores.*

*Cuando los jugadores se hayan ido,
Cuando el tiempo los haya consumido,
Ciertamente no habrá cesado el rito.
En el Oriente se encendió esta guerra
cuyo anfiteatro es hoy toda la tierra.
Como el otro, este juego es infinito.*

II

*Tenue rey, sesgo alfil, encarnizada
reina, torre directa y peón ladino
sobre lo negro y blanco del camino
buscan y libran su batalla armada.*

*No saben que la mano señalada
del jugador gobierna su destino,
no saben que un rigor adamantino
sujeta su albedrío y su jornada.*

*También el jugador es prisionero
(la sentencia es de Omar) de otro tablero
de negras noches y blancos días.*

*Dios mueve al jugador, y éste, la pieza.
¿Qué Dios detrás de Dios la trama empieza
de polvo y tiempo y sueño y agonías?*

JORGE LUIS BORGES, Ajedrez

Agradecimientos

LOS AUTORES de *La academia en jaque* agradecemos el apoyo prestado por diversos integrantes del Seminario de Educación Superior de la UNAM para la elaboración de este volumen. A Mina A. Navarro por su contribución a la revisión y organización de los materiales que componen este libro. A Víctor Manuel Durand y Jorge Martínez Stack por sus comentarios críticos y recomendaciones a varios capítulos. A Teresa Ordorika por su colaboración en la traducción del material en inglés. A Dora Rosales y Alejandra Recillas, por el apoyo sistemático que prestan a las tareas del Seminario y por su contribución en este proyecto.

Imanol Ordorika Sacristán

Ajedrez político de la academia

jaque.

(Del ár. clás. šāh, y éste del pelvi šāh, rey).

1. m. Lance del ajedrez en que un jugador, mediante el movimiento de una pieza, amenaza directamente al rey del otro, con obligación de avisarlo, y, por ext., a la reina, sin tal obligación.

2. m. Palabra con que se avisa.

3. m. Ataque, amenaza, acción que perturba o inquieta a alguien, o le impide realizar sus propósitos.

Dar jaque. Poner, tener, traer en jaque.

Diccionario de la Lengua Española, Vigésima edición.

NO CABE duda de que el mito de la “universidad ideal”, productora de sujetos liberales y conocimientos fundados en la crítica y el razonamiento, se encuentra en crisis desde hace por lo menos dos décadas (Readings, 1996; Barnett, 2000). Este mito o narrativa moderna de la universidad (Bonvecchio, 1991), se basó fundamentalmente en la idealización del modelo alemán de comunidades libres y autónomas, productoras de cultura y conocimientos universales. Asociadas a la noción de estas comunidades epistémicas independientes (Wittrock, 1993), se desarrollaron concepciones ideales acerca de lo académico, del trabajo académico o del *ethos* académico.

En el marco de estas concepciones, incluso los estudios más funcionalistas han resaltado la naturaleza particular del trabajo académico frente al que se desarrolla en otras organizaciones y actividades de la sociedad (Parsons y Platt, 1973; Clark, 1983). Entre sus características fundamentales se ha destacado que la actividad académica se ocupa del “descubrimiento, conservación, refinamiento, transmisión y aplicación” del conocimiento

(Clark, 1983: 12). Estas actividades se desarrollan a partir de agrupamientos institucionales de académicos y estudiantes, caracterizados por la fragmentación profesional, la diferenciación disciplinaria, el establecimiento de jerarquías y la división por niveles, para constituir las redes laxas de la organización académica (pp. 28-71). Desde las primeras caracterizaciones funcionalistas se enfatizaban las nociones de universalidad y libertad en el trabajo académico. Se caracterizaba a la profesión académica como una que se diferenciaba notablemente del resto de las profesiones (Blau, 1973; Clark, 1983). También se advertían, sin embargo, las tensiones existentes entre universalidad y especialización así como entre “intereses cognitivos nucleares” y otros intereses (entre los que pueden señalarse demandas de orden político y exigencias de mercado) que estructuralmente “amenazan” el trabajo académico y la institución universitaria (Parsons y Platt, 1973).

Estas reflexiones analíticas acerca del trabajo académico se nutrieron de, y a la vez fortalecieron, las percepciones culturales dominantes acerca de lo académico y la naturaleza del trabajo asociado a la producción y transmisión de conocimientos. En estas percepciones se ha enfatizado el carácter desinteresado, neutral, independiente y puro de las actividades académicas, de las instituciones educativas en que se desarrollan y de quienes las practican. Independientemente de la evidencia empírica, se considera que el conocimiento se desarrolla esencialmente a partir de su propia lógica interna, en condiciones de relativo y deseable aislamiento frente a demandas externas de distintos tipos. Se concibe a las instituciones en que se desarrolla el trabajo académico como productoras y transmisoras de conocimientos, actividades que contribuyen intrínsecamente al bienestar social colectivo y al desarrollo nacional.

LA CONFIANZA PERDIDA

Las percepciones culturales tradicionales acerca del trabajo académico han sido puestas en cuestión y se encuentran en entredicho

en la actualidad. La globalización ha modificado sustancialmente la naturaleza del Estado contemporáneo como organizador principal de la acumulación de capital y como articulador de la identidad nacional (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Castells, 1996). El alejamiento del Estado frente a la educación superior, expresado notablemente en la reducción de recursos públicos (Altbach y Johnstone, 1993; Johnstone, 1998), ha implicado una mayor competencia por recursos individuales e institucionales frente al Estado mismo y de cara al mercado (Marginson, 1997; Marginson y Considine, 2000). En consecuencia, la autonomía tradicional de las instituciones académicas (universidades y demás organizaciones educativas postsecundarias) y sus profesionales frente al Estado y el mercado se ha reducido notablemente (Slaughter y Leslie, 1997; Rhoades, 1998).

La interacción entre la universidad moderna y la sociedad se caracterizó, durante muchas décadas, por el apoyo otorgado —a través de la provisión de recursos públicos— y la autonomía concedida a la primera, a través del Estado. La sociedad garantizó así las condiciones materiales para la supervivencia de las instituciones de educación, al tiempo que les otorgaba la independencia necesaria frente al propio Estado y un relativo aislamiento frente al mercado. Tanto el otorgamiento de recursos, sin requisitos establecidos para la provisión de bienes o servicios y sin exigencia de rendición de cuentas, como la autonomía jurídica, organizativa y administrativa de las universidades estaban basados en una relación implícita de confianza de la sociedad frente a las instituciones de educación superior (Trow, 1996).

La globalización ha traído aparejados procesos de economización creciente de la sociedad y el deterioro de “lo público” (Wolin, 1991); el cambio en la naturaleza y capacidad de acción de los estados nacionales (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985); y la expansión continua de los mercados, en particular hacia el ámbito de la producción de conocimientos y la educación (Marginson, 1997; Slaughter y Leslie, 1997; Marginson y Considine, 2000). Estos procesos explican en gran medida la “reducción de la confianza” de la sociedad frente a la universidad. Al ponerse en cuestión la

esfera de lo público y al incrementarse el peso de las relaciones de mercado, en todos los ámbitos de la sociedad se han enfatizado las iniciativas para la rendición de cuentas.

La crisis de “lo público” en el ámbito educativo se ha expresado en los cuestionamientos permanentes acerca de la eficiencia, falta de equidad y baja calidad de los grandes sistemas escolares (Díaz Barriga, 1998). La crítica a la situación de la educación y el reclamo de rendición de cuentas han hecho de la evaluación y la certificación elementos centrales de las políticas públicas en educación en todo el orbe. La diversificación y diseminación de los planteamientos de evaluación académica e institucional responden tanto a una dinámica impulsada desde organismos internacionales –la UNESCO y el Banco Mundial entre otros– como a la adopción del discurso y la práctica de la evaluación y la rendición de cuentas por parte de los estados nacionales y los administradores educativos a nivel local (Coraggio y Torres, 1997; Díaz Barriga, 1998).

En la educación superior, la evaluación también ha sido un elemento central de las políticas públicas. La disminución de los recursos públicos ha incrementado la centralidad de los mecanismos de rendición de cuentas para la orientación estatal de la educación superior. Al promoverse la competencia por recursos frente al Estado y en el mercado, se genera también la necesidad de establecer indicadores de calidad y medidas de desempeño. En el discurso y la práctica los mecanismos de financiamiento a través de subsidios base y el respeto a la autonomía en la administración de los recursos disminuye frente a la importancia de procesos de rendición de cuentas y de sujeción a la reglas del mercado.

La rendición de cuentas en la educación superior incluye aspectos de orden financiero y legal como de carácter académico (Trow, 1996). En primer lugar, se plantea la obligación de informar acerca de la forma en que se utilizan los recursos. En el segundo orden, se exige que las instituciones informen sobre el impacto que el uso de los recursos tiene en la calidad y desempeño de las tareas de enseñanza, producción de conocimientos y extensión. En la mayoría de los casos, la obligación institucional de informar

se transfirió también a los cuerpos académicos y a los profesores que las integran.

TODO SE EVALÚA

A partir de la publicación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, la evaluación se convirtió en un elemento central de las políticas educativas en México.¹

Evaluación y certificación constituyeron elementos clave de las políticas de regulación y coordinación en el ámbito de la educación superior (en este volumen véase el capítulo de Rodríguez Gómez).

En la educación superior mexicana existe una gama muy amplia de procesos de evaluación. En el nivel institucional se evalúa el desempeño a través de programas gubernamentales como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) o el Programa para el Mejoramiento del Personal Académico (Promep). Se desarrolla también la evaluación por instituciones “pares” a través de organismos autónomos como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Se evalúan programas institucionales a través de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), o el Programa Integral de Fomento al Posgrado (Pifop).

Se evalúa también a carreras, escuelas y facultades a través de organismos no gubernamentales como el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (Ceneval). Las carreras, escuelas y facultades se acreditan a través de otra asociación civil, el Consejo Para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (Copaes).

Además de las evaluaciones a que están sujetos los estudiantes en cada universidad, hoy existen evaluaciones nacionales para el ingreso a los niveles de bachillerato y licenciatura instrumenta-

¹La discusión sobre los sistemas de evaluación antecedió incluso a la publicación de este programa. El primer sistema de evaluación del trabajo académico se estableció con el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984.

dos por el Ceneval. Esta misma institución aplica exámenes de egreso en varias licenciaturas y universidades.

El personal académico es evaluado tanto para acceder a recursos para la investigación como para completar su remuneración base a través de estímulos complementarios asociados al desempeño académico y la productividad. Para el primer caso existen programas locales en cada institución así como los fondos para investigación que pone a concurso el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Para el segundo caso existen también una gran diversidad en programas institucionales y el Sistema Nacional de Investigadores en el ámbito nacional.

Como puede observarse, se han desarrollado una buena cantidad de programas, sistemas y modalidades de evaluación. Éstos se ubican en diferentes niveles y actividades de la educación superior mexicana. Son puestos en práctica por instituciones diversas que van del ámbito gubernamental, a la esfera privada y al terreno institucional. Las metodologías, criterios y requisitos de cada uno de ellos varían significativamente. Las diferentes prácticas evaluativas generan y a la vez se basan en diversas fuentes de información que resultan redundantes y son poco consistentes entre sí. Como se analiza en los trabajos de Humberto Muñoz y María Herlinda Suárez y en el de Estela Bensimon y Georgia Bauman (ambos en este volumen), hay pocas evidencias de que la información generada por los procesos de evaluación sea utilizada para el diagnóstico de las políticas e instituciones y para el diseño de iniciativas de intervención. La evaluación de la educación en México se estructura a partir de iniciativas poco coordinadas que persiguen fines distintos y generan mensajes diversos, en muchas ocasiones contradictorios, hacia las instituciones, programas y actores de la educación superior.

¿POR QUÉ EN JAQUE?

Una variedad de actores sociales de la universidad –académicos, estudiantes, especialistas y administradores– comparten la percepción de que este conjunto desarticulado de procesos y mecanis-

mos de evaluación ha transformado profundamente la naturaleza del trabajo universitario (véase por ejemplo Díaz Barriga y Pacheco, 1997). La percepción está fundada, en parte, en la reflexión sobre las características del trabajo académico antes y después de la emergencia y consolidación de las prácticas de evaluación. Esta apreciación también emerge del contraste existente entre la cauda de valores y las concepciones implícitas en el discurso y la acción evaluativas –eficiencia, eficacia, pertinencia y rentabilidad, entre otras– de cara a los valores y concepciones arraigados en la idealización de “lo académico”. En distintos análisis se hace referencia al trastocamiento del *ethos* académico como un conjunto de valores y prácticas intrínsecos a la concepción tradicional de trabajo académico (Ibarra Colado, 1993; Licha, 1996; Muñoz García, 2002).

Tanto en el ámbito de las percepciones como en el de las prácticas concretas del trabajo académico es posible afirmar que los discursos y prácticas de evaluación, vigentes hoy en la educación superior en México, constituyen acciones que han perturbado o inquietado sensiblemente a los actores universitarios (Díaz Barriga, 1997). Desde la perspectiva de muchos autores, las múltiples evaluaciones a las que se encuentran sujetos tanto instituciones como individuos en la educación superior establecen barreras que impiden la realización plena de las actividades académicas y los propósitos de la universidad y sus integrantes (Ibarra Colado, 1999). De acuerdo con otros autores, los diversos procesos y mecanismos de evaluación constituyen amenazas o ataques en contra de la institucionalidad vigente, la integridad de la universidad (en este volumen véanse los capítulos de Suárez y Muñoz) y las condiciones de trabajo de los académicos (en este volumen véanse los capítulos de Acosta y de Ordorika).

El sistema de evaluación, integrado por el conjunto de políticas, programas e instrumentos de evaluación de la educación superior, impone límites al trabajo institucional e individual al pretender orientarlos para el logro de objetivos y metas con base en la productividad y el desempeño. Estos objetivos y metas se determinan en los círculos oficiales y fuera de la academia. Tal sistema impone una lógica a los tiempos, ritmos y dirección del quehacer

académico, en diferentes instancias de la realidad institucional. La división del trabajo académico deja de estar sujeta al principio de la proliferación para regirse por el cumplimiento de múltiples funciones que distraen a los académicos y a sus instituciones de las tareas sustantivas. La evaluación abre posibilidades de acción dentro de márgenes prefijados en los programas de evaluación, de los cuales no es posible salir a riesgo de perder el juego.

Por estas razones sostenemos que la evaluación ha puesto a la academia en jaque. Al margen de las opiniones críticas de diversos autores y de las posturas de muchos actores universitarios a favor o en contra de los procesos de evaluación, no es el propósito de la afirmación –que da nombre al trabajo colectivo que aquí se presenta– constituir un juicio de valor acerca de los procesos de evaluación en sí mismos. Sí asociamos, sin embargo, opiniones extendidas entre los universitarios y reflexiones acerca del trabajo académico que reflejan una percepción de inquietud o perturbación, de amenaza o ataque, de limitación o impedimento. En suma, una percepción de nuestras actividades y nuestra identidad académica, al menos en la concepción que aún permea a la mayoría de los universitarios, ha sido puesta en jaque.

EVALUACIÓN DE LA EVALUACIÓN

La realidad compleja y diversa de la educación superior en México ha concitado el interés de muchos especialistas. En un buen número de trabajos académicos se han analizado diversos aspectos de los procesos y mecanismos de evaluación. En otros ha analizado el impacto de estas políticas desde los niveles institucionales hasta el ámbito de los individuos que integran a las universidades y otras instituciones de educación superior. Muchos estudios se han concentrado en el análisis de los sistemas de evaluación asociados a las remuneraciones individuales –los llamados estímulos o el pago por méritos. Desde diversas perspectivas se han estudiado las dimensiones culturales y estructurales de los procesos y mecanismos de evaluación.

En este libro presentamos un conjunto de trabajos sobre temas diversos de la evaluación de la educación superior en México. Estos trabajos han sido elaborados por integrantes y asociados al Seminario de Educación Superior de la UNAM. Cada uno de los textos fue elaborado de manera independiente, pero en todos se analiza, desde diferentes ángulos, un tema referente a la evaluación de la educación superior en nuestro país. Agrupamos estos trabajos en un solo volumen para presentar un espectro de análisis, correspondiente a la realidad amorfa y desarticulada de la heterogeneidad de la evaluación a las universidades y sus integrantes, con una visión global y crítica. A través de estos textos se hace un recorrido por esta realidad diversa y compleja. Inicia con el análisis de los efectos de la evaluación en la estructuración, institucionalidad y organicidad de las universidades, con el trabajo de María Herlinda Suárez Zozaya y Humberto Muñoz. En este análisis del ámbito institucional se argumenta que, en la forma en que ha sido aplicada, la evaluación termina por desinstitucionalizar a las universidades.

Le siguen dos estudios sobre los programas de remuneración asociados al desempeño y la productividad en las universidades mexicanas. En el primero de ellos, de Imanol Ordorika, se examinan las características excepcionales de los sistemas mexicanos de pago por méritos —en particular en la Universidad Nacional Autónoma de México— como consecuencia de la adopción de ideologías y prácticas de mercado en el contexto particular de nuestro país. En el segundo, Adrián Acosta reflexiona sobre los efectos de estos sistemas de remuneración adicional en las prácticas concretas de los académicos y la desnaturalización de la actividad académica que han producido. En estos trabajos los autores muestran que en el ámbito de la evaluación individual, los programas de pago según desempeño han permitido que se mantengan niveles muy bajos de remuneración básica para los académicos, quienes no han tenido más remedio que aceptar el “soborno” de las becas de incentivos de las cuales derivan la mayor parte de sus ingresos.

El gobierno mexicano adoptó a la evaluación como el eje fundamental de sus políticas educativas desde hace tres lustros. A pesar del tiempo transcurrido, aún no se ha realizado una eva-

luación de los resultados de estas prácticas a nivel global. En los tres trabajos que aquí se presentan, se analiza el uso de la evaluación en el procesamiento de los problemas de las organizaciones universitarias, se estudian las consecuencias de la evaluación en el nivel posgrado y se examina el impacto de la evaluación de la producción científica en el desarrollo de los sistemas de investigación. Son estudios que reflejan la necesidad de una extensa evaluación de la evaluación. En primer lugar, en el trabajo de Estela Mara Bensimon y Georgia Bauman se muestra que de la información que se obtiene de diversos instrumentos de evaluación no se han gestado procesos de aprendizaje organizacional. En el trabajo de Armando Alcántara y Alejandro Canales se discuten los efectos de los sistemas de evaluación en el posgrado. En el capítulo de Humberto Muñoz y Herlinda Suárez los autores analizan cómo el sistema de estímulos en el ámbito nacional –el Sistema Nacional de Investigadores– reproduce y agudiza los rasgos esenciales del sistema de investigación científica en nuestro país: la centralización y la desigualdad en la distribución de recursos humanos y materiales para la investigación científica.

En los dos trabajos finales los autores discuten los desarrollos internacionales y su influencia en los procesos de evaluación de la educación superior en México. Roberto Rodríguez examina las experiencias internacionales de acreditación institucional y las alternativas para nuestro país. Finalmente, Ángel Díaz Barriga presenta un ensayo sobre la evaluación como práctica concreta y como campo de conocimiento poniendo a discusión el concepto de la evaluación como una disciplina en sí misma.

UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

El recorrido que se presenta en este libro no es de ninguna manera exhaustivo. En estas indagaciones sobre los procesos de evaluación se trata de dar relevancia a distintos aspectos y niveles que reflejan la heterogeneidad y el aislamiento entre las diferentes expresiones de la evaluación a la educación superior en México.

Dos vertientes analíticas recorren el texto en su conjunto. Por un lado, la noción de trastocamiento y alteración de las concepciones y prácticas tradicionales del trabajo académico desde el ámbito institucional hasta el individual: el jaque a la academia.

En segundo lugar, las diferentes aproximaciones a la evaluación de la educación superior en México que se presentan en este libro, se articulan en una perspectiva analítica convergente. De una u otra forma, en todos los capítulos se expresan enfoques de análisis que enfatizan los rasgos políticos del objeto de estudio. La decisión de aproximarnos a la evaluación de la educación superior en México desde esta perspectiva no es causal ni azarosa.

En la actualidad, las corrientes analíticas dominantes en el estudio de las políticas públicas y de la educación superior se ubican en el ámbito de los estudios administrativos, los análisis de costo-beneficio y las reflexiones sobre gobernabilidad (Ordorika, 1999, 2002). Estas aproximaciones son consistentes con y precursoras de las llamadas políticas de modernización educativa —centradas en criterios de búsqueda de eficiencia, el incremento a la productividad y el mejoramiento de la calidad. Conviene entonces, desde nuestra óptica, incorporar al análisis perspectivas alternativas que al situarse en un marco de referencia distinto nos provean de otras herramientas analíticas y fortalezcan nuestra capacidad de comprensión y crítica de las políticas públicas vigentes para la educación superior.

Se requiere de una perspectiva política para el análisis para resaltar el hecho de que las políticas, sistemas y criterios de evaluación de la educación superior han sido impuestos a las instituciones y comunidades académicas desde los círculos del poder. En su manejo desde el gobierno con estas políticas se han provocado efectos perversos, toda vez que su fin último no ha sido el desarrollo de la academia y el conocimiento, sino el establecimiento de límites a las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad y la autonomía académicas con base en un sistema de desconfianza de la cantidad y calidad de los resultados. Hablamos de fuerzas más allá de la academia, que la han subordinado y se han impuesto sobre ella modificando sus valores y el sentido de colaboración que

le es inherente. La perspectiva es política porque la evaluación ha trastocado las normas prevalecientes de la academia y porque se ha usado como instrumento de control de las universidades, que son un espacio innegable de la vida política nacional.

Desde esta perspectiva, en los diferentes trabajos contenidos en este volumen se adoptan posturas críticas frente a las políticas oficiales de evaluación, tal como se han practicado hasta ahora. Se observa a la evaluación como un fenómeno político pues es adoptada y adaptada por los respectivos gobiernos universitarios para el manejo y control de las instituciones. Así, el jaque a la academia desata oposiciones y malestares soterrados que dan lugar a un régimen de simulación dada la imposibilidad de respuestas o expresiones políticas debida a la falta de organización y alternativas del personal académico.

EL AJEDREZ DE LA ACADEMIA

Al señalar que la academia –al menos en su concepción tradicional– ha sido puesta en jaque por las nuevas políticas, prácticas y discurso de la evaluación asumimos una caracterización dinámica de las instituciones en que se realiza y de los actores que desarrollan el trabajo académico. En el ajedrez –y esta es una de las razones por las que hemos retomado esta metáfora– el jaque es una condición temporal. El sujeto amenazado en el juego tiene la posibilidad de modificar esta condición a partir de su capacidad de análisis y acción. Por supuesto que el escenario temporal condiciona las posibilidades estratégicas y tácticas para modificar la relación de fuerzas, la posición en el tablero y el resultado del juego.

Como en todo espacio social, en la academia y en el trabajo académico el juego no tiene fin. Todos los resultados son temporales y están sujetos a la acción de los actores involucrados. Sin embargo –como señalaba el gran maestro Mikhail Botvinnik–²

² Mikhail Moiseevich Botvinnik (San Petersburgo, Rusia, 1911-1995) fue el primer gran maestro soviético de ajedrez. Botvinnik fue el sexto campeón del mundo, reteniendo el título mundial de 1948 a 1957, de 1958 a 1960 y de 1961 a 1963.

“la maestría en el ajedrez consiste esencialmente en analizar las posiciones en el tablero con precisión”. Para transformar el jaque a la academia en una condición más favorable a los actores académicos de la universidad es entonces necesario analizar su situación y condiciones con la mayor claridad y exactitud. Este es el reto analítico que plantea un libro como el que aquí se presenta.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTBACH, P. G. y DB. Johnstone, (1993), *The Funding of higher education: international perspectives*, Nueva York, Garland Pub.
- BARNETT, R. (2000), *Realizing the university in an age of supercomplexity*, Buckingham; Philadelphia, PA, Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- BLAU, P. (1973), *The organization of academic work*, Nueva York, John Wiley.
- BONVECCHIO, C. (1991), *El mito de la universidad*, México, D.F., Siglo XXI.
- CASTELLS, M. (1996), *The rise of the network society*, Cambridge, Mass., Blackwell Publishers.
- CLARK, B.R. (1983), *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*, Berkeley, University of California Press.
- CORAGGIO, J.L. y R.M. Torres (1997), *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*, Buenos Aires, Centro de Estudios Multidisciplinarios Miño y Dávila Editores.
- DÍAZ BARRIGA, A. (1997), “Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores. Un estudio en la UNAM”, en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco (eds.), *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*, Coyoacán, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad, 210 pp.
- (1998), “Organismos internacionales y política educativa”, en Carlos Alberto Torres, Armando Alcántara Santuario y Ricardo Pozas Horcasitas (eds.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- y T. Pacheco (eds.) (1997), *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*, Coyoacán, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad.

- EVANS, P.B., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge Cambridgeshire; Nueva York, Cambridge University Press.
- IBARRA COLADO, E. (1993), *La universidad ante el espejo de la excelencia*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- (1999), “Evaluación, productividad y conocimiento: barreras institucionales al desarrollo académico”, *Sociológica*, vol. 14, núm. 41, pp. 41-59.
- JOHNSTONE, D.B. (1998), “The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms”, editado por World Bank.
- LICHA, I. (1996), *La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: los desafíos de la globalización*, México, UDUAL.
- MARGINSON, S. (1997), *Markets in education*, St. Leonards, N.S.W., Allen & Unwin.
- y M. Considine (2000), *The enterprise university: power, governance, and reinvention in Australia*, Cambridge, UK; Nueva York, Cambridge University Press.
- MUÑOZ GARCÍA, H. (2002), “La política en la universidad y el cambio institucional”, en Humberto Muñoz García (ed.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.
- ORDORIKA, I. (1999), “Poder, política y cambio en la educación superior”, en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (eds.), *Universidad contemporánea: Política y gobierno*, México, D.F., Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- (2002), “Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior”, *Perfiles Educativos*, vol. XXIII, núm. 91, pp. 77-96.
- PARSONS, T. y G.M. Platt (1973), *The American university*, Cambridge, Harvard University Press.
- READINGS, B. (1996), *The university in ruins*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- RHOADES, G. (1998), *Managed professionals: unionized faculty and restructuring academic labor*, Albany, State University of New York Press.
- SLAUGHTER, S. y L.L. Leslie (1997), *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*, Baltimore, John Hopkins University Press.

- TROW, M. (1996), "Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective", *Higher Education Policy*, vol. 9, núm. 4, pp. 309-324.
- WITTROCK, B. (1993), "The Modern university: the three transformations", en Sheldon Rothblatt y Björn Wittrock (eds.), *The European and American university since 1800: historical and sociological essays*, Cambridge, Nueva York, N.Y., USA, 370 pp., p. xi.
- WOLIN, S.S. (1981), "The New Public Philosophy", *Democracy: a journal of political renewal and radical change*, núm. 1, octubre, pp. 23-36.

María Herlinda Suárez Zozaya
Humberto Muñoz García

*Ruptura de la institucionalidad
universitaria*

UN RASGO preocupante de la fase de transición por la que hoy atraviesan la sociedad mexicana y su gobierno, es el evidente debilitamiento de las instituciones públicas.¹ Actualmente, los mexicanos vivimos en un escenario social y político cuyos espacios institucionales públicos están siendo derrumbados, para abrirle paso a la privatización y a la apertura económica. Sin embargo, la política estatal no ha dado muestras de estar atendiendo los aspectos esenciales de la protección que debe el Estado a los más débiles y al país en su conjunto, para que no sucumban frente al dominio de las corrientes globalizadoras. El discurso y las acciones “del cambio”, sostenidos por los últimos tres gobiernos, han mostrado no tener efectos de mejoría para los que habitan en la pobreza y los problemas de desigualdad e inequidad social se han agravado.

Sin duda, las universidades públicas han sido una de las principales víctimas de la política “del cambio”. En estas instituciones, la vida académica transcurre en contextos que se pueden calificar de inciertos. La incertidumbre deviene, sin duda, de la pérdida de claridad de lo que la sociedad espera de ellas. Y es que, en la mayoría de los países pobres, como lo es México, las universidades públicas han tenido que actuar estrechamente comprometidas con su realidad. Para el caso, las universidades mexicanas han atendido objetivos que rebasan los “clásicos” de la educación superior. La llamada “función social” ha sido una de sus preocupaciones

¹ A la manera de Max Weber entendemos por institución: un campo de acción socialmente regulado que constituye la respuesta social a la incertidumbre.

o vocaciones más acentuadas y les ha correspondido actuar como “conciencia crítica”, así como dar respuesta a “los problemas nacionales”. Además, de ellas ha dependido, casi de manera exclusiva, el desarrollo de la ciencia y de las humanidades.

El carácter público de las universidades las compromete con la convivencia de las pluralidades y la diversidad y les imprime la responsabilidad de intervenir, como centro de saber, en el debate acerca de los caminos a seguir para realizar los cambios que demanda “la nueva época”. Sin embargo, el gobierno mexicano parece haber decidido ya el rumbo y no se muestra dispuesto a dar la palabra, y mucho menos a escuchar, a quien tenga otras “ideas”. Consecuentemente, las miradas entre gobierno y universidades públicas están cargadas de desconfianza y se ha incrementado la tensión del vínculo que los relaciona. Así las cosas, el Estado deviene en entidad opositora de las universidades públicas y la desinstitucionalización de las mismas le resulta conveniente.² Sostenemos en este trabajo, que la operación de la política de evaluación al trabajo académico ha servido a tal conveniencia.

Varios son los efectos desinstitucionalizantes (que causan fragilidad institucional) que pueden imputarse a la operación de los mecanismos de evaluación y estímulos al trabajo académico en las universidades públicas mexicanas. Algunos estudiosos del tema ya han señalado algunos.³ A continuación nosotros comentaremos cuatro efectos que nos parecen de suma importancia: 1. anclaje salarial y elevación selectiva de los ingresos; 2. desarraigo de identidades y recursos; 3. desmovilización política de la academia y; 4. merma de la capacidad de gestión del cambio institucional.

²De acuerdo con Touraine (2000) por desinstitucionalización se entiende el debilitamiento o desaparición de las normas codificadas y protegidas por mecanismos legales. También la desaparición de los juicios de normalidad que son aplicados a las conductas reguladas por las instituciones (p. 45). Significa también pérdida de centralidad de las actividades fundamentales de la universidad, de identidad con la institución y de pertenencia a un corpus académico. El concepto se refiere a la ruptura de afinidades entre los académicos y la institución en la que trabajan.

³Entre otros efectos desinstitucionalizantes, se ha comentado que: han delineado dispositivos de regulación y organización del trabajo diferentes a las normas institucionales; ejercido control sobre la naturaleza y contenido de la academia y; desplazado el poder de los cuerpos colegiados de la institución hacia comisiones externas (e.g. Ibarra, 2000; De Vries, 2000; Muñoz, 2002).

ANCLAJE SALARIAL Y ELEVACIÓN
SELECTIVA DE LOS INGRESOS

Los mecanismos de evaluación al trabajo académico empezaron a aplicarse en México en los años ochenta. La política de evaluación, fincada en “el pago por méritos”, se implementó como instrumento para la elevación selectiva de los ingresos, ante el congelamiento y la reducción salarial. Desde entonces, el pago por méritos a los profesores e investigadores de las universidades ha funcionado como ancla de los salarios y como mecanismo de diferenciación salarial que permite dejar a los sindicatos sin participación en esta tarea.

A partir de mediados de los años ochenta comenzaron a funcionar tres jerarquías académicas. La primera originada en la división interna de las instituciones de acuerdo con su propia legislación. La segunda establecida por la competencia de estímulos económicos dentro de las universidades (programas al desempeño). Y la tercera con base en las posiciones abiertas por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que externamente también provee de incentivos económicos, según sus propias reglas y a través del otorgamiento de becas, sin perjuicio de los que reciban de otras fuentes.

El resultado de la aplicación de este conjunto de mecanismos de evaluación en las universidades públicas ha sido que la mayoría de los académicos de carrera reciben hasta tres cuartas partes de su ingreso por la vía de estímulos. Los profesores e investigadores buscan obtener ingresos que les son indispensables para mantener su nivel de vida a través de todos los sistemas evaluatorios. Están permanentemente sujetos a juicio y, para llenar los requisitos que les imponen los programas de evaluación, han tendido a diversificar y multiplicar sus actividades distrayéndose de aquellas que son sustanciales.

Frente a esta problemática y ante la imposibilidad de asegurar a sus trabajadores remuneraciones satisfactorias y no contingentes, las universidades públicas se han ido convirtiendo en mercados

de trabajo “flexible” que responden, cada vez más, a la lógica del “nuevo capitalismo”.⁴

DESARRAIGO DE IDENTIDADES Y RECURSOS

En México, como se dijo, uno de los más importantes mecanismos de reconocimiento y estímulo al trabajo académico ha sido la operación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984. Según datos del propio SNI, para principios del presente año (2002), había en su nómina un total de 8,068 miembros, de los cuales la mayoría (66.33 por ciento) se encontraba adscrito a alguna institución pública de educación superior, destacando la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por tener, sin duda, un peso relativo mayor dentro del sistema.⁵

Con todo y lo contundente de las cifras anteriores que muestran que la mayoría de los académicos de “calidad certificada” están en las universidades públicas del país, en la actualidad muchas de ellas enfrentan problemas de escasez de recursos, así como los efectos surgidos de la producción de imágenes de falta de calidad y desvalorización de sus egresados en el mercado de trabajo. Aquí, cabe la pregunta: ¿qué papel ha jugado la aplicación de los mecanismos de evaluación, en el proceso de desinstitucionalización de las universidades públicas?

La respuesta, sin duda, es que sus efectos desinstitucionalizantes han sido muchos. Entre ellos, resalta el debilitamiento de las identidades universitarias y la consecuente ruptura de comunidades y lealtades. Ser un “buen” académico se ha vuelto equi-

⁴Se refiere al término presentado por Slaughter y Leslie (1997) como “capitalismo académico”. Por él se entiende el uso que hacen las universidades de su capital intelectual, los académicos, con el objeto de allegarse más ingresos para sostenerse y continuar sus funciones. Implica un conjunto de comportamientos y valores institucionales y personales orientados a la venta de conocimiento en el mercado. Véase también Marginson (1997).

⁵Esto pone de manifiesto que, en México, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, además de la educación y de la cultura en general, dependen, en gran medida, de lo que pasa en las universidades públicas. De hecho, a juzgar por los datos, puede decirse que, hasta ahora, la UNAM constituye la fuente principal de recursos y capacidades del país para la producción y transmisión de conocimiento.

valente a ser bien evaluado por los programas de estímulos o ser investigador nacional. Y es que las jerarquías de los programas y los símbolos de prestigio que distribuyen se han convertido en factores de identidad que permiten “mantener la frente en alto”, cuando la imagen de la institución se palpa vulnerable y existe incertidumbre sobre su futuro.

Además, los programas que evalúan a los académicos fuera de los contextos de sus instituciones de adscripción “liberan” a la academia de los territorios institucionales. Ha propiciado el “desarraigo” de los recursos humanos y de los soportes materiales necesarios para la producción de conocimiento. Con ello, se ha ejercido una acción que ha permitido que los recursos intelectuales y físicos de las universidades públicas “sirvan” a una multiplicidad de proyectos, imprimiéndole a la vida académica características empresariales: tendencia a producir resultados (publicar) y diversificar los financiamientos, así como adopción de formas gerenciales de organización y administración de los recursos.

DESMOVILIZACIÓN POLÍTICA

Desde un punto de vista político, el gobierno ha adoptado a los empresarios como un interlocutor clave para orientar el devenir de la educación superior (Ibarra, 2002). Por su parte, los sindicatos de trabajadores universitarios han perdido su capacidad de negociación y los académicos no aparecen en ninguna esfera de la vida universitaria como un grupo organizado, aun cuando sus intereses se encuentren directamente afectados. Los académicos ya no son un agente de transformación de la realidad institucional. La evaluación como realidad los ha transformado. Además, el clientelismo, que ha sido una característica del sistema político mexicano, todavía sigue presente con y a pesar de los programas de evaluación.

La evaluación ha sido la principal política del gobierno para cambiar a las universidades públicas y elevar sus estándares académicos. Se evalúa a las instituciones, a los programas docentes

y de investigación, además del desempeño de los académicos. También, agencias gubernamentales certifican los posgrados, las revistas científicas y las carreras académicas. Todo lo que puede ser evaluado es evaluado. La sobreevaluación, entonces, ha producido un efecto desinstitucionalizante y desmovilización política en la academia. Profesores e investigadores han seguido una ética individualista en la que cuidan sus intereses personales; se dedican a acumular puntos o currículum para ser evaluados. No están preocupados por la conducción institucional de sus universidades o con la vida colegiada.

La evaluación del desempeño académico ha sido completamente instrumentada en las instituciones de educación superior. Ha creado incertidumbre sobre el futuro. El congelamiento de plazas, además, ha impedido que se renueve el personal y un proceso de envejecimiento de los académicos en activo que no cuentan con recursos económicos para su retiro, toda vez que los incentivos no son parte de su salario, que es la base para establecer las pensiones. Por lo pronto, profesores e investigadores conforman un grupo vulnerable, políticamente controlado, porque no pueden correr el riesgo de perder sus incentivos.

MERMA EN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE GESTIÓN DEL CAMBIO

Independientemente de las escasas certezas derivadas de las predicciones más conocidas respecto del impacto de la globalización en México, lo cierto es que las universidades públicas han sido convertidas en foco de atención de la sociedad mexicana que espera de ellas que lleven a cabo las transformaciones necesarias para producir los conocimientos y forjar los futuros profesionistas, técnicos, profesores e investigadores que demanda la así llamada sociedad de la información y del conocimiento.

Lo que enfrentamos en la actualidad en México es la necesidad de aclarar los cometidos de las universidades públicas, recogiendo tradiciones y relacionando el trabajo académico de manera más

directa con las necesidades de la vida contemporánea. Sin embargo, en las últimas décadas, las universidades públicas no han dado muestra de contar con las capacidades y competencias necesarias para asumir el liderazgo y compromiso de re-crear el vínculo universitario con la sociedad, así como para erigirse como instituciones sostenibles.

Evidentemente, no se trata de culpar, del todo, a los mecanismos de evaluación de la incapacidad de autodeterminación activa de las universidades públicas mexicanas. Sabemos que cualquier estructura que recibe un impacto externo y nuevo, lo asimila y dirige de acuerdo con la situación interna en que se encuentra, y no es simplemente el resultado de una determinación exterior.

La evaluación al trabajo académico cayó en un terreno que ya había sido abonado por los efectos de “la universidad de masas”. Ahora está rindiendo jugosos frutos que envenenan la posibilidad de participación activa y de dirección académica en los procesos de cambio. Muchos de los mejores investigadores y profesores universitarios se encuentran sumidos en las tareas requeridas para cumplir criterios contenidos en instrumentos de evaluación impuestos por las burocracias,⁶ acumular puntos y hacer méritos, prestando escasa importancia a su responsabilidad institucional de participar en las discusiones necesarias para refundar, en México, la universidad pública.

COMENTARIO FINAL

En un contexto de futuro incierto, como el que actualmente vivimos, no resulta razonable, ni ético, debilitar el patrimonio público, entendido como lo que es de todos y para todos. Ciertamente, los cambios que están ocurriendo en el mundo exigen transformar las fronteras entre lo público y lo privado. Hoy ha brotado la conciencia de que es necesario que las universidades públicas

⁶Los académicos han dejado de ser interlocutores reales en el juego de fijar los principios y la racionalidad de la evaluación, a través del cual se imponen las formas legítimas de hacer academia (*e.g.* Bordieu, 2000).

mantengan puentes de comunicación con el mercado. Entonces, ¿por qué no utilizar la evaluación del trabajo académico para fortalecer la capacidad interna de gestión de estos puentes, sin que por ello las universidades tengan que perder su vocación social? Subyacen a esta pregunta problemas éticos y morales. También una racionalidad definida por el sistema capitalista global. En la así llamada sociedad de la información, México, como otros países periféricos, tiene la tarea de servir al capital, independientemente de las consecuencias para su pueblo.

La evaluación podría ser utilizada para crear una nueva institucionalidad y reforzar la vida académica. Las universidades públicas deberían expandir sus vínculos externos, contribuir a resolver los problemas de la producción, así como a emplear el conocimiento en beneficio de la sociedad en su conjunto. El desarrollo del país y la transición hacia un régimen democrático necesitan eliminar las tensiones que han marcado la historia reciente entre las universidades públicas y el gobierno; establecer un clima de confianza que brinde certeza de que las acciones que emprende este último no responden a su empeño por debilitarlas. No habría motivo para que persistieran las resistencias al cambio y tal vez lograríamos tener universidades de competencia internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- BORDIEU, P. (2000), *Intelectuales, política y poder*, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- DE VRIES, W. (2000), "Buscando la brújula: las políticas para la educación superior en los noventa", Seminario de especialistas sobre educación superior. <http://serpiente.dgesca.UNAM.mx/ceiich/educacion>
- IBARRA, E. (2000), "Los costos de la profesionalización académica en México: ¿Es posible pensar en un modelo distinto?", Seminario de Especialistas sobre Educación Superior, <http://serpiente.dgesca.UNAM.mx/ceiich/educacion>
- (2000), Reseña del libro *Universidades na Penumbra: neoliberalismo e restructuracao universitaria*, Pablo Gentili (ed.), 2002.

- MARGINSON, S. (1997), *Markets in Education*, Allen and Unwin, Australia.
- MUÑOZ, H. (2002), "Orientaciones y respuestas políticas de los académicos universitarios", en H. Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, CESU, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Colección Problemas Educativos de México, México.
- SLAUGHTER, S. y H. Leslie (1997), *Academic Capitalism. Politics, policies and the enterprenurial University*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, U.S.A.
- TOURAINÉ, A. (2000), *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Imanol Ordorika Sacristán

El mercado en la academia

LAS CONCEPCIONES empresariales o emprendedoras de la universidad han tenido un profundo impacto en las universidades de América Latina y de México en particular. En el ámbito analítico y conceptual, así como en el de las políticas públicas, los lineamientos dominantes de los países centrales han sido trasladados a los periféricos. En este contexto, tanto las visiones dominantes como las posturas críticas frente a la universidad contemporánea enfatizan la importancia de analizar los intercambios entre la educación superior y los diversos mercados con los que tiene contacto. Pocos esfuerzos se han realizado sin embargo para analizar estas relaciones en el contexto de países, como México, en los que los mercados para la producción de conocimientos y la formación de egresados son extremadamente débiles y limitados.

En este capítulo, se analiza una de las formas a través de las que se ha pretendido trasladar conceptos y políticas “de mercado” a los espacios académicos en México: los sistemas de pago por méritos, por rendimiento o por productividad. El estudio de la relación entre mercados y academia en un país periférico es relevante en sí mismo para establecer los límites de los discursos dominantes, de las políticas públicas que de ellos se desprenden y de diversas perspectivas analíticas –tanto las emprendedoras como las críticas– que se desarrollan fundamentalmente en el mundo anglosajón. También tiene una importancia significativa por la magnitud e impacto que han alcanzado los sistemas de pago por méritos en México y por el hecho de que éstos se han establecido y consolidado durante ya dos décadas. Por tales razones la experiencia mexicana constituye un caso paradigmático para el estudio de

este tipo de modelos de remuneración y de una forma de “mercantilización” del trabajo académico y la universidad.

Este estudio se funda en el análisis de un caso significativo, el de la Universidad Nacional Autónoma de México, con amplias repercusiones en el sistema de educación superior del país en su conjunto. Esta universidad ha sido una de las precursoras de los sistemas de pago por méritos; involucra la magnitud más elevada de recursos económicos al pago por rendimiento y establece algunos de los patrones de evaluación y remuneración más extendidos en México.

En este trabajo se presentan fundamentalmente tres argumentos. En primer lugar, se sostiene que la notable magnitud, expansión e impacto de los sistemas de pago por méritos en México sólo puede entenderse como el producto de la implantación de formas de mercantilización en los mecanismos de remuneración de las universidades. En segundo lugar, se propone que el impacto de los mismos en el trabajo universitario tiene que ser analizado desde la naturaleza misma de esta forma de organización y remuneración del trabajo. Desde esta perspectiva se mantiene que muchos de los llamados efectos nocivos del pago por méritos corresponden precisamente a los objetivos perseguidos por estas formas de remuneración. Finalmente, se discuten las implicaciones analíticas de las características de los mercados en los países periféricos de cara a las de diversas perspectivas teóricas para el análisis de la universidad contemporánea.

MERCADO Y EVALUACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A partir de las dos últimas décadas del siglo XX, las universidades de todo el orbe han sido objeto de transformaciones profundas. Tanto las instituciones de educación superior como la naturaleza del trabajo que en ellas se realiza han sufrido cambios que no tienen precedente en la historia de las universidades (Slaughter y Leslie, 1997). Hasta la década de los años setenta, la educación su-

perior se expandió de forma sostenida en el número de instituciones, en la cantidad de estudiantes y profesores y en la disponibilidad de recursos financieros. A partir de los años ochenta, sin embargo, el financiamiento público para la educación superior se ha reducido significativamente en casi todos los países (Altbach y Johnstone, 1993; World Bank, 1994, 2000; Johnstone, 1998).

La crisis fiscal de las instituciones universitarias ha ido aparejada —a un mismo tiempo como causa y como consecuencia— a una redefinición del sentido, los fines y las prácticas de la educación superior. Las nociones de la universidad como proyecto cultural e institución productora de bienes públicos han pasado a un plano marginal o sólo discursivo (Readings, 1996; Marginson, 1997). Estas nociones han sido sustituidas por un énfasis renovado en la vinculación entre educación superior y mercados (Marginson, 1997; Slaughter y Leslie, 1997; Marginson y Considine, 2000), por un esquema de universidad “empresadora” (Clark, 1998), por la noción de excelencia (Readings, 1996) y por un proceso creciente de privatización de la oferta educativa y del financiamiento (Slaughter y Leslie, 1997).

Las universidades de América Latina, y en particular la educación superior en México, no han sido ajenas a estos procesos de privatización y mercantilización.¹ Entre los rasgos esenciales de estas transformaciones universitarias destacan (Mollis, 2003):

- diversificación de fuentes de financiamiento y competencia por recursos financieros;
- crecimiento de la inversión privada y emergencia de nuevos proveedores en educación superior;
- venta de servicios y vinculación universidad-empresa;
- procesos de privatización y mercantilización de las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas;
- establecimiento de sistemas de evaluación, rendición de cuentas, acreditación y certificación de instituciones programas, y actores;

¹ Para un análisis de diversos casos de reformas universitarias en México y América Latina, sus coincidencias y diferencias, véanse los estudios de caso de distintos autores en el libro *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (Mollis, 2003).

- expansión de la matrícula de educación superior;
- establecimiento de marcos normativos regulatorios, y
- diversificación institucional.

Algunos autores ven en estos nuevos rasgos característicos de las políticas educativas en el nivel superior, un elemento de distorsión y transformación profunda de la esencia histórica de la universidad (Readings, 1996; Barnett, 2000; Trindade, 2001). Otros encuentran en ellos las formas más exitosas de adaptación de las instituciones de educación superior a los nuevos requerimientos de la sociedad del conocimiento y la información (Clark, 2000). En esta última perspectiva se identifican las líneas dominantes de las políticas de educación superior en el ámbito global como el proyecto de universidad capaz de interactuar con la sociedad en el ámbito del mercado.

Esta visión se ha sintetizado en la idea de la universidad “empresarial” o “empresarial”.² Desde esta óptica, Clark (1993; 1998) analiza las transformaciones que ocurren en universidades europeas y norteamericanas caracterizadas por su actitud “empresarial”, por la diversificación de fuentes de financiamiento y por su capacidad para competir por recursos en el mercado.

Desde una perspectiva distinta, que denomina a estos procesos como *capitalismo académico*, Slaughter y Leslie (1997) analizan el “comportamiento de la universidad en el mercado” y la adopción de “prácticas similares a las del mercado”.³ El concepto de *comportamiento de mercado* se refiere al conjunto de actividades realizadas por las instituciones académicas con el fin de obtener recursos económicos. Éstas incluyen actividades institucionales para la obtención de patentes, licencias y regalías, empresas conjuntas

²Esta visión está sintetizada en el libro *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation* (Clark, 1998). En la versión en español el libro fue traducido como *Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación* (Clark, 2000). En esta traducción se pierde el sentido esencial de la propuesta de Clark.

³Slaughter y Leslie se refieren a *market behavior*, que llamaremos aquí comportamiento en el mercado y a *market-like behavior* a las que denominaremos adopción de prácticas similares a las del mercado.

entre universidades e industrias, y desarrollo de empresas propias. Incluyen también la venta de servicios, la obtención de ganancias de comedores y librerías, entre otros (véase Slaughter y Leslie, 1997: 11).

Por “adopción de prácticas similares a las del mercado” se entiende,

la competencia de instituciones y profesores por financiamiento, tanto en la forma de *grants* y contratos externos, fondos para el patrimonio, asociaciones universidad-industria, inversión institucional en compañías desarrolladas por profesores, o cuotas y colegiaturas de estudiantes (p. 11).⁴

Los intentos de orientar las actividades y la producción de bienes de las universidades hacia el mercado, así como la adopción de prácticas similares a las del mercado en las instituciones de educación superior, han producido tendencias de comportamiento del personal académico en las que se asimilan o se simulan conductas parecidas a las de actores que desarrollan sus actividades en el mercado. Estas tendencias se producen fundamentalmente a partir de dos procesos que interactúan entre sí.

El discurso hegemónico de la globalización enfatiza la preeminencia de lo privado sobre lo público; del mercado sobre lo social, lo político y lo cultural; de las relaciones económicas sobre otro tipo de interacciones en la sociedad. En consecuencia, la desconfianza sobre lo público y la alta valoración de conceptos como la productividad y la competencia —características esenciales de la “eficiencia” del sector privado y del mercado— permean profundamente las percepciones sociales sobre las instituciones y el trabajo. Entre los académicos universitarios, como en otros sectores de la sociedad, impacta una percepción crítica sobre las actividades tradicionales de docencia e investigación en la universidad. Se interiorizan visiones acerca de la poca efectividad y productividad de los universitarios, del mal uso de los recursos pú-

⁴La traducción del texto original y el uso de cursivas son responsabilidad del autor.

blicos con los que se sostiene a las instituciones y se remunera a los profesores, de la falta de compromiso de académicos y estudiantes, y de la baja calidad o escasa pertinencia de la docencia y la investigación.

En este contexto se pone en crisis el concepto tradicional de mérito asociado al trabajo académico (Slaughter, 1988; Slaughter y Leslie, 1997). La sustentación del mismo en la creación y recreación del conocimiento así como en la formación de educandos es sustituida, al menos parcialmente, por el éxito en la competencia por recursos externos para investigación, la generación de patentes, la venta de productos del trabajo académico y colocación de estudiantes graduados, en el mercado laboral (Slaughter y Leslie, 1997; Rhoades, 1998).

La reproducción acrítica de este discurso por parte de autoridades universitarias y educativas así como por los “líderes académicos tradicionales” –y aunque de manera contradictoria, por buena parte de los propios profesores– fortalece el mito de la baja calidad e ineficiencia de las instituciones públicas y sus académicos. Esta diversidad de actores institucionales contribuye a la institucionalización de los nuevos indicadores y símbolos de estatus académico. Se establecen así las bases para la puesta en práctica de políticas específicas que buscan orientar a las universidades y a sus académicos hacia la producción de bienes privados cuantificables y realizables en el mercado.⁵

Bajo la cobertura del concepto vacío de excelencia (Readings, 1996) –hoy compartido como medida de calidad y satisfacción de los consumidores por organizaciones productivas y culturales, por instituciones públicas y privadas– la necesidad de establecer indicadores de calidad y productividad ha adquirido significado propio en las instituciones de educación superior (Rhoades, 2001; Pusser, 2002). En consecuencia los procesos de evaluación, asociados a la idea de medición y mejoramiento, se han convertido en piedra angular de las políticas de elevación de la productividad, la competencia y la calidad en el sector educativo.

⁵ Sobre la producción de bienes públicos y privados en la educación superior véase Marginson (1997) y Ordorika (2002).

EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO

Como en otros países del mundo, en México el establecimiento de políticas de evaluación en la educación superior se argumentó con base en la intención de realizar diagnósticos y adecuaciones con el fin de mejorar la eficiencia y desempeño de instituciones y de los académicos.⁶ A partir de una laxa idea inicial de evaluación *formativa* se empezó a enfatizar una visión y una práctica de evaluación *sumativa*. Las políticas públicas hicieron prioritaria la necesidad de calificar y jerarquizar los productos de la universidad,⁷ de garantizar estándares de calidad frente a los consumidores de conocimientos o egresados y de regular el ingreso de estudiantes a las universidades.⁸

A partir de los años ochenta las políticas de evaluación institucional y del personal académico adquirieron un rasgo adicional. Se empezaron a manejar propuestas para la asignación de subsidios y otros recursos financieros con base en evaluaciones institucionales y en el establecimiento de indicadores de calidad y

⁶A partir de 1974, la Coordinación de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) impulsó procesos de auto-evaluación en las universidades del país. En este esquema se establecieron posteriormente la Comisión Nacional de la Educación Media Superior (Conaems) y, en 1989, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva).

⁷A finales de los años setenta empieza a darse crédito a las críticas –frecuentemente infundadas– de baja calidad de la educación superior pública. En 1979 el entonces rector de la UNAM, doctor Guillermo Soberón Acevedo, propuso el establecimiento de índices de escolaridad y velocidad de carrera en la UNAM. La propuesta fue rechazada por los estudiantes y finalmente abandonada por las autoridades.

⁸A partir de una recomendación de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) se creó el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), el 28 de abril de 1994. Este es un organismo privado con status de asociación civil. Su creación fue apoyada por el gobierno mexicano. Integran la asamblea de asociados el titular de la SEP y dos subsecretarios, el secretario general de la ANUIES, el presidente de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, (FIMPES) el rector de la UNAM y los de cuatro instituciones de educación superior, dos públicas y dos privadas, así como los directivos de tres colegios de profesionales.

El Ceneval ofrece servicios de evaluación a las instituciones educativas, públicas y privadas. Realiza exámenes de ingreso a bachillerato, licenciatura y posgrado así como de egreso para diversas carreras, que se llamaron inicialmente de Calidad Profesional y ahora de Egreso de la Licenciatura. En 1996 se estableció el examen único de ingreso a instituciones de educación superior metropolitanas a cargo del Ceneval.

productividad. En este contexto, desde las instancias educativas del gobierno federal se desarrollaron políticas de asignación de recursos extraordinarios, o etiquetados para actividades académicas específicas, también asociados a indicadores.⁹

Desde 1985 las políticas de evaluación de académicos se asociaron a los sistemas de remuneración. La evaluación del personal académico en las universidades y demás instituciones de educación superior se tradujo en complejos sistemas de pago por méritos. En sus distintas versiones, estos fueron denominados programas de estímulos o incentivos al rendimiento y la productividad de los investigadores y docentes universitarios.

En 1984 se estableció el Sistema Nacional de Investigadores con incentivos asociados al pago por méritos como incentivo de la productividad. Pocos años después, en casi todas las instituciones de educación superior del país se montaron sistemas locales de “estímulos” o “incentivos”.

ORÍGENES Y DIVERSIDAD DEL PAGO POR MÉRITOS

Los mecanismos de remuneración asociados al desempeño, o pago por méritos, se han utilizado en distintos países desde hace muchos años. En Estados Unidos se establecieron sistemas de *merit pay* en la educación básica desde principios del siglo XX (Barrow, 1993; Díaz Barriga, 1997a). Se ha argumentado que estos mecanismos de remuneración fomentan “la eficiencia administrativa de las instituciones, la optimización de los recursos, respondiendo a las emergencias derivadas de déficit fiscales o a nuevas demandas hacia los sistemas educativos” (Canales Sánchez, 2001: 19).

⁹Entre estos destacan la creación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI's), el Programa Integral de Fomento al Posgrado (Pifop) y los fondos sectoriales de Conacyt. Estas políticas, los programas que en este marco se desarrollaron y sus implicaciones para las instituciones de educación superior han sido analizados por varios autores y están fuera del alcance de este capítulo. Para este tema conviene consultar los trabajos de Ibarra Colado (2001) y de López Zárate (2001) entre otros.

El alcance de estos mecanismos en los sistemas de educación superior de todo el orbe es diverso. Tomemos como ejemplos un caso europeo continental, el de Francia, y el caso de los Estados Unidos. En Francia el sistema es nacional y puede involucrar a académicos de casi todas las instituciones de educación superior.¹⁰ En Estados Unidos no existe un sistema nacional. El *merit pay* se aplica en un número bastante limitado de universidades y colegios.¹¹ El diseño y puesta en práctica de los programas respectivos corresponde a cada una de las instituciones.¹²

El impacto de los complementos por rendimiento en el salario de los académicos en la mayoría de los países es relativamente reducido. En Francia, los diferentes tipos de compensaciones, denominados *primes*, alcanzan en el mejor de los casos un 15 por ciento del salario.¹³ En Estados Unidos puede alcanzar hasta un 10 por ciento como máximo (véase por ejemplo cálculos en la propuesta de Wenger y Girard, 2000). En la mayoría de las instituciones en que se aplica, el porcentaje es menor. Aunque no existen estudios muy precisos, casi todas las estimaciones ubican el impacto de los complementos por *merit pay* en alrededor del 5 por ciento del pago total a los académicos.¹⁴

El diseño y las modalidades de aplicación de los sistemas varían entre países y entre instituciones. En Francia existen al menos tres tipos de primas asociadas a la formación de doctores y la investigación, al trabajo administrativo y al trabajo docente.

¹⁰ La *prime d'encadrement doctoral et de recherche* es administrada por el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Para mayor información sobre este sistema de primas véase la página del CNRS en <http://www.sg.cnrs.fr/drhchercheurs/mobilites/primes/primes.htm>

¹¹ Nos referimos en este texto a colegios en el sentido americano de instituciones de educación superior que no tienen la denominación de universidades y son conocidos como *colleges*.

¹² De acuerdo con Cramer (1983) el sistema de pago por méritos en todos los niveles de educación en Estados Unidos sólo alcanzaba en 1983 un 4 por ciento. Murnane y Cohen (1986) señalan que los intentos por utilizar el pago por méritos en los Estados Unidos no han sido exitosos.

¹³ La llamada *prime d'encadrement doctoral et de recherche* constituye por ejemplo un total de 35,000 francos al año. El salario de los académicos en condiciones de recibir dicha prima es de al menos 240,000 francos anuales.

¹⁴ Como ejemplo puede verse el sistema de incentivos en la Universidad del Sur de California.

Estas primas no son acumulables.¹⁵ Al no existir un sistema nacional en los Estados Unidos la variación es mucho mayor. Algunos sistemas se basan en incrementos de dólares fijos y otros en porcentajes salariales (Wenger y Girard, 2000).¹⁶ Los modelos para la asignación de recursos también son diversos (véase por ejemplo las propuestas contenidas en Camp, Manton y Masters, 1988; Wenger y Girard, 2000).

El pago por méritos en la educación superior en México

En México se han escrito un buen número de trabajos sobre los programas de estímulos e incentivos (Ibarra Colado, 1993; Kent Serna, 1995; Díaz Barriga, 1997a; Díaz Barriga y Pacheco, 1997; Canales Sánchez, 2001). El caso mexicano es paradigmático por su extensión dentro del sistema y por su impacto económico. En los sistemas mexicanos de pago por méritos a la educación superior se combina la existencia de un programa nacional –el Sistema Nacional de Investigadores, SNI– y de diversos programas institucionales. El programa nacional se estructura a partir de asignaciones monetarias fijas, correspondientes a cuatro niveles.¹⁷ En la diversidad de programas de cada institución se utilizan tanto asignaciones económicas fijas como asignaciones porcentuales.¹⁸

¹⁵ Nos referimos a la *prime d'encadrement doctoral et de recherche*, a la *prime administrative* (con un monto de 1500 euros al año) y a la *prime pédagogique* (con un monto de 800 euros al año) respectivamente.

¹⁶ La primera se denomina *merit number to merit dollar* y la segunda *merit number to merit percentage* (Wenger y Girard, 2000).

¹⁷ El Sistema Nacional de Investigadores está estructurado en cuatro niveles: candidato, nivel I, nivel II y nivel III. Cada uno de estos tiene asignada una cantidad mensual fija en salarios mínimos mensuales. Para revisar las características de cada uno de los niveles y sus asignaciones puede verse el reglamento del SNI en http://www.conacyt.mx/dac/sni/reglamento_sni2003.html

¹⁸ El programa de estímulos de la UNAM establecido en 1990, denominado Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento Académico (Peprac) se organizó a través de asignaciones monetarias fijas. El Peprac fue ajustado y modificado en varias ocasiones. En 1994 se estableció un nuevo programa denominado Primas al Desempeño Académico del Personal de Tiempo Completo (Pride) que ha funcionado, en sus distintas versiones, a través de asignaciones porcentuales sobre el salario base y la antigüedad del personal académico de tiempo completo. Para un análisis detallado de estos programa véase el trabajo de Canales Sánchez (2001). La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) combina estímulos con asignaciones fijas con primas porcentuales. Véase Ibarra Colado (2001).

El elemento más significativo del caso mexicano, sin embargo, es el impacto que tienen estos programas de incentivos en los ingresos del personal académico. Analicemos los casos de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con los datos que proporciona Eduardo Ibarra Colado (2001: 402-403) es posible ver que para el año 2000, el impacto de los cinco tipos de estímulos en los ingresos del personal académico de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en sus distintos niveles, variaba entre 14.3 y 68.2 por ciento (tomando como base los ingresos máximos por primas). La proporción varía al incluir los ingresos por estímulos del SNI. En este caso, el conjunto de primas institucionales y el SNI representan entre un 14.3 y un 77.3 por ciento de los ingresos máximos por categoría académica.

En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la situación es muy similar a pesar de las diferencias en los sistemas de primas institucionales entre esta Universidad y la Metropolitana. A partir de un análisis análogo al de Ibarra (véase cuadro 1) puede verse que la proporción del salario base en los ingresos máximos (correspondiente al nivel D de los estímulos) es de 48.8 por ciento.¹⁹ Si incluimos los ingresos correspondientes a la máxima categoría del SNI, los salarios base sólo representan entre 18.1 y 46.8 por ciento del ingreso máximo posible.²⁰

Analicemos un caso particular a partir de cálculos propios con datos correspondientes al año 2003. Un profesor titular "C", con antigüedad de treinta años, con la prima más alta del

¹⁹En el documento *Lineamientos y requisitos generales para la evaluación de profesores e investigadores*, y en el correspondiente para técnicos académicos (publicados en Gaceta UNAM en 1996 y actualmente vigentes) se establecen requisitos para la obtención de los diferentes niveles de estímulos. Formalmente no existe ninguna limitante para acceder a estos niveles en función de las categorías establecidas para el personal académico. Sin embargo, es evidente que los niveles máximos de estímulos están altamente correlacionados con las categorías más altas.

²⁰El Sistema Nacional de Investigadores tampoco establece restricciones de acceso en función de las categorías o nombramientos del personal académico en cada institución. También en este caso es evidente que existe una alta correlación entre niveles más altos del SNI y las categorías más altas de la UNAM.

Cuadro 1

SALARIOS DEL PERSONAL ACADÉMICO DE LA UNAM
 POR AÑO Y POR TIPO DE NOMBRAMIENTO
 (Pesos reales de 2002)

<i>Categoría</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980
PROF. ORD. DE ASIG. A	667.06	694.87	686.44	0.00	629.02	607.83
PROF. ORD. DE ASIG. B	810.96	821.41	810.65	0.00	744.90	718.00
INVEST/PROF. ASOC. A	23,414.14	24,663.61	24,326.03	23,217.72	22,273.63	21,469.84
INVEST/PROF. ASOC. B	27,072.60	27,880.60	27,509.79	26,256.78	25,189.37	24,281.07
INVEST/PROF. ASOC. C	29,511.58	30,025.26	29,624.68	28,276.31	27,126.10	26,148.27
INVEST/PROF. TIT. A	33,170.04	33,242.26	32,792.09	31,298.66	30,025.29	28,942.40
INVEST/PROF. TIT. B	38,047.98	37,746.05	35,711.09	34,084.23	32,697.47	31,518.10
INVEST/PROF. TIT. C	42,925.93	42,249.84	39,960.46	38,140.01	36,587.49	35,267.68
TEC. ACADEM. AUX. A	10,487.58	11,366.71	11,404.67	10,886.00	10,442.76	10,067.25
TEC. ACADEM. AUX. B	11,707.07	12,567.72	12,607.57	12,033.66	11,544.73	11,129.06
TEC. ACADEM. AUX. C	15,370.41	16,282.27	16,330.67	15,588.05	14,954.71	14,415.17
TEC. ACADEM. ASOC. A	18,292.30	19,194.72	19,252.93	18,376.40	17,629.25	16,992.76
TEC. ACADEM. ASOC. B	22,682.45	23,484.05	23,172.16	22,117.42	21,218.95	20,453.62
TEC. ACADEM. ASOC. C	24,389.73	25,521.47	25,182.45	24,036.68	23,058.73	22,227.73
TEC. ACADEM. TIT. A	26,828.71	27,666.14	27,280.98	26,039.50	24,981.27	24,079.73
TEC. ACADEM. TIT. B	28,535.99	29,167.40	28,784.61	27,474.07	26,357.56	25,407.47
TEC. ACADEM. TIT. C	33,170.04	33,242.26	32,792.09	31,298.66	30,025.29	28,942.40
AYTE. PROF. ASIG. A	381.70	401.05	403.69	0.00	368.90	357.10
AYTE. PROF. ASIG. B	552.43	572.62	565.49	0.00	520.25	501.46
AYTE. PROF/INVEST. A	12,394.86	13,258.30	13,300.54	12,693.84	12,178.49	11,738.80
AYTE. PROF/INVEST. B	15,370.41	16,282.27	16,330.67	15,588.05	14,954.71	14,415.17
AYTE. PROF/INVEST. C	18,292.30	19,194.72	19,252.93	18,376.40	17,629.25	16,992.76
PROF. CARR. ENSEN. MED. SUP. A	0.00	0.00	0.00	24,802.71	23,794.16	22,936.24
PROF. CARR. ENSEN. MED. SUP. B	0.00	0.00	0.00	27,532.57	26,411.95	25,458.75

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
609.45	583.34	369.26	281.77	250.61	233.30	210.19	208.20
720.12	689.59	436.27	333.26	299.03	276.08	245.60	243.33
21,516.56	20,605.95	13,041.50	9,951.01	9,173.83	8,569.16	8,421.78	8,679.29
24,333.59	23,303.75	14,748.90	11,253.98	10,603.19	9,831.38	9,589.05	9,915.52
26,204.73	25,095.20	15,883.09	12,118.96	11,779.72	10,870.45	10,523.82	10,871.21
29,005.53	27,777.07	17,580.22	13,414.40	13,075.64	12,015.36	11,568.34	11,969.36
31,586.45	30,249.61	19,145.30	14,608.59	14,559.33	13,325.75	12,764.96	13,218.02
35,344.95	33,848.45	21,422.98	16,346.07	16,337.62	14,896.02	14,198.66	14,705.10
10,089.07	9,661.73	7,226.75	5,514.46	4,717.21	4,633.46	4,528.82	4,494.55
11,153.02	10,680.71	7,373.96	5,626.70	5,046.92	4,924.65	4,812.96	4,797.32
14,446.69	13,835.41	9,552.35	7,288.38	6,586.06	6,283.87	5,940.33	5,914.40
17,029.09	16,307.95	10,321.69	7,875.64	7,268.02	6,886.14	6,859.55	7,055.16
20,498.36	19,630.53	12,424.76	9,480.34	8,818.99	8,255.93	8,182.24	8,469.11
22,276.53	21,333.79	13,502.22	10,302.79	9,669.13	9,006.82	8,833.66	9,130.92
24,132.91	23,111.43	14,627.12	11,160.83	10,567.33	9,800.06	9,571.83	9,906.06
25,462.47	24,384.36	15,433.13	11,775.86	11,247.08	10,400.38	10,204.57	10,603.98
29,005.53	27,777.07	17,580.22	13,414.40	13,075.64	12,015.36	11,568.34	11,969.36
358.58	342.67	236.72	180.52	154.51	148.62	139.97	138.72
503.20	482.40	305.19	233.17	201.08	189.67	174.00	172.43
11,763.94	11,266.17	7,778.44	5,935.08	5,323.77	5,168.98	5,026.29	5,014.05
14,446.69	13,835.41	9,552.35	7,288.38	6,586.06	6,283.87	5,940.33	5,914.40
17,029.09	16,307.95	10,321.69	7,875.64	7,168.96	6,798.65	6,384.29	6,362.82
22,986.32	22,012.76	13,932.12	10,630.56	9,288.05	8,670.26	7,852.72	7,775.86
25,514.12	24,434.30	15,464.43	11,799.87	10,603.19	9,831.38	8,814.49	8,728.22

Cuadro 1 (Continuación)

Categoría	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PROF. ORD. DE ASIG. A	197.92	178.15	169.49	178.99	180.83	177.77
PROF. ORD. DE ASIG. B	231.32	208.22	198.08	209.18	211.36	207.39
INVEST./PROF. ASOC. A	8,249.96	7,425.54	7,122.20	7,304.03	7,348.40	7,210.87
INVEST./PROF. ASOC. B	9,425.05	8,483.20	8,181.71	8,277.90	8,327.72	8,171.39
INVEST./PROF. ASOC. C	10,333.44	9,300.82	9,069.05	9,251.77	9,307.04	9,132.65
INVEST./PROF. TIT. A	11,377.38	10,240.37	10,061.88	10,712.58	10,777.19	10,575.26
INVEST./PROF. TIT. B	12,564.19	11,308.65	11,346.95	12,660.32	12,737.39	12,498.50
INVEST./PROF. TIT. C	13,977.69	12,580.89	12,937.94	14,608.06	14,696.02	14,418.81
TEC. ACADEM. AUX. A	4,272.26	3,845.36	3,684.45	3,652.02	3,673.81	3,605.07
TEC. ACADEM. AUX. B	4,560.02	4,104.35	3,942.58	3,895.48	3,919.62	3,846.48
TEC. ACADEM. AUX. C	5,621.86	5,060.06	4,876.65	4,869.35	4,898.94	4,807.00
TEC. ACADEM. ASOC. A	6,706.18	6,036.03	5,792.66	5,843.23	5,879.04	5,768.99
TEC. ACADEM. ASOC. B	8,050.11	7,245.74	6,992.74	7,060.56	7,104.16	6,970.92
TEC. ACADEM. ASOC. C	8,679.24	7,811.93	7,623.76	7,790.97	7,837.67	7,690.77
TEC. ACADEM. TIT. A	8,788.31	8,475.11	8,142.52	8,277.90	8,327.72	8,171.39
TEC. ACADEM. TIT. B	10,079.46	9,072.22	8,801.32	9,251.77	9,307.04	9,132.65
TEC. ACADEM. TIT. C	11,377.30	10,240.37	10,061.88	10,712.58	10,777.19	10,575.26
AYTE. PROF. ASIG. A	131.89	118.73	110.74	107.30	108.81	106.81
AYTE. PROF. ASIG. B	163.93	147.56	137.62	133.33	135.43	133.14
AYTE. PROF./INVEST. A	4,766.04	4,289.77	4,100.49	4,138.95	4,163.86	4,085.70
AYTE. PROF./INVEST. B	5,621.86	5,060.06	4,875.71	4,869.35	4,898.94	4,807.00
AYTE. PROF./INVEST. C	6,048.09	6,074.30	5,330.15	5,599.76	5,634.01	5,528.31
PROF. CARR. ENSEN. MED. SUP. A	7,391.25	6,652.64	6,374.30	6,330.16	6,369.09	6,249.62
PROF. CARR. ENSEN. MED. SUP. B	8,296.51	7,467.43	7,168.93	7,308.34	7,348.40	7,210.87

Fuente: Elaboración propia con datos publicados anualmente por AAPAUNAM.

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
165.94	166.40	173.90	176.77	176.30	179.94	185.64	186.61	184.99
187.99	188.28	198.14	201.40	200.85	205.01	211.52	212.61	210.75
6,476.35	6,487.49	6,848.34	6,961.21	6,941.55	7,085.05	7,309.60	7,347.66	7,282.72
7,309.14	7,323.20	7,679.49	7,806.06	7,784.04	7,944.95	8,196.73	8,239.41	8,165.53
8,157.77	8,173.37	8,604.08	8,745.87	8,721.17	8,901.46	9,183.56	9,231.38	9,147.92
9,445.69	9,464.09	9,946.81	10,110.71	10,082.13	10,290.53	10,616.64	10,671.92	10,576.51
11,162.72	11,183.82	11,774.12	11,968.15	11,934.32	12,181.02	12,567.08	12,632.51	12,518.31
12,880.33	12,903.14	13,801.92	14,029.40	13,989.75	14,278.92	14,731.42	14,808.13	
3,213.01	3,272.65	3,467.27	3,524.45	3,514.50	3,587.15	3,700.82	3,720.10	3,688.28
3,379.80	3,432.03	3,977.56	4,043.15	4,031.73	4,115.10	4,245.54	4,267.65	4,230.22
4,235.21	4,284.67	4,539.30	4,614.10	4,601.09	4,696.22	4,845.04	4,870.27	4,827.70
5,283.98	5,287.60	5,827.82	5,923.87	5,907.14	6,029.28	6,220.38	6,252.77	6,196.92
6,339.53	6,343.80	6,410.55	6,516.24	6,497.83	6,632.19	6,842.37	6,878.01	6,817.38
6,851.19	6,856.21	7,051.60	7,167.84	7,147.61	7,295.35	7,526.54	7,565.73	7,499.11
7,309.14	7,323.20	7,679.49	7,806.06	7,784.04	7,944.95	8,196.73	8,239.41	8,165.53
8,157.77	8,173.37	8,604.08	8,745.87	8,721.17	8,901.46	9,183.56	9,231.38	9,147.92
9,445.69	9,464.09	9,946.81	10,110.71	10,082.13	10,290.53	10,616.64	10,671.92	10,576.51
121.56	123.04	127.25	133.02	132.64	135.39	139.68	140.41	139.22
136.54	137.50	141.77	148.74	148.32	151.39	156.21	157.02	155.69
3,588.42	3,486.53	3,642.73	3,702.80	3,692.33	3,768.69	3,888.14	3,908.39	3,874.03
4,339.80	4,101.34	4,389.90	4,462.26	4,449.65	4,541.66	4,685.58	4,709.98	4,668.75
4,840.16	4,717.39	4,880.41	4,960.84	4,946.84	5,049.09	5,209.11	5,236.23	5,189.63
5,581.36	5,591.91	5,972.42	6,070.85	6,053.70	6,178.87	6,374.68	6,407.88	6,350.12
6,476.35	6,487.49	6,848.34	6,961.21	6,941.55	7,085.05	7,309.60	7,347.66	7,282.72

Pride (nivel D) y nivel III del SNI cuenta con un ingreso mensual bruto de 72,663.91 pesos.²¹ La prima de estímulos de la UNAM representa, para este nivel, el 51 por ciento del ingreso universitario. El conjunto de primas, incluyendo la del SNI, constituye una proporción de aproximadamente el 63 por ciento del ingreso bruto.²²

Con los datos del cuadro 1 es posible mostrar la multiplicidad de niveles de ingreso existentes en la UNAM, aun sin tomar en cuenta la diferenciación que se produce con la antigüedad. Los datos son contundentes. Se hace evidente que los programas de estímulos producen una enorme estratificación del personal académico según sus ingresos. Se muestra además que el componente de los ingresos asociado a rendimiento y pago por méritos alcanza proporciones muy significativas, superiores al 60 por ciento del ingreso, respecto al salario base de los académicos.

Es posible afirmar con bastante certeza que los sistemas mexicanos de *merit pay* son una de las experiencias más extendidas y consolidadas en la educación superior de todo el mundo. Ciertamente la complejidad de estos sistemas y el impacto en los ingresos de los académicos en México no tienen comparación con los que existen en los sistemas europeos y en los Estados Unidos. ¿Cuáles son las razones que explican la rápida expansión de los sistemas de pago por méritos en México? ¿Por qué han llegado estos complementos a representar una proporción tan alta de los ingresos del personal académico?

EL DETERIORO DE LOS SALARIOS ACADÉMICOS

Los argumentos más recurrentes con los que se ha intentado explicar las características de los sistemas de remuneración del personal académico de la educación superior en México se cen-

²¹ El equivalente en dólares al tipo de cambio vigente en noviembre de 2003 es de aproximadamente 6,600.00 dólares mensuales.

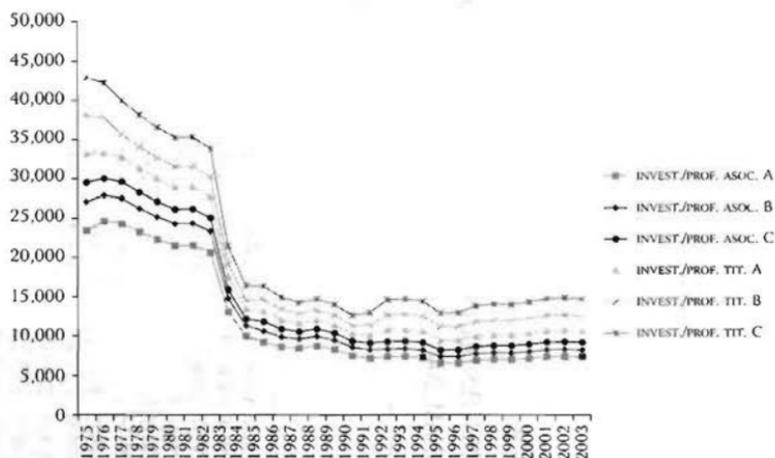
²² Este porcentaje es aun mayor si se toma en cuenta que las remuneraciones correspondientes al SNI y a los estímulos están libres de impuestos. Este no es el caso de los salarios nominales.

tran buena parte en el deterioro salarial que se inició en 1976. El caso de la Universidad Nacional Autónoma de México es una muestra representativa del deterioro salarial del personal académico al nivel nacional.

A partir de los datos sobre salarios reales en esta Universidad podemos ver que de 1976 a 1991 estos cayeron de manera sostenida en todas las categorías del personal académico (véanse gráfica 1 y cuadro 2). La contracción salarial promedio para todas las categorías fue de aproximadamente 70 por ciento en este mismo periodo. Las caídas más espectaculares se dieron entre 1975 y 1982 con una reducción de 17 por ciento y, más notablemente, de 1982 a 1984 con una reducción de aproximadamente 42 por ciento en promedio para todas las categorías. De 1991 a 2003, los salarios reales en promedio sufrieron ligeras fluctuaciones con un crecimiento real de 6.2 por ciento, en las categorías de profesores e investigadores, y de 2.05 por ciento en las de técnicos académicos.

Gráfica 1

EVOLUCIÓN DE SALARIO REAL DEL PERSONAL ACADÉMICO DE LA UNAM



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por AAPAUNAM.

TEC. ACADEM. TIT. A	8,528.00	3,837.6	5,543.2	7,248.8	8,954.4	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	8,528.00	34,925.00	24.42%
TEC. ACADEM. TIT. B	9,534.00	4,299.3	6,210.1	8,120.9	10,031.7	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	9,534.00	37,028.30	25.80%
TEC. ACADEM. TIT. C	11,046.00	4,970.7	7,179.9	9,389.1	11,598.3	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	11,046.00	40,086.90	27.56%
AYTE. PROF./INVEST. A	4,046.00	1,820.7	2,629.9	3,439.1	4,248.3	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	4,046.00	25,736.90	15.72%
AYTE. PROF./INVEST. B	4,876.00	2,194.2	3,169.4	4,144.6	5,119.8	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	4,876.00	27,438.40	17.77%
AYTE. PROF./INVEST. C	5,420.00	2,439	3,523	4,607	5,691	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	5,420.00	28,553.60	18.98%
PROF. CARR. ENSEN.												
MED. SUP. A	6632.00	2,984.4	4,310.8	5,637.2	6,963.6	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	6,632.00	31,038.20	21.37%
PROF. CARR. ENSEN.												
MED. SUP. B	7,606.00	3,422.7	4,943.9	6,465.1	7,986.3	3,737.7	7475.4	9,967.2	17,442.6	7,606.00	33,034.90	23.02%

Fuente: Elaboración propia.

¹ Se refiere al salario tabular de cada categoría. No incluye percepciones por antigüedad y otras prestaciones ni descuentos por impuestos.

² Además de las cuatro categorías que aquí se muestran existe una adicional, la de investigador nacional de excelencia. No se incluye esta última porque comprende a un número muy reducido de académicos.

³ Calculado a partir de la suma del salario base, el nivel más alto de estímulos y el más alto del SNI.

Las contracciones salariales más significativas están claramente asociadas a los momentos de mayor déficit fiscal del gobierno mexicano en las crisis económicas de 1976 y 1982. Este hecho, por sí mismo, parecería confirmar la idea de que la naturaleza, magnitud y extensión de los sistemas de remuneración asociados a indicadores de productividad se explica fundamentalmente como un mecanismo de recuperación salarial del personal académico de las instituciones de educación superior.

Otros datos, sin embargo, nos obligan a analizar a los sistemas de pago por méritos desde una perspectiva más compleja. Con este fin conviene revisar cuidadosamente la evolución de los presupuestos de educación superior, y de la UNAM en particular, así como el comportamiento histórico de los salarios mínimos generales y profesionales durante el mismo periodo.

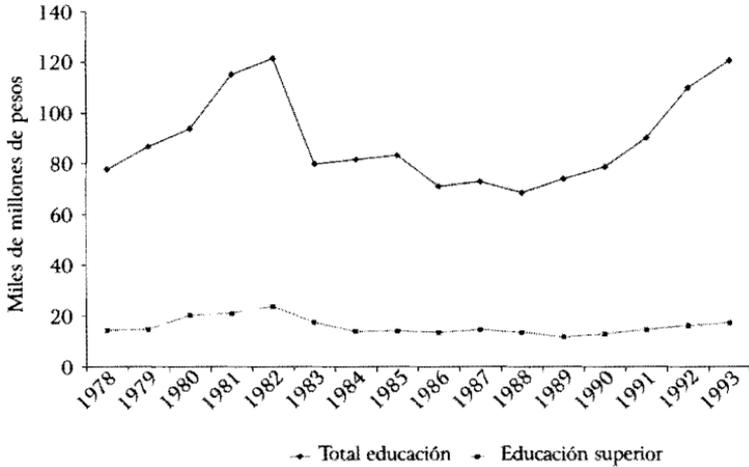
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO

Entre 1975 y el 2003 las asignaciones de gasto público para educación superior han cambiado de forma notable. La crisis económica de 1976 provocó una inmediata reducción del gasto público en educación y en particular en educación superior. El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros condujo a un periodo nuevo de crecimiento entre 1978 y 1982. La crisis de la deuda externa, a partir de 1982, abre un nuevo periodo de alarmante reducción en los presupuestos educativos. Entre 1982 y 1988 el gasto total en educación se reduce en 43.6 por ciento. A partir de ese año se inicia un lento proceso de recuperación. El gasto en educación superior se redujo en 50.8 por ciento entre 1982 y 1989. Este rubro comienza su recuperación a partir de este último año.

El presupuesto real en la UNAM siguió un patrón de comportamiento similar al del rubro general de educación y su componente de educación superior. Alcanza un punto máximo en 1982 y decrece notablemente hasta 1986. A pesar de las caídas de 1988, 1995 y 1996 el presupuesto de la UNAM se recupera constantemente desde 1986. Por primera vez, en el año 2003, superó en términos reales al presupuesto obtenido en 1988.

Gráfica 2

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 1978-1993
 (Total educación y educación superior)
 (Pesos constantes de 1978)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los informes presidenciales.

Gráfica 3

PRESUPUESTO UNAM, 1975-2003
 (Pesos constantes de 2002)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Presupuesto UNAM.

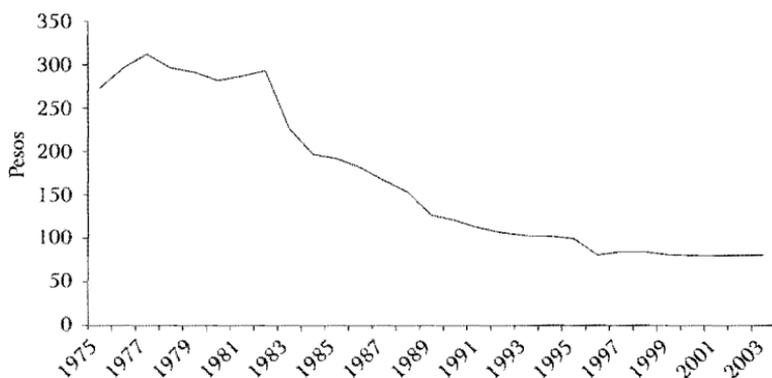
Los salarios del personal académico, sin embargo, cayeron casi sin freno desde 1975 hasta 1990. La recuperación del gasto educativo y el presupuesto de la UNAM, experimentadas entre 1978 y 1982 y a partir de 1986, no produjeron un comportamiento similar en los salarios base de los académicos.

EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL SALARIO

Es innegable que la crisis económica de 1976 en México tuvo un efecto severo en los salarios en general. En los años posteriores, sin embargo, los salarios de diversos sectores se comportaron de manera diferenciada. De acuerdo con los datos del Banco de México, los salarios mínimos reales (a pesos de 1994) alcanzan su punto más alto en 1977 (véase gráfica 4). A partir de ese año decrecen hasta 1980 y tienen una importante recuperación hasta 1982. De 1982 a 1996 se reducen de manera sostenida. A partir de este último año, se reducen lentamente hasta el 2003.

Gráfica 4

SALARIOS MÍNIMOS DIARIOS
(Pesos constantes de 1994)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banxico.

La comparación entre el comportamiento del promedio de los salarios reales de profesores e investigadores de la UNAM y los salarios mínimos reales respecto a 1976, resulta interesante (véase gráfica 5). En primer lugar puede verse que la caída de los salarios académicos en la UNAM es mucho más acelerada que la de los salarios mínimos. Aunque hay una recuperación de los salarios académicos en 1981, esta es menor que la experimentada para los mínimos entre 1980 y 1982. Para 1984, los salarios académicos habían caído 26.7 puntos porcentuales más que los salarios mínimos.

Esta diferencia se va reduciendo progresivamente entre 1984 y 1996. En este último año por primera vez se invierten los porcentajes de caída salarial respecto a 1976 cuando los mínimos presentan una caída mayor que los académicos.

Gráfica 5

COMPARACIÓN DE SALARIOS ACADÉMICOS UNAM Y MÍNIMOS, 1975-2003
(Pesos constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de AAPAUNAM y Banxico.

Los datos que emanan de esta comparación muestran que la contención salarial para los académicos de la UNAM –y en general para los universitarios de todo el país– fue aun mayor que la de los salarios mínimos durante el periodo 1975 a 1996.

CONTENCIÓN DE LOS SALARIOS ACADÉMICOS:
UNA POLÍTICA INTENCIONADA

El análisis comparativo de salarios académicos en la UNAM frente al comportamiento de los subsidios educativos y de cara a la política salarial del gobierno mexicano –en el caso de los salarios mínimos– ponen en cuestión la idea de que el deterioro en las percepciones de los universitarios sea esencialmente una consecuencia de las crisis recurrentes a partir de 1976. La discusión en las secciones anteriores muestra cómo el gobierno incrementó los recursos públicos a la educación superior –y en particular a la UNAM– sin que esto llevara a una política de recuperación salarial dentro de estas instituciones. También evidencia como las políticas de salarios al interior de las universidades se tradujeron en un deterioro mayor al experimentado por los salarios mínimos por buena parte del periodo entre 1975 y 2003.

La evidencia presentada plantea la necesidad de una explicación más cuidadosa tanto para las políticas de salarios como para los proyectos de remuneraciones complementarias establecidos al nivel nacional y dentro de cada una de las instituciones. Ante las limitaciones explicativas alternativas, resulta plausible asumir que las políticas de contención salarial dentro de las universidades públicas federales y estatales respondieron a una política deliberada de las autoridades educativas del país y sus correspondientes al nivel de los estados. Éstas contaron al menos con la aquiescencia de las autoridades universitarias en la mayoría de las instituciones.

A partir de 1985 se establecieron el sistema nacional y los programas locales de incentivos con el fin de introducir mecanismos de competencia por recursos asociados directamente al ingreso de los académicos. El enorme deterioro salarial constituyó la condición estructural que permitió el establecimiento de mecanismos de pago por méritos. De manera explícita se les señalaba como programas para la recuperación de los ingresos en condiciones de escasez de recursos financieros.

Al mismo tiempo autoridades y administradores educativos argumentaron sobre la necesidad de asociar las remuneraciones

complementarias a la productividad de los académicos y al incremento de la calidad. La incorporación de sistemas de competencia por recursos y reglas que intentan reproducir las relaciones de mercado al interior de la academia se fundó, igual que en otros ámbitos de la vida económica y social, en la confianza en que estas relaciones producen, por sí mismas, mayor eficiencia y productividad.

Con la adopción de prácticas de mercado se buscó también generar un proceso de selección del personal académico. El proceso de selección tenía la intención fundamental de reducir el gasto a partir del establecimiento de remuneraciones diferenciadas. Perseguía además, como objetivo secundario, la posibilidad de una eventual reducción de la planta académica a partir de la renuncia de profesores e investigadores marginados de los programas de remuneración por méritos. Con plena conciencia e intención se establecieron mecanismos para una mayor estratificación del personal académico a partir de sus ingresos. Los efectos de estas políticas, sin embargo, fueron de orden muy diverso y, en muchos casos, el comportamiento de los actores involucrados fue diferente al previsto en el guión de los planeadores y diseñadores de las políticas de pago por méritos.

EL IMPACTO DE LOS INCENTIVOS

En el diseño de los programas de *merit pay* hubo muy poca reflexión sobre los efectos que los sistemas pudieran tener en las prácticas académicas, en las comunidades de profesores e investigadores y en los procesos de producción de conocimientos. El impacto de estos programas ha sido muy significativo y sus secuelas no deseadas muy diversas.

Algunas de las consecuencias de los programas en la vida académica de las universidades mexicanas han sido estudiadas por diversos autores. A partir de estudios sobre las percepciones de los académicos respecto a los programas de estímulos al rendimiento Díaz Barriga (1997a) identifica que los profesores reco-

nocen que ha cambiado la naturaleza de su trabajo académico. Identifican que estos programas han introducido una “lógica de competencia” que reemplaza el trabajo académico y destruye a las comunidades académicas. Los estímulos son percibidos como un sistema de sanciones que genera un comportamiento eficiente en la búsqueda de altos puntajes de evaluación, promueve la simulación y deteriora la calidad del trabajo académico. Los académicos son conscientes de la estratificación y diferenciación creciente de sus comunidades (Canales Sánchez, 2001). A la vez juzgan que los criterios y procedimientos de evaluación son imperfectos, discrecionales y arbitrarios. Ibarra Colado (2001) señala que el modelo

es incapaz de reconocer la naturaleza misma del trabajo académico, pues induce la simulación, fomenta la corrupción y el credencialismo, desalienta los trabajos de largo alcance, genera altos niveles de estrés y angustia y desarticula a las comunidades académicas, que hoy ven amenazada su cohesión interna y reducida su capacidad de respuesta (p. 401).

En contraposición a estas percepciones negativas de los académicos, en las posturas oficiales y en el discurso de autoridades universitarias y educativas, se argumenta que los sistemas de incentivos han incrementado la productividad de profesores e investigadores, que han tenido un impacto positivo en la obtención de grados superiores (maestrías y doctorados) y que han elevado la calidad de los productos del trabajo académico. Otros autores señalan que los efectos positivos de estos mecanismos de remuneración están relacionados con una mayor racionalidad del sistema educativo y con la eliminación de prácticas arbitrarias (Kent Serna, 1993; Acosta Silva, 2000; Grediaga, 2001).

No existen estudios que muestren de manera fehaciente que la puesta en práctica de sistemas de evaluación por méritos haya, efectivamente, incrementado el número y la calidad de la investigación nuestro país. No existe información disponible que permita establecer claramente hasta qué punto el crecimiento en la obtención de posgrados por parte del personal académico es

una consecuencia de los sistemas de incentivos o qué tanto se debe a la presión demográfica y a la competencia por un número restringido de plazas académicas. Tampoco ha quedado claro que los sistemas de reconocimiento y remuneración del personal académico se hayan vuelto menos arbitrarios y más racionales.

Mas allá de la percepción de los propios académicos y los estudios que en ellas se fundan no existen análisis que muestren que los sistemas de estímulos han sesgado la selección de temas de investigación ni hasta qué punto han producido procesos de simulación, nuevas formas de corrupción académica y destrucción de las comunidades académicas –si es que éstas alguna vez existieron en la forma en que las perciben los propios profesores e investigadores.

En este trabajo y el de Ibarra Colado (2001) se muestran datos que confirman los procesos de diferenciación salarial en las instituciones de educación superior y la consiguiente estratificación del personal académico. A partir de los datos aquí presentados, es posible afirmar que, a pesar de los sistemas de pago por méritos, los ingresos de la mayoría de los académicos se han reducido significativamente durante los últimos 30 años. Solamente los profesores e investigadores con más altas remuneraciones –Titular “C”, Píde “D” y SNI III en el caso de la UNAM– percibieron en 2003 ingresos (sin tomar en cuenta antigüedad) equivalentes a los que un académico con el nombramiento correspondiente –Titular “C” en el caso de la UNAM– recibía en 1975.

De acuerdo con la Agenda Estadística de la UNAM, en el 2002 esta universidad tenía 7,195 profesores e investigadores y 3,274 técnicos académicos, todos ellos de tiempo completo. Para el mismo año la base de datos del SNI reporta que un total de 2,561 miembros del personal de tiempo completo de la UNAM (esta información no distingue entre profesores, investigadores o técnicos académicos) forman parte del SNI en alguno de sus cuatro niveles²³ (véase cuadro 3). Esto quiere decir que menos del 25 por

²³La Agenda Estadística de la UNAM 2002 señala que sólo 2,322 del personal de tiempo completo formaba parte del SNI. Para este análisis tomamos la cifra del propio SNI por ser la que está desglosada por nivel.

Cuadro 3

SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES, 2002

(Número de integrantes de la UNAM y otras instituciones por nivel)

<i>Niveles</i>	<i>UNAM</i>	<i>Otras instituciones</i>	<i>Total</i>	<i>% UNAM</i>	<i>% Otras instituciones</i>
Candidato	195	1,125	1,320	14.77	85.23
Nivel 1	1,329	3,982	5,311	25.02	74.98
Nivel 2	648	1,060	1,708	37.94	62.06
Nivel 3	389	366	755	51.52	48.48
<i>Total</i>	<i>2,561</i>	<i>6,533</i>	<i>9,094</i>	<i>28.16</i>	<i>71.84</i>

Fuente: Base de datos del SNI 2002.

ciento del personal de tiempo completo cuenta con un nombramiento en el SNI. Del total de académicos de la UNAM en el Sistema, sólo 389 alcanzaron el nivel III y 648 el nivel II (3.7 y 6.2 por ciento respectivamente).

No existe información disponible que permita analizar la relación entre la asignación de estímulos locales (Pride), nivel del SNI y categoría académica. A partir de los datos de pertenencia al SNI puede señalarse que no más del 3.5 por ciento de los académicos de tiempo completo de la UNAM mantiene un nivel de ingresos equivalente al de 1975. El resto de los profesores universitarios perciben hasta menos de 60 por ciento en términos reales (en el caso de quienes no tienen estímulos ni SNI) en un nombramiento equivalente comparado con ese mismo año.

En todo caso parece evidente que, a pesar de que existen un buen número de estudios acerca de los sistemas de remuneración asociados al mérito y la productividad y de los sistemas de evaluación en que se sustentan, para una mejor apreciación de los beneficios y efectos perversos de estos sistemas se requiere de más información, investigación y análisis. La evaluación de la experiencia mexicana de pago por méritos plantea muchos interrogantes y requiere de estudios cuidadosos que contribuyan a enriquecer un debate que polariza a las comunidades académicas y a los especialistas.

EL MERCADO EN LA ACADEMIA

El debate contemporáneo sobre los sistemas de pago por méritos –conocidos más familiarmente como programas de estímulos o incentivos– en México se divide entre quienes enfocan su atención sobre las características intrínsecas de un sistema de competencia para definir los ingresos del personal académico (*i.e.* Ibarra Colado, 1993; Díaz Barriga, 1997a; Díaz Barriga, 1997b; Díaz Barriga y Pacheco, 1997; Ibarra Colado, 2001) y quienes enfatizan la importancia de los problemas de implementación de los mismos (*i.e.* Didou Aupetit, 1995; Acosta Silva, 2000; Cordero Arroyo y Backhoff Escudero, 2002; Acosta Silva, 2004).

Buena parte de la producción académica sobre este tema se ha centrado más en los temas de operación o implementación de los programas de estímulos (*i.e.* Grediaga, 1998; Grediaga, 2001). La discusión se ha ubicado en la definición de los objetivos, los criterios, mecanismos y procedimientos de la evaluación, así como las formas y niveles de la remuneración de acuerdo al rendimiento. Podríamos caracterizar a estas preocupaciones como *procedimentales*. Parten del reconocimiento de muchas las deficiencias y efectos perversos de los programas de pago por méritos –corrupción, simulación, individualización de la producción académica y arbitrariedad en los procesos de evaluación, entre otros. En la mayoría de los casos, en estas formulaciones se asume que la emergencia y expansión de los sistemas de pago de acuerdo a rendimiento en nuestro país se establecieron como un mecanismo compensatorio para resarcir la caída en los ingresos de los académicos como producto de la crisis financiera del Estado mexicano.

Desde una perspectiva alternativa –a la que llamamos *sustantiva*– resulta conveniente analizar los sistemas de *merit pay* a partir de la naturaleza misma de los sistemas de competencia en la remuneración de los académicos. Los sistemas de pago por méritos están fundados en un concepto básico de la economía clásica que establece que la competencia en el mercado –sin intervención o injerencia externa– basada en el interés individual fomentaba el bien común (Smith, 1776). De acuerdo con esta

perspectiva se enuncia con sorprendente superficialidad que el *laissez-faire, laissez-aller*²⁴ establece el adecuado equilibrio de precios, determina la supervivencia económica de los sujetos a partir de su productividad y garantiza la calidad de los productos (Marginson, 1997; Ordorika, 2002). La literatura convencional sobre el pago por méritos en distintos ámbitos laborales destaca un conjunto de beneficios asociados a estos programas. Entre ellos resultan más recurrentes los siguientes:

- el pago por méritos estimula la productividad individual de los integrantes de la organización;
- estimula la competencia entre los integrantes de la organización para la obtención de ingresos más elevados;
- favorece los procesos de cambio y ajuste del desempeño de los empleados en función del cambio en los objetivos organizacionales;
- permite una diferenciación entre el rendimiento individual y el de la compañía;
- permite al empleador diferenciar el pago entre empleados de alto y bajo rendimiento;
- permite al empleador otorgar una remuneración satisfactoria a un empleado por la realización de una tarea que no habrá de repetirse, y
- se utilizan exitosamente en muchas organizaciones y ámbitos profesionales (especialmente en las instituciones bancarias).

En los ambientes académicos, los objetivos de los programas de estímulos se enuncian con mucha más ambigüedad. Por ejemplo, en el caso de Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (Pride) de la UNAM se señala que:

El Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (Pride) incide en el desarrollo de la carrera académica y en el cumplimiento de la misión universitaria al otorgar una prima al desempeño a los académicos que

²⁴ Dejar hacer, dejar pasar.

realizan sus actividades de manera sobresaliente. Estos estímulos propician que se conjugue la formación de recursos humanos, la docencia frente a grupo, la investigación y la extensión académica, fomentan la superación del personal académico y promueven la elevación del nivel de productividad y calidad académica.²⁵

En la Exposición de Motivos del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se establece que:

El Sistema Nacional de Investigadores fue creado el 26 de julio de 1984, para reconocer la labor de las personas dedicadas a producir conocimiento científico y tecnología. El reconocimiento se otorga a través de la evaluación por pares y consiste en otorgar el nombramiento de investigador nacional. Esta distinción simboliza la calidad y prestigio de las contribuciones científicas. En paralelo al nombramiento se otorgan incentivos económicos a través de becas cuyo monto varía con el nivel asignado.

El propósito general del Sistema Nacional de Investigadores es promover el desarrollo de las actividades relacionadas con la investigación para fortalecer su calidad, desempeño y eficiencia.²⁶

La ambigüedad de estas formulaciones “para académicos” tiene como únicas referencias a las concepciones básicas de los programas de rendimiento los términos de *estímulos*, *productividad* y *calidad*, en el caso del Pride, así como de *incentivos económicos*, *desempeño* y *eficiencia* en el caso del SNI. Los supuestos básicos de los sistemas de competencia por ingresos en que se sustentan los programas de pago por méritos se encuentran *incrustados* en estos términos cargados de significados.

²⁵Página del Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (Pride), <http://dgapa.unam.mx/pride/pride.html>. Énfasis del autor.

²⁶Página del Sistema Nacional de Investigadores, <http://www.conacyt.mx/dac/sni/reglamento-sni-2004.html#exposicion>. Énfasis del autor.

De esta forma se vuelve oscuro el hecho de que muchos de los llamados “efectos perversos” o “problemas de implementación” de los programas *merit pay*, constituyen precisamente algunas de las características deseables o de los beneficios reconocidos de los sistemas de competencia. Analicemos estos casos en tres grandes rubros.

Productividad y calidad

La mayoría de los especialistas en el estudio de la educación superior, de uno u otro signo, coinciden en señalar las dificultades existentes para estimar en qué consiste la productividad en una organización de educación superior (Massy, 1992; Massy, 1996; Slaughter y Leslie, 1997). Frente a esta dificultad, en los sistemas de evaluación contemporáneos se han establecido indicadores indirectos o sucedáneos –número de publicaciones, estudiantes graduados, cursos impartidos, tesis dirigidas– a partir de los cuales se establecen complejas e imperfectas mediciones aproximadas de productividad. La medición cuantitativa fue rápidamente identificada como problemática. Por un lado, porque no garantizaba estándares de calidad, otro concepto ambiguo e imperfecto en el ámbito académico. Por el otro, porque fomenta las prácticas de simulación y corrupción académica.

En los sistemas de evaluación se han tenido aun más dificultades para “medir” la calidad de los productos del trabajo académico. La combinación de criterios cuantitativos y cualitativos que hoy prevalece sigue favoreciendo prácticas de simulación y es constantemente cuestionada por la subjetividad y arbitrariedad de las interpretaciones sobre la calidad. La importación de dos conceptos, productividad y calidad, que emanan de ámbitos productivos relacionados con los mercados tradicionales introducen problemas insuperables en las prácticas académicas.

Competencia y diferenciación

Muchos estudiosos de los sistemas de pago asociado al rendimiento en México han señalado el hecho de que estos mecanismos han

dado lugar a la ruptura del tejido social y la destrucción de las comunidades académicas (Díaz Barriga y Pacheco, 1997). Este proceso es evidentemente una consecuencia de cualquier sistema de pago por méritos ya que éstos estimulan la competencia entre los integrantes de las organizaciones, favorecen la diferenciación salarial y la estratificación del status académico e incluso incentivan la disparidad entre los intereses individuales y los de la institución. La competencia por recursos escasos enfrenta a los académicos entre sí y erosiona el sentimiento de pertenencia a un proyecto colectivo. La competencia y los procesos de diferenciación son una característica sustantiva del sistema de *merit pay* y no sólo un problema de implementación.

*Orientación de las actividades productivas
y de los procesos de cambio*

En las percepciones de muchos académicos prevalece la idea de que los sistemas de pago por rendimiento han transformado la naturaleza del trabajo académico y sus productos. Con frecuencia se señala que los académicos abandonan los proyectos de investigación de largo plazo por otros que puedan rendir resultados en tiempo más cortos. Que se enfatiza la elaboración de artículos en lugar de la realización de libros u otras obras de mayor envergadura. Que se sesga la elección de temas con el fin de que estos resulten más redituables. En el ámbito de la docencia, se argumenta que se reducen los estándares de calidad para permitir tasas más altas de graduación de estudiantes de licenciatura y posgrado. En suma, se da prioridad a actividades “rentables”, “temas financiados” y prácticas más “eficientes” para la obtención de puntajes que se transformen en remuneraciones más elevadas en los sistemas de pago por méritos.

Los criterios de evaluación y las políticas de financiamiento a la investigación indudablemente juegan un papel preponderante en la orientación de la “producción académica”. Este es una característica intrínseca y altamente valorada de los sistemas de competencia. Formalmente los conceptos tradicionales de libertad

de cátedra e investigación se mantienen incólumes. La búsqueda de rentabilidad de las actividades académicas, en la competencia por ingresos a través del pago por méritos, traslada al profesor o investigador la decisión sobre los grados de conformidad de su trabajo con las temáticas, criterios y prácticas a las que se da prioridad en los sistemas centralizados. La necesidad económica establece límites concretos a la libertad académica de cada uno de ellos.

Por otro lado, la preponderancia de estos criterios, mecanismos y prácticas correspondientes a objetivos y metas definidos de manera centralizada en cada una de las disciplinas, departamentos o instituciones educativas constituye una poderosa herramienta para inducir procesos de cambio. Los académicos tienen pocas posibilidades de incidir en la orientación del cambio. Su capacidad para adherirse o resistir los cambios está de nuevo limitada por la necesidad de obtener máximos rendimientos en los sistemas de estímulos.

CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas de evaluación de la educación superior constituyen uno de los ejes fundamentales en el desarrollo de las políticas públicas en todo el orbe. En el discurso y las políticas dominantes, los procesos de evaluación se conciben como uno de los mecanismos más eficaces para establecer relaciones adecuadas entre los “clientes” que demandan diversos productos de la educación superior –educandos, empleadores y consumidores de conocimientos– y las instituciones educativas postsecundarias. Consecuentemente, los procesos de evaluación constituyen uno de los instrumentos a través de los cuales se busca incorporar relaciones de mercado o prácticas similares a las del mercado a las instituciones universitarias.

La adopción de sistemas de pago por méritos es un tema ampliamente analizado en la literatura y las discusiones sobre las empresas y las organizaciones productivas. En la educación

superior, sin embargo, ha tenido un desarrollo desigual. Los programas de *merit pay* difieren notablemente en extensión e impacto incluso en países centrales como Francia y los Estados Unidos. El caso mexicano de remuneraciones asociadas al desempeño en la educación superior destaca por su larga aplicación, por su extensión y relativa homogeneidad en el sistema, y por su impacto significativo en los ingresos de los académicos.

Para comprender a fondo la naturaleza, extensión y magnitud de estos mecanismos de remuneración en México, resulta fundamental analizar el origen y la intencionalidad de su incorporación como parte esencial de las políticas públicas de educación superior. En este trabajo hemos puesto en cuestión el argumento de que estos sistemas constituyen sólo una respuesta al deterioro salarial del personal académico. La evidencia presentada en este capítulo muestra con claridad que, pasado un primer momento de reducción salarial producto de las crisis de fines de los setenta y principios de los ochenta, hubo una intención deliberada de contención de los salarios del personal académico con el fin de establecer mecanismos alternativos de remuneraciones. Estos mecanismos alternativos están sustentados en conceptos percepciones clásicas de la economía. Con ellos se ha buscado introducir la competencia como mecanismo regulador, con el fin de garantizar calidad y eficiencia en el trabajo académico y reducir los costos de la educación superior.

El debate en México sobre los sistemas de pago por méritos se ha polarizado entre las aproximaciones “procedimentales” y las “sustantivas”. En las primeras se argumenta que los sistemas son esencialmente benéficos como elementos que dan racionalidad e institucionalidad a la profesión académica. Se critican como efectos perversos o fallas de implementación los problemas de corrupción, simulación académica, orientación temática y destrucción del tejido social de los académicos. Desde la segunda perspectiva, se analiza a estos mecanismos de pago por productividad como intrínsecamente nocivos y destructores de la naturaleza esencial del trabajo académico. A partir de los enunciados más tradicionales de la literatura empresarial, en este trabajo se afir-

ma que los efectos de los sistemas de pago por méritos en la naturaleza del trabajo y en las comunidades académicas son consistentes con las características sustantivas de estos mecanismos y con los fines que persiguen. Esta vertiente de análisis sugiere la necesidad de profundizar en el estudio de los sistemas de remuneración asociados a la productividad desde la sociología del trabajo para una mejor comprensión de los cambios que están ocurriendo en la naturaleza del trabajo académico.

La intención de establecer en México un sistema de remuneraciones asociado a las prácticas de mercado explica la homogeneidad, extensión e impacto de estos mecanismos. La debilidad de los mercados para conocimientos y productos académicos en nuestro país ha obligado a la adopción de sistemas de competencia simulados desde la acción pública. La demanda de productos de la universidad –en un contexto de mercados limitados o prácticamente inexistentes– se ha sustituido por un sistema de incentivos sostenido a través de fondos públicos gestionados y administrados por las universidades de acuerdo con reglas establecidas por el gobierno federal. La dinámica de competencia entre productos en el mercado, es sustituida por procesos de competencia por recursos públicos limitados, a través de procesos de evaluación. Las reglas de esta “competencia” (en este caso reglas y criterios de evaluación) no emanan del mercado sino que se establecen arbitrariamente por autoridades educativas y comunidades académicas. Esto explica la extensión de los sistemas de *merit pay* y su extraordinario peso en los ingresos de los académicos mexicanos.

Finalmente, las dos décadas de experiencia mexicana –en su intento de sujetar los ingresos del personal académico a intercambios en el mercado o prácticas similares a las del mercado– ponen en evidencia las limitaciones explicativas de las teorías dominantes elaboradas en los países centrales. En éstas se parte de una realidad económica idealizada muy diferente a la que prevalece en los países periféricos y en particular en México. La presencia del mercado como elemento regulador y racionalizador de la producción académica se topa de frente con la naturaleza limitada y restringida de los mercados en estos países. Las aproximacio-

nes críticas a la visión empresarial de la universidad, elaboradas también en los países centrales, tampoco toman en cuenta el hecho de que las relaciones económicas en la periferia –y consecuentemente en la mayor parte del mundo y sus universidades– no corresponden a las del mundo desarrollado. No puede por ende, hablarse de un capitalismo académico en el sentido que se hace respecto a las universidades anglosajonas, su interacción con los mercados y su inserción en los nuevos procesos de acumulación. En todo caso estas limitaciones explicativas aparejadas a la expansión de un discurso dominante, que ubica al proyecto emprendedor o empresarial como única posibilidad para las universidades contemporáneas, obliga al desarrollo de una conceptualización alternativa, al estudio del desarrollo de la universidad y sus relaciones con el proceso de acumulación en el marco del capitalismo periférico.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SILVA, A. (2000), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición: análisis de tres experiencias institucionales en México*, Guadalajara, Jal., Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, México, D.F.
- (2004), “El soborno de los incentivos”, en Imanol Ordorika (ed.), *La academia en jaque*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- ALTBACH, P. G. y D.B. Johnstone (1993), *The Funding of higher education: international perspectives*, Nueva York, Garland Pub.
- BARNETT, R. (2000), *Realizing the university in an age of supercomplexity*, Buckingham; Philadelphia, PA, Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- BARROW, C. (1993), “Reconstrucción de la universidad estadounidense”, en Eduardo Ibarra Colado (ed.), *La universidad ante el espejo de la excelencia*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- CAMP, R.C., G.C. Manton y R.J. Masters (1988), “The Finite Increment Faculty Merit Pay Allocation Model”, *Journal of Higher Education*, vol. 59, núm. 6, pp. 652-667.

- CANALES SÁNCHEZ, A. (2001), *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*, México, D.F., DIE, Cinvestav.
- CLARK, B.R. (1993), "The problem of complexity in modern higher education", en Rothblatt y Wittrock (ed.), *The European and American university since 1800*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1998), *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*, Oxford, Nueva York, Published for the IAU Press by Pergamon Press.
- (2000), *Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación*, México, D.F., UNAM, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad, Miguel Ángel Porrúa.
- CORDERO ARROYO, G. y E. Backhoff Escudero (2002), "Problemas metodológicos del desempeño académico asociado a los programas de estímulos", *Revista de la Educación Superior*, vol. 31, núm. 3, pp. 7-22.
- CRAMER, J. (1983), "Merit Pay: Challenge of the decade", *Curriculum Review*, vol. 22, núm. 5, pp. 7-10.
- DÍAZ BARRIGA, A. (1997a), "La comunidad académica de la UNAM ante los programas de estímulos al rendimiento", en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco (eds.), *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*, Coyoacán, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad, 210 pp.
- (1997b), "Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores. Un estudio en la UNAM", en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco (eds.), *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*, Coyoacán, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad.
- y T. Pacheco (eds.) (1997), *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*, Coyoacán, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad.
- DIDOU AUPETIT, S. (1995), "Políticas de incentivos y de sueldos para los académicos de la UAM", *Pensamiento Universitario*, Tercera época, núm. 83, Centro de estudios sobre la universidad (CESU), pp. 55-78.
- GREDIAGA, R. (1998), "Cambios en el sistema de recompensa y reconocimiento en la profesión académica en México. Estudio exploratorio

- en cuatro áreas disciplinarias”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 27, núm. 4 (108), pp. 125-205.
- (2001), “Retos y condiciones de desarrollo: la profesión académica en México en la última década”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 11, pp. 95-117.
- IBARRA COLADO, E. (1993), *La Universidad ante el espejo de la excelencia*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Estudios de Posgrado, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- JOHNSTONE, B. (1998), “Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo”, editado por Washington, D.C., Banco Mundial.
- KENT SERNA, R. (1993), *La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales*, Buenos Aires, Cedes.
- (1995), *La regulación de la educación superior en México: una visión crítica*, México, D.F., Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- LÓPEZ ZÁRATE, R. (2001), “Las formas de gobierno en las IES mexicanas”, *Revista de la educación superior*, vol. 30, núm. 2, pp. 55-77.
- MARGINSON, S. (1997), *Markets in education*, St. Leonards, N.S.W., Allen & Unwin.
- y M. Considine (2000), *The enterprise university: power, governance, and reinvention in Australia*, Cambridge, UK, Nueva York, Cambridge University Press.
- MASSY, W.F. (1992), *Measuring performance: how colleges and universities can set meaningful goals and be accountable*, Stanford, Calif., Siher.
- (1996), *Resource allocation in higher education*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- MOLLIS, M. (ed.) (2003), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, Buenos Aires, Clacso.
- MURNANE, R.J. y D.K. Cohen (1986), “Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Plans Fail and Few Survive”, *Harvard Educational Review*, vol. 56, núm. 1, pp. 1-17.

- ORDORIKA, I. (2002), "Mercados y educación superior", *Perfiles Educativos*, vol. xxiv, núm. 95, pp. 98-103.
- PUSSEY, BRIAN (2002), "Higher Education, The Emerging Market, and The Public Good", en Patricia Graham y Nevzer Stacey (eds.), *The Knowledge Economy and Postsecondary Education*, Washington, D.C., National Academy Press.
- READINGS, B. (1996), *The university in ruins*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- RHOADES, G., (1998), *Managed professionals: unionized faculty and restructuring academic labor*, Albany, State University of New York Press.
- _____ (2001), "Managing Productivity in an Academic Institution: Rethinking the Whom, Which, What, and Whose of Productivity", *Research in Higher Education*, vol. 42, núm. 5, pp. 619-632.
- SLAUGHTER, S. (1988), *Academic Freedom and the State: Reflections on the Uses of Knowledge*.
- SLAUGHTER, S. y L.L. Leslie (1997), *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- SMITH, A. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Londres, Nueva York, Printed for W. Strahan, T. Cadell y A.M. Kelley.
- TRINDADE, H. (2001), "As metáforas da crise: da «universidade em ruínas» as «universidades na penumbra» na América Latina", en Pablo Gentili (ed.), *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, Sao Paulo, Cortez Editora-CLACSO.
- WENGER, R.B. y D.M. Girard (2000), "A Faculty Merit Pay Allocation Model", *Research in Higher Education*, vol. 41, núm. 2, pp. 195-207.
- WORLD BANK (1994), *Higher education: the lessons of experience*, Washington, D.C., World Bank.
- _____ (2000), *Higher education in developing countries: peril and promise*, Washington, D.C., World Bank.

Adrián Acosta Silva

*El soborno de los incentivos**

*Me he librado del soborno del cielo.
Cumplamos la obra de Dios por ella misma;
la obra para cuya ejecución nos creó,
porque sólo pueden ejecutarla hombres y mujeres vivientes.
Cuando me muera, que el deudor sea Dios y no yo.*

BERNARD SHAW, MAJOR BARBARA (1905).¹

PRESENTACIÓN

SUPONGO que para no pocos de los analistas de los procesos contemporáneos de cambio de la educación superior mexicana es más o menos conocido el hecho de que la Universidad de Guadalajara comenzó en 1989 un proceso de cambios que, a casi 14 años de distancia, puede ser considerado como una reforma importante en la historia de esa universidad. Muchos cambios en la organización académica y administrativa, junto con una reforma normativa y otra política, dieron por resultado la emergencia de un conjunto de nuevas tensiones y conflictos cuya magnitud y orden de importancia varía de acuerdo con lo que quiera evaluarse u observarse. Los orígenes y causas de la reforma han sido más o menos identificados y estudiados, sus procesos analizados, pero no sabemos mucho de los resultados alcanzados. Menos aún

*Una versión preliminar de este texto fue presentada en la mesa *Innovación y cambio en las IES mexicanas en el siglo XXI*, organizada por el Área de Sociología de las Universidades de la UAM-Azcapotzalco a finales de noviembre de 2002. Las ideas expresadas forman parte de los trabajos relacionados con el proyecto *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*, del que soy responsable, y que cuenta con el apoyo financiero del Conacyt.

¹La cita fue tomada de Jorge Luis Borges y Adolfo Bioy Casares.

conocemos con detalle lo que ocurre con fenómenos específicos que, sin ser exclusivos de la U. de G., han provocado malestar, desconfianza y confusión entre diversos sectores universitarios y, en especial, del sector de los académicos.

En esta ocasión quiero detenerme a reflexionar sobre uno de esos fenómenos que llegaron con la reforma en la Universidad de Guadalajara: la introducción de los incentivos como mecanismo de diferenciación y mejoramiento del desempeño académico institucional. Es un asunto relativamente particular, altamente polémico y seguramente conflictivo, pero me parece que su exploración ofrece algunas claves interpretativas de lo que ha ocurrido en la universidad luego de dos generaciones de reformas instrumentadas a partir del verano de 1989. Estas reflexiones, por supuesto, no tienen ninguna pretensión conclusiva y, en cualquier caso, pueden tomarse como notas “impresionistas” de lo que hoy ocurre en esta dimensión de la vida institucional de la U. de G.

Para ello recapitulo rápidamente una historia conocida: a mitad de los años noventa, con las políticas federales de diferenciación y evaluación de la educación superior, comenzaron a instrumentarse en prácticamente todas las universidades públicas del país esquemas de diferenciación salarial asociados a lo que se conoce como los programas de estímulos a la calidad y productividad de las actividades académicas de profesores e investigadores. El más viejo de este tipo de programa en México, como se sabe, es el Sistema Nacional de Investigadores, de 1984, que fue diseñado e instrumentado como un programa coyuntural y compensatorio de los bajos sueldos de los científicos mexicanos, que se deterioraban dramáticamente con el inicio de la crisis económica de los años ochenta. En otros casos, la Universidad Autónoma Metropolitana específicamente, desde finales de los años ochenta se introdujeron esquemas de estímulos a los académicos que rápidamente generaron una planta académica de profesores de tiempo completo que prácticamente no tiene paralelo en ninguna universidad pública mexicana. Sin embargo, no es sino hasta entrados los años noventa cuando este esquema comienza a generalizarse en todas las universidades públicas del país. En ese contex-

to, quiero discutir en estas notas una idea y varias sospechas, que a su vez organizo en dos postales y tres especulaciones francas. La idea es que desde hace tiempo una sensación de malestar se ha extendido entre franjas específicas de eso que llamamos comunidad académica universitaria, que ese malestar proviene de varias fuentes, y una de ellas es la que se percibe como efecto de las políticas federales de educación superior, y, más específicamente, de los programas de estímulos que se han diseñado al nivel institucional. Este malestar, creo, tiene que ver con una tensión creciente entre la acumulación de “capital académico” producto directo o indirecto de los estímulos, y el estancamiento o inexistencia de “capital social universitario”, es decir, de confianza en el sentido y las reglas que caracterizan la distribución de los incentivos (Bourdieu, 1988; Putnam, 2001).² Ello tiene que ver, a su vez, con la discusión de un asunto viejo: la meritocracia como modelo de asignación de los reconocimientos, prestigios y recursos en la universidad, de un lado, y la organización y distribución del poder en la universidad, por el otro. Las dos postales son uvas amargas: la primera es que los académicos universitarios son un conjunto de individuos crecientemente insatisfechos con un mundo institucional que no corresponde a sus deseos, expectativas y creencias, o, en otros casos, que suelen ser escépticos, indiferentes o rebeldes ante la posibilidad de ligar incrementos salariales o mejores condiciones de trabajo con la evaluación laxa o meticulosa de su desempeño académico. La otra postal es la de la burocracia universitaria: un conjunto de funcionarios federales y universitarios que sobre la base de la desconfianza generalizada sobre el desempeño de los académicos intentan una y otra vez construir indicadores para el mejoramiento del desempeño institucional y, con ello, *poder* para negociar mejores presupuestos

² Empleo aquí libremente dos conceptos de dos vertientes sociológicas distintas. “Capital académico” en el sentido de Bourdieu, es decir, la cantidad y calidad de los recursos simbólicos y materiales que los individuos y las instituciones acumulan para acceder a y negociar con ciertas posiciones de poder en el campo universitario. “Capital social” en el sentido de Putnam, es decir, el grado de confianza que inspiran las reglas entre individuos y grupos para llevar a cabo transacciones cooperativas.

anuales para la administración de la universidad. Varias postales más, por supuesto, pueden escogerse, y muchas de ellas pueden ser mejores que las que propongo, pero por el momento vamos a dejarlas aquí.

Las especulaciones francas que propongo son: 1. sobre los efectos de las políticas; 2. sobre la complejidad del malestar universitario; y 3. sobre las promesas no cumplidas de la reforma académica de la universidad. Aunque, como se sabe, todas las especulaciones son esencialmente malignas, las que enuncio intentan proponer una suerte de mapa de nuestros déficit institucionales, que en muchos casos son acumulados y en otros emergentes. Hay también haberes en la cuenta, sin duda, pero de éstos no voy a hablar aquí. El referente empírico y de alguna manera existencial de estas especulaciones y notas es la Universidad de Guadalajara, aunque sospecho que las afirmaciones, conjeturas y postales que a continuación se enuncian pueden ser generalizables a otros contextos institucionales.

MALESTAR, MERITOCRACIA Y PODER

No es de suyo evidente que las instituciones y sus actores puedan organizar fórmulas de resolución de sus conflictos internos, o estilos de conducción y coordinación institucional que garanticen mínimos de satisfacción entre los individuos y la comunidad, o comunidades, que las habitan. Esta, que en realidad es una idea sociológica vieja, ha sido discutida una y otra vez desde diversas perspectivas y enfoques en la universidad y otras formas de organización social. Tiene que ver, por supuesto, con legitimidad, eficacia, consenso, intereses, transacciones, política, méritos, poder. Pero también tiene que ver con imaginarios, expectativas, capacidades, creencias, deseos y restricciones. El maldito factor tiempo también juega su parte en este asunto viejo, pero su influencia tiene peso específico en coyunturas determinadas, generalmente las coyunturas que solemos denominar, a veces sin demasiados argumentos, como críticas o como cíclicas, según sea el caso.

Por supuesto, en la universidad contemporánea esos viejos asuntos también existen, y se intentan resolver o regular mediante determinadas fórmulas institucionales. Los títulos, diplomas, experiencia, honores, reconocimientos, antigüedad, son factores que estructuran ciertos esquemas de diferenciación institucional entre los que saben y los que no saben, o los que pueden o no pueden, para decirlo brevemente. En la vieja tradición liberal que nació con la universidad reorganizada bajo el principio humboldtiano de investigación y enseñanza, la meritocracia –la “democracia del mérito” para decirlo con alguna licencia conceptual, o el “gobierno de los meritorios” para decirlo en traducción literal–, se constituyó como el paradigma de construcción de las diferencias entre los profesores, un paradigma que parte del supuesto inconfundiblemente liberal de que los individuos poseen capacidades distintas, pero también grados de libertad para ascender por méritos propios en la escala de reconocimientos institucionales, lo que coloca a los individuos, y no a los grupos o corporaciones, como el centro del interés institucional.

Aunque los pagos por mérito (*merit-pay*) tuvieron su origen en los Estados Unidos hace casi un siglo, es sólo luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando en muchas de las universidades “de primer mundo” se instrumentaron políticas institucionales para favorecer la diferenciación a partir del reconocimiento del mérito individual (Neave, 2001).³ Sobre la base de un “mínimo común académico” (diplomas, acreditaciones, puestos, y esquemas de ingresos básicos), se estructuraron esquemas salariales orientados a incentivar la productividad, la capacidad, o la calificación de los académicos universitarios. Diversas modalidades entraron a jugar en este esquema: algunos incentivaron la búsqueda de fondos externos para aumentar los recursos y la renta de los académicos que así lo hicieran; otros esquemas se orientaron hacia la producción de patentes y tecnologías que pudieran ser colocadas en el mercado; otros más se orientaron hacia la producción masiva de programas de posgrado que permitieran competir por la

³Una útil visión panorámica al respecto se encuentra en Guy Neave, *Diversidad, diferenciación y mercado: el debate que nunca mantuvimos y que debimos mantener* (2001).

matrícula y convertirse en una fuente estable de ingresos de las universidades. Más recientemente, los estímulos a la productividad académica individual se convirtieron en la fuente de nuevos programas y políticas nacionales e institucionales, que se extendieron con ritmos, matices y circunstancias diversas por todo el mundillo académico (Kohn, 1994).⁴

Hay aquí preguntas interesantes: ¿en qué momento la diferenciación y la diversificación de la planta académica se asumieron como atributos *buenos*, deseables, de las universidades y los sistemas de educación superior?, ¿cuándo la homogeneidad y la baja diferenciación se percibieron como *males*, como problemas institucionales y públicos en este campo?, ¿de qué manera se instalaron, legitimaron y desarrollaron en varios contextos nacionales e institucionales “el soborno de los incentivos”, es decir, los sistemas institucionales de ofrecimiento de recompensas individuales a cambio de modificar ciertas prácticas académicas de los profesores? Esta es una historia por reconstruir en el contexto mexicano, pero el hecho que importa destacar ahora es que la creencia de diversificar como un fin en sí mismo (como luego ocurrió con la de evaluar, buscar calidad, pertinencia, equidad y las cosas que ya sabemos) se convirtió muy rápidamente en uno de los pilares del nuevo paradigma de las políticas de educación superior a nivel internacional, una creencia poderosa que está en la base de todas las políticas de incentivos y estímulos que conocemos (Tenorio, 2002).⁵

⁴Los programas de incentivos han provocado en casi todos lados duras críticas y observaciones. Una de las más comunes es la que socavan justamente los objetivos que dicen perseguir con los programas, al generar situaciones no cooperativas en el ámbito académico. Una suerte de “soborno de los incentivos” es el efecto típico entre individuos no motivados o indolentes frente a las exigencias de desempeño de los administradores de las universidades.

⁵Aunque en cierto sentido, y bajo ciertas condiciones, el dinero no es el único factor que alimenta el deseo de competencia entre los académicos, aunque cuenta. Para los “intelectuales académicos” —es decir, aquellos individuos que viven de la profesión académica pero que también cumplen, o quieren cumplir, el papel de intelectuales en la vida pública—, por ejemplo, el dinero va ligado al prestigio y a la vanidad, que suelen convertirse en un factor igual o más importante que el dinero extra que proviene de los programas de estímulos. Como señala agudamente un analista, refiriéndose a estas figuras: “En cuanto al sueldo, no es que no sea bueno, sino que esa no es la calderilla que paga al intelectual, ni es tan fija como aparenta, ni es un pago mejor ni más seguro que el que se puede obtener fuera de la academia. Por un lado, el verdadero opio de los intelectuales es la vanidad, no el dinero. Y los profesores intelectuales también le meten duro a esta droga...”

El problema es que todas las políticas implican ganadores y perdedores. Ese es el axioma maldito de la política pública o de cualquier política institucional, que intenta actuar o intervenir sobre determinado estado de cosas que se quiere cambiar. El asunto es calcular y explicitar quiénes son los ganadores y los perdedores, y por qué, y argumentar algún tipo de política. Esa sería la virtud, o potencialidad, de una política institucional “democrática”, digamos. Como los recursos son escasos y los intereses en juego demasiados, siempre es necesaria una operación de recorte y selección para calcular la distribución de los recursos de acuerdo a ciertas restricciones, que pueden ser externas o internas a las organizaciones. Dichas restricciones, para el caso que nos ocupa, tienen que ver con los recursos presupuestarios federales extraordinarios cuyos criterios de asignación y distribución son fijados desde hace tiempo por la Secretaría de Hacienda y la SEP, en ese orden. Por otro lado, tienen que ver con el amplio o estrecho margen de maniobra que las universidades tienen para distribuirlo internamente, y con las metodologías que son utilizadas para “medir” o evaluar el desempeño de los académicos (Cordero y Backhoff, 2002).⁶

En estas circunstancias, la “primera generación” de políticas de estímulos a los académicos llegaron a la Universidad de Guadalajara en el verano de 1996, y desde un principio causaron desconcierto y luego malestar y descontento, aunque, ahora como ayer, ese descontento fue silencioso, soterrado, digamos que no público, sino semipúblico. Como las políticas de estímulos están dirigidas a los privados, el malestar es privado, no público, aunque muchos individuos compartan el mismo malestar. Hoy, sin embargo, luego de los dos programas de Estímulos a Grupos de Liderazgo Académico (Pryegla) y el actual Programa de Estímulos al Desempeño Docente (Proeddug), más los federales Promep, los programas de formación de cuerpos académicos, y en algunos casos el viejo SNI, la sensación de que todo lo sólido radica en los estímulos ha causado un malestar visible entre varios académi-

⁶Para un análisis de los problemas técnicos y metodológicos involucrados en los programas de estímulos.

cos, pero también ha generado entusiastas adhesiones y celebraciones entre otros. Esos sentimientos encontrados son el resultado de una competencia furiosa por los estímulos, aunque también son polvos de viejos lodos en esta y otras universidades. La lógica de la competencia y no de la complementariedad, la lógica de la simulación y no de la pertinencia, las prácticas de la irrelevancia y las prácticas del trabajo académico serio se encuentran en tensión permanente en este escenario y no es posible visualizar con claridad cuál va a ser el resultado de estas tensiones a nivel institucional. Alguien decía –creo que Gabriel Zaid– que leer en solitario o reunirse a discutir ideas y textos no da puntos. Pero en las nuevas generaciones de *point-seekers* que se están creando con los programas de estímulos, estos viejos hábitos de la vida intelectual y académica de la universidad simplemente son irrelevantes, pues es preferible cuidar a un grupo de estudiantes que presentan el examen del *College Board*, diseñar un curso en línea (aunque nunca se vaya a usar), o pertenecer a alguna comisión evaluadora. Eso sí da puntos.

DOS POSTALES

El fantasma del malestar académico

Lo anterior tal vez explica el hecho de que el fantasma del malestar recorra desde hace tiempo los pasillos, cubículos y espacios universitarios. Es un malestar que tiene varias expresiones y causas: la pérdida y luego el estancamiento del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores académicos universitarios, los reducidos montos de los aumentos anuales, las escasas oportunidades de ascenso y promoción salarial, las debilitadas formas de participación en la vida universitaria, los problemas cotidianos del aula o el cubículo, o los continuos roces por cuestiones administrativas y laborales. Hay también una creciente sensación de ansiedad y presión por el futuro académico, e indiferencia y apatía por las actividades universitarias relacionadas con los programas de es-

títulos. Un estudio reciente, por ejemplo, muestra cómo, en un centro universitario de la U. de G., Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), sólo un tercio del total de profesores e investigadores potencialmente beneficiados con esos programas participaron en él, aunque del total de profesores concursantes casi el 90 por ciento lograron acceder a algún nivel de estímulos (Miranda Guerrero, inédito). Esto tiene que ver con decisiones y cálculos bastante racionales de los actores: toda participación implica un costo para el participante, y la estructura de recompensas, para decirlo en términos del sociólogo Jon Elster, no es muy atractiva (Elster, 2001).⁷ Es preferible no pagar el costo del esfuerzo dado el hecho de que las posibles recompensas no sobrepasan los costos de la acción, o sea, el típico proceso de ajustar posibilidades con expectativas. De esta forma, muchos docentes e investigadores prefieren aplazar o cancelar sus decisiones de participación en virtud de que pueden lograr mejores complementos salariales en el mercado profesional no universitario o en otras instituciones educativas universitarias, lo que implica en cierto sentido un efecto no deseado por parte de los programas de estímulos, que justamente persiguen el propósito de incentivar la profesionalización de los académicos.

Los intereses de la burocracia universitaria

Pero coloquemos junto a la imaginaria postal descrita, la otra postal, la de los intereses, restricciones y preocupaciones de la burocracia universitaria. Desde la década pasada ha sido posible advertir un cambio en las formas de gestión y conducción de las universidades públicas, que implica, para decirlo de manera breve, la intención de reducción del factor político y el incremento de la gestión profesional, posburocrática (la conducción *gerencial*), en los asuntos externos y las relaciones internas. Con las políticas de evaluación y la aparición de las bolsas de financiamiento extraordinario, sujetas a compromisos específicos e indicadores

⁷La estructura de recompensas o castigos es el conjunto de resultados posibles que pueden ser obtenidos por una acción.

demostrables de desempeño, las autoridades universitarias intentan adaptarse a las nuevas reglas del juego dictadas o negociadas, según el caso, con la SEP y Hacienda. Una de esas bolsas, la de los estímulos a los académicos, partió del supuesto heroico de que la calidad académica es una función de la productividad y eficiencia de los académicos de planta de las universidades. En ese esquema, el papel de los administradores de la universidad está contenido por la jaula de hierro de las nuevas reglas políticas de las políticas de educación superior: demostrar con indicadores mensurables y demostrables en cualquier momento que los compromisos se cumplen, y que el incremento de los recursos extraordinarios está sujeto siempre a los resultados de esa revisión. En esas circunstancias, los programas de estímulos instrumentados a lo largo de los años noventa en varias universidades públicas del país, en realidad juegan el papel de programas compensatorios de los reducidos o insuficientes salarios de los profesionales académicos, y a las autoridades les corresponde diseñar, dadas ciertas restricciones, los programas específicos de estímulos en la universidad. De esta manera, dado el hecho de que crecientemente los financiamientos federales adicionales estarán sujetos a la incorporación de los estímulos como elementos de diferenciación institucional, las autoridades universitarias introducen elementos de competencia y acreditación de sus académicos que les permitan acceder a esos fondos. La pregunta es si esa diferenciación es coherente y si esa competencia entre los individuos permitirá incrementar el “capital social” universitario. Es decir, la confianza para mejorar la calidad de las funciones universitarias sea cual sea, lo que eso signifique.

ESPECULACIONES

Sobre los efectos de las políticas

Las políticas de estímulos a los académicos están creando claramente un conjunto de efectos perversos e indeseados, como suele suceder con muchas políticas institucionales en organizacio-

nes públicas como la universidad. Por un lado, están dando lugar a la acumulación de indiferencias y apatía, en otros casos al fenómeno de la simulación y, en casos extremos, a la fanfarronería académica. Estudiar muy bien el reglamento de estímulos, y dedicarle varias semanas al año a calcular cuántos puntos le darán a un académico por cada uno de los rubros considerados, por más aburrido e intrascendente que pueda parecer, está llevando a la creación de una franja de individuos dispuestos a conseguir acreditaciones hasta por hacer sus trabajos obligatorios habituales, como es el de dar clases, presentando como “vinculación institucional” las visitas a las cafeterías de sus alumnos, o que en el programa se otorgue casi el mismo número de puntos por aplicar exámenes de admisión a estudiantes de primer ingreso que por publicar un artículo. Ello ha llevado a crear en muy pocos años una espesa red de complicidades entre profesores, investigadores, jefes de departamento, directores de centros de investigación, comisiones evaluadoras, etcétera, que terminan por construir máquinas de papeleo en todas las instancias burocráticas relacionadas con los estímulos, que no siempre resultan mecanismos claros de reconocimientos y diferenciación, y sí producen efectos de desconfianza, malestar y recelo con el trabajo de esas comisiones y con los muchos *free-riders* que han aparecido con la aplicación de los estímulos.

Sobre la complejidad del malestar universitario

No es fácil identificar con claridad las varias dimensiones del malestar universitario, como tampoco es sencillo identificar los rasgos de su bienestar, que también los hay. Pero me parece que la lógica de las pasiones, las envidias y los no pocos egos inflamados del *homo academicus* universitario se ha visto incrementada exponencialmente por la competencia individual por recursos escasos, como son el prestigio, los honores y el dinero. Diversas racionalidades en juego se entrecruzan en el caso de los estímulos: la lógica administrativa, la lógica del poder y el prestigio, la lógica de la diferenciación y la del mérito, hacen del territorio de los estímulos

una zona de alta turbulencia y mares embravecidos, que terminan por producir efectos diversos y no siempre cooperativos institucionalmente. Los resultados suelen ser decepcionantes: los indicadores institucionales no producen mejoras sustantivas en el financiamiento universitario, y los dos o tres salarios mínimos que en promedio reciben los académicos por someterse a las largas sesiones de llenado de formularios más difíciles que los de Hacienda o de un aspirante a puestos de elección en el PAN, más los trámites de rigor, entrevistas y apelaciones a las comisiones, producen una sensación de no valer la pena meterse a las tortuosidades burocráticas que implican los programas.

*Sobre las promesas no cumplidas de
la reforma académica de la universidad*

Hace casi tres lustros se emprendió una reforma de la Universidad de Guadalajara que puso en el centro la cuestión académica. Es claro que en la universidad hubo una reorganización administrativa, una reforma organizacional, un cambio jurídico y normativo importante que llevó a la autonomía, y hasta a una reforma política con sus respectivos ganadores y perdedores, pero no es claro hasta dónde se ha construido en la U. de G. una reforma académica coherente, reconocible y perdurable. *Pifis, Pifops, Picasa, Prosni, Produce, Acude*, son parte del nuevo caló administrativo que ha sido usado para todo y sin medida por nuestros administradores como la muestra de que sí hay una reforma académica real, efectiva y coherente en la universidad.

Hoy contamos sin duda con muchos más doctores, proyectos, líneas y programas de investigación, miembros del SNI o profesores con perfil Promep que hace una década. Tenemos más profesores de tiempo completo que nunca. El trabajo académico es cada vez más evaluado y vigilado administrativamente. Contamos con espectaculares equipos de cómputo y telecomunicaciones, con instalaciones e infraestructura que, en algunos casos, no tienen nada que pedirle a universidades de primer mundo. En otras palabras, la universidad parece haber incrementado considerablemente los indicadores de su "capital académico". Pero

también tenemos profesores que ponen en vistosos programas de Power-point los mismos viejos apuntes de hace 10 o 15 años. Tenemos doctores o maestros egresados de programas de posgrado de calidad incierta, pero que compiten por puestos y salarios en un tabulador donde vale lo mismo ser egresado de una maestría o doctorado en ciencias de la familia otorgado por una institución “patito” –local o extranjera, no suele haber mucha diferencia–, a la cual asisten los fines de semana o una o dos veces al semestre, que ser graduado de un programa serio, acreditado y reconocido en un campo científico de a de veras. Las bibliotecas padecen de un atraso lamentable, aunque se invoque a las bibliotecas virtuales como las nuevas soluciones mágicas a ese viejo problema. Los alumnos mal resumen lo que leen –cuando leen–, y muchas veces son incapaces de comprender las lecturas. Los proyectos de investigación suelen ser irrelevantes e intrascendentes, y los libros que llegan a publicarse en la universidad parecen estar condenados a la oscuridad de las bodegas y cubículos de sus propios autores, quienes frecuentemente tienen que distribuir de mano en mano sus propios textos. Los “cuerpos académicos” sólo existen cuando se trata de llenar los formatos para los estímulos, y la vida colegiada es ocasional, aburrida y las más de las veces improductiva. Por supuesto, toda generalización es irresponsable, y existen muchas excepciones en lo que se enuncia, pero me parece que “la cosa” existe, como diría un clásico.

BREVE NOTA FINAL

No estoy seguro de que las notas anteriores puedan demostrarse empíricamente, aunque pueden apoyar la hipótesis de que si bien en la última década la Universidad de Guadalajara ha incrementado su capital académico, no ha incrementado en la misma medida el capital social universitario. El motor de la acumulación del capital académico han sido los estímulos, pero no hay, en las circunstancias actuales de la universidad, motor alguno que permita acumular capital social, es decir, confianza. Esa me parece una

tensión que requiere nuevas reformas y ajustes en los programas institucionales para incrementar la confianza a la vez que se acumula capital académico. Hay, como es obvio, una buena carga de subjetividad en las impresiones descritas, pero supongo que ello es parte de las cosas que necesitamos estudiar con más detalle los que estamos metidos por azar, obligación o convicción en el estudio de las universidades. De todos modos, la universidad contemporánea es una institución condenada a discutir permanentemente lo que ocurre dentro y fuera de sus espacios habituales, cuyas fronteras, de por sí irregulares y hasta cierto punto indefinibles, encierran procesos cuya importancia y visibilidad eran hasta no hace mucho tiempo incumbencia sólo de los administradores y algunos académicos. Creo que incluir o no programas de estímulos no es la cuestión a debate, si partimos del supuesto de que no sólo ellos forman parte del espíritu de la época en los paradigmas de políticas de educación superior, sino del supuesto más antiguo de que toda universidad democrática es, o debería ser, esencialmente, una universidad meritocrática. El problema es cuáles, cómo, cuándo, cuánto y a quién se otorgan estímulos, reconocimiento y honores, bajo qué reglas y, sobre todo, en qué tipo de “perspectiva de sentido institucional” pueden encontrar coherencia. La experiencia acumulada en la universidad debe evaluarse con rigor, y, si las cosas salen más o menos bien, puede servir para revisar con lupa lo que puede corregirse, evitarse o de plano desecharse en un futuro, espero, no tan remoto. Después de todo, y parafraseando las palabras de Shaw, el cielo de la excelencia académica que prometen los programas de estímulos ha significado no solamente un soborno insuficiente sino decepcionante para los individuos y las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BOURDIEU, Pierre (1988), *Homo Academicus*, Stanford University Press.
BORGES, Jorge Luis y Adolfo Bioy Casares (1996), *Libro del cielo y el infierno*, Emecé, Buenos Aires, p. 13.

- CORDERO, Graciela y Eduardo Backhoff (2002), "Problemas metodológicos del desempeño académico asociado a los programas de incentivos", *Revista de la Educación Superior*, Anuies vol. XXXI (3), núm. 123, julio-septiembre, México, pp. 7-22.
- ELSTER, Jon (2001), *Sobre las pasiones. Emoción, adicciones y conducta humana*, Paidós, Barcelona.
- GUY, Neave (2001), "Diversidad, diferenciación y mercado: El desate que nunca mantuvimos y que debimos mantener" en G. Neave, *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad Contemporánea*, Gedisa, Barcelona, pp. 332-351.
- KOHN, Alfie (1994), "¿Por qué no funcionan los programas de incentivos?", *Universidad Futura*, vol. 5, núm. 15, otoño, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 61-66.
- MIRANDA GUERRERO, Roberto, *Ensayo sobre la frustración y la envidia. Política, decisiones y estímulos a la actividad académica*, Centro de Investigaciones, Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas, CUCEA-U. de G. (inédito, s.f., s.e.).
- PUTNAM, Robert (2001), "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", *Zona Abierta*, núms. 94-95, España, pp. 89-104.
- TENORIO, T. Mauricio (2002), "Disquisiciones desde el búnker universitario", revista *Nexos*, núm. 295, julio, p. 56.

Estela Mara Bensimon
Georgia Bauman

*¿Aprenden las universidades
de la rendición de cuentas?**

AL COMIENZO de la década de los ochenta y coincidiendo con la reducción del financiamiento público a la educación superior, fuimos testigos del rápido surgimiento de todo tipo de sistemas de evaluación y rendición de cuentas. Estos sistemas han sido diseñados para proporcionar información sobre: cuánto enseñan los profesores, cuánta investigación produce el personal académico, cuánto aprende el alumnado y qué tan eficiente es el funcionamiento de las instituciones. Son muchos los factores que han contribuido al desarrollo de métodos y sistemas de evaluación. Por ejemplo, pueden utilizarse, entre otras cosas, para diseñar una distribución más racional de los recursos, para mejorar el proceso de decisión, para ejercer un mayor control sobre las actividades de individuos e instituciones o para obtener una mejor información acerca de los resultados de la educación superior. En el presente capítulo se analizará sólo uno de estos aspectos: la relación que existe entre la información recabada sobre la cantidad y calidad del rendimiento del personal académico y el aprendizaje organizacional.

Los defensores de los sistemas de evaluación argumentan que éstos proporcionan información útil sobre la cantidad, claridad y eficiencia de la producción académica. Dicha información genera un conocimiento útil, dentro y fuera de las instituciones, tanto para los que toman las decisiones como para otros. Les permite, entre otras cosas, formarse un juicio acerca del rendimiento insti-

*Traducción del original en inglés al español, doctora Teresa Ordorika. Revisión de la traducción, doctor Armando Alcántara y licenciada Mina A. Navarro.

tucional, planear nuevas iniciativas e introducir nuevas prácticas. Se cree, aunque sea implícitamente, que dicha información es valiosa porque dota a los que toman las decisiones de mayor conocimiento, y que los prepara mejor para plantear decisiones inteligentes y realizar los cambios necesarios.

El valor que se otorga a dicha información se puede constatar con sólo comprobar la cantidad de recursos que son invertidos en las tecnologías utilizadas para obtenerla, tales como los cuestionarios, pruebas y reportes. La obtención de esta información involucra un proceso muy laborioso tanto en términos de trabajo como de costo. Los sistemas de evaluación aplicados a estudiantes, profesores o instituciones exigen una considerable inversión de tiempo tanto de aquellos a los que se evalúa como de los que implementan la evaluación. Por ejemplo, la evaluación sobre pagos por mérito y promociones del personal académico requiere un arduo trabajo de los comités de pares académicos. El volumen de información generado por la medición de la productividad, los reportes anuales de actividades de los académicos requiere de personal capacitado especializado para compilar, analizar y reportar la información; tecnología para procesar la información; y espacio físico para almacenar los expedientes generados. De hecho en las grandes universidades y sistemas de educación superior existen oficinas enteras, y a veces hasta edificios completos dedicados a reunir toda esta información.

Así pues, los sistemas de evaluación requieren importantes inversiones de capital. Por lo mismo, se esperaría que la información que producen tuviera un impacto importante en el aprendizaje organizacional. Durante la primavera de 2003, una de las autoras de este texto, realizó una estancia de investigación de tres meses en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Durante este periodo, se dedicó al análisis de la relación que existe entre información y aprendizaje institucional. La investigadora seleccionó la UNAM porque desde los ochenta los profesores e investigadores de dicha institución han tenido que someterse periódicamente a evaluaciones de productividad para acceder a compensaciones económicas. Profesores e investigadores tienen

que completar por los menos tres reportes de productividad –todos diferentes– para poder optar a los diferentes programas de compensación administrados por la universidad y el gobierno federal. La implementación de estos sistemas de compensación, basado en la productividad, se vio influenciada por la crisis financiera de los ochenta. Su aplicación tenía varios objetivos, entre los cuales estaba fomentar la productividad de la investigación. Al sueldo base de los individuos, mismo que se ha reducido de manera dramática por la brutal inflación, se añade un suplemento determinado sobre la base de la productividad académica. Dicha productividad se mide fundamentalmente por la cantidad de publicaciones, participaciones en conferencias, y otras actividades que responden a las concepciones normativas de lo que es investigación académica. Aquellos individuos que no tenían un doctorado recibieron apoyo financiero para obtener el grado ya fuera en México, o preferiblemente en prestigiosas universidades europeas y norteamericanas. Entre las nuevas iniciativas de evaluación y rendición de cuentas que se establecieron encontramos al SNI.¹ Éste es un programa nacional de incentivos creado por el gobierno federal para “fortalecer y estimular la eficiencia y calidad de la investigación... asegurar que el país cuente con una comunidad científica vigorosa que logre avances en el conocimiento universal y que esté atenta a colaborar en la solución de los problemas nacionales” (www.main.conacyt.mx/sni/sni003.html 2000: 1).

Dados los objetivos de programas de evaluación, tales como el SNI en el ámbito nacional y el Pride² en la UNAM, es lógico que

¹ El SNI, Sistema Nacional de Investigadores, se formó en gran medida para prevenir la fuga de cerebros de académicos mexicanos quienes se encontraban desilusionados por los bajos salarios y cuyas credenciales y trayectorias los capacitaban para competir por puestos académicos en otros países. Otro motivo detrás del establecimiento del SNI fue prevenir “el chambismo”, *i.e.*, el mantener varios trabajos académicos para complementar un salario bajo.

² Pride, Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo consiste en un programa voluntario de evaluación de los investigadores que optan para obtener compensaciones con relación a su desempeño. La cantidad de compensación extra que el investigador recibe depende del nivel (tabulador) del Pride en el que se encuentre: A, B, C, o D. En el año 2002 alrededor del 79 por ciento del personal académico de tiempo completo participaban en el Pride. Este programa tiene cinco secciones y un total de 64 indicadores. Por ejemplo, en la sección Productividad académica se incluye, Publicaciones (artículos de investigación arbitrados, libros como autor, capítulos en libros, artículos en memorias con

nos hagamos las siguientes preguntas: “¿De qué manera la información sobre la productividad del personal académico permite conocer si las expectativas que llevaron a implementar estos programas están siendo cumplidas?” En otras palabras, ¿qué aprenden aquellos que toman las decisiones de la información contenida en los reportes de productividad?, ¿desarrollan una mayor conciencia sobre el estado de la producción de conocimiento en el ámbito individual, de unidad académica o en el ámbito de la universidad?, ¿este nuevo conocimiento sobre el estado de la producción académica da lugar a cambios en la organización, a prácticas nuevas o a políticas nuevas?

Hemos explorado estas preguntas con el objetivo de entender la relación que existe entre sistemas de evaluación y rendición de cuentas y el aprendizaje organizacional.

Algunos investigadores (*e.g.*, De Vries, 2000; Kent, 1995) sostienen que a pesar de que el gobierno mexicano argumenta que la evaluación es el “eje central de la reforma” para lograr una mayor racionalidad en la universidad (De Vries: 79), no existe evidencia ni de que los diferentes mecanismos de evaluación hayan mejorado la calidad de los programas de las instituciones, ni de que los alumnos estén siendo mejor preparados, ni de que los profesores e investigadores sean más productivos (De Vries: 100). Sin embargo, estas observaciones son de sentido común, ya que no se ha realizado ninguna investigación empírica que estudie la relación que existe entre la información emanada de las evaluaciones y el aprendizaje organizacional. Existen, sin embargo, varios trabajos que analizan tanto el funcionamiento de los nuevos sistemas de evaluación como el impacto que tienen en el profesorado, la cultura académica y la misión de la institución.

arbitraje, publicaciones electrónicas, otros artículos publicados; publicaciones como editor; obras artísticas; productos tecnológicos; productos de infraestructura académica; trabajos presentados en congresos, seminarios y talleres; materiales didácticos, libros de texto o de apoyo a la enseñanza, capítulos de libros de texto, compilaciones, antologías, ensayos, programas innovadores de enseñanza, presentación de trabajos en reuniones relacionadas con la enseñanza de la disciplina; traducción de materiales especializados que sirvan de apoyo a los programas docentes, etcétera).

En este trabajo se estudia el impacto de los sistemas de evaluación y rendición de cuentas (particularmente el impacto de la acumulación de información sobre la productividad de los académicos) y lo que aprenden aquellos que toman las decisiones, tal como son los directores de unidades académicas y sus asociados. La información generada por los sistemas de evaluación y rendición de cuentas dan la oportunidad para que se dé un aprendizaje institucional. Hasta la fecha, los pocos estudios que investigan el impacto de las iniciativas de “rendición de cuentas” realizados en los Estados Unidos (por ejemplo, la evaluación de programas; *post tenure reviews*, y los indicadores de rendimiento de la institución) sugieren que éstos no han generado un aprendizaje organizacional. Por ejemplo, Wergin y Swingen (1999) realizaron una investigación sobre la conducta y el impacto de programas de evaluación del funcionamiento institucional. En éste concluyeron que a pesar del uso extendido de visitas de comités externos que revisan los programas de grado de una institución, los académicos y administrativos entrevistados sobre el efecto de dichos programas los consideran rituales que tienen pocas consecuencias en el trabajo realizado por las unidades académicas o el trabajo de los académicos que ahí trabajan. Las investigaciones sobre *post tenure reviews*, en las que participamos en los últimos años, demuestran que las autoridades de los departamentos no consideraban que dichas evaluaciones proporcionan una oportunidad para adquirir conocimientos que permitan mejorar tanto la enseñanza como el aprendizaje (Bensimon, Licata y Bauman, 2000; Bensimon, Rice y Patriquin, 2000). Por otro lado, en una evaluación de una muestra internacional de estudios de caso encontraron evidencias de cambios fundamentales que pueden ser atribuidos al desarrollo y transferencia de conocimiento producto de las iniciativas para asegurar la calidad (Dill, 1999). Sin embargo, estos datos deben ser considerados cuidadosamente dado que son proporcionados por los mismos individuos que implementan dichas iniciativas dentro de sus propias universidades. Además, los estudios de caso no proporcionan la suficiente evidencia para afirmar que se ha dado un aprendizaje institucional. Existen

ciertos indicios de que los requerimientos externos para asegurar la calidad pueden llevar a las instituciones a responder desde una posición complaciente acentuando la “producción de documentos, políticas y procedimientos de alta calidad”, en vez de “el desarrollo de nuevo conocimiento diseñado para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje” (Dill, 1999: 134).

Este capítulo contiene cuatro secciones. En la primera se desarrolla una discusión acerca del aprendizaje organizacional, le sigue una sección que contiene los datos que utilizamos para analizar la conexión entre los sistemas de evaluación y el aprendizaje organizacional. En las últimas dos secciones se discuten los hallazgos y la conclusión.

PERSPECTIVAS CONCEPTUALES

El marco conceptual de este trabajo surge de la teoría y práctica del aprendizaje organizacional. Éste ha sido definido y conceptualizado de diferentes maneras, pero fundamentalmente apunta a un cambio en el conocimiento (conciencia) y/o prácticas entre los actores organizacionales con el propósito de mejorar el rendimiento organizacional (Daft y Huber, 1987; Fiol y Lyles, 1985; Huber, 1991). Supone la promoción de las diferentes ideas producidas en la organización a través del estudio de las lecciones aprendidas de experiencias pasadas, la investigación de aquellas prácticas que mejor han funcionado en otras instituciones, y la exploración de nuevas ideas (Garvin, 1993; Huber, 1991; Levitt y March, 1988; March, 1991). El aprendizaje organizacional ha sido definido como un proceso crítico por medio del cual la organización entiende el medio en el que se encuentra, comprende su relación con éste y se adapta a los cambios del medio para mantenerse competitivo en el mercado de trabajo (Argyris y Schön, 1978; Daft y Huber, 1987; Fiol y Lyles, 1985; Garvin, 1993; Harvey y Denton, 1999; Weick y Westley, 1996; Huber, 1991; Levitt y March, 1988; Marsick y Watkins, 1999; Popper y Lipshitz, 1998).

Resulta interesante que las instituciones de educación superior son un ejemplo de organizaciones que realizan de manera ineficiente el aprendizaje organizacional (Dill, 1999; Garvin, 1993). A pesar de que el aprendizaje es una actividad central en las universidades, éstas son instituciones que carecen de los atributos necesarios para el aprendizaje organizacional. David Garvin (1993) sostiene que para que una organización sea una estructura de aprendizaje ésta debe de adquirir ideas nuevas que produzcan mejores formas de llevar a cabo sus actividades y “muchas universidades no lo hacen [porque]...estas organizaciones han sido efectivas creando o adquiriendo nuevos conocimientos pero mucho menos aplicando ese conocimiento a sus propias actividades” (p. 80).

El aprendizaje no tiene que ser consciente o intencional, tampoco tiene que llevar necesariamente a mejoras en efectividad o a un cambio observable en el comportamiento. Huber (1991) sugiere que “una entidad aprende si al procesar información cambia el rango de comportamientos *potenciales*” (p. 89, cursivas del autor). Dos elementos de esta definición requieren una mayor atención. El primero es que el aprendizaje sucede “a partir del procesamiento de información”. Es decir, lo que en realidad importa son los enfoques (aproximación) utilizados por el individuo o grupos de individuos para darle sentido a la información, más que la información en sí misma. La información por sí misma no produce aprendizaje, éste surge de las formas en las que el individuo o grupo de individuos se relacionan con la información. Por ejemplo, las actividades que promueven el aprendizaje institucional, tales como la posibilidad de producción de ideas nuevas y transferencia de conocimiento entre los actores de la institución, son más factibles de emerger en un contexto de grupos de trabajo o comités que examinan, interpretan y discuten la información colectivamente. Cuando los miembros de un grupo analizan la información de manera colectiva, por ejemplo en los comités consultivos y de planeación de una unidad académica, la transmisión de conocimiento es inmediata. Los actores interactúan y se comunican, intercambian la manera en que comprenden, piensan y

reaccionan ante la información que están estudiando. El segundo elemento importante de la definición de Huber es que la existencia del aprendizaje no garantiza que se dé un cambio; el hecho de que se dé aprendizaje sólo garantiza el potencial para el cambio.

A diferencia de Huber, Garvin (1993) desarrolló una definición que hoy en día es considerada como clásica. El autor argumenta que para que se pueda comprobar que se ha dado un aprendizaje se tienen que dar cambios observables. Según el autor, "Una organización que aprende es una organización con la capacidad de crear, adquirir y transferir conocimiento y modificar su comportamiento reflejando así su nuevo conocimiento y percepción" (p. 80). El término *conocimiento* es fundamental en la definición de Garvin. En el aprendizaje organizacional existe una distinción importante entre información y conocimiento. Ambos, información (o datos) y conocimiento juegan un papel importante en el aprendizaje organizacional. Daft y Huber (1987) sostienen que el aprendizaje organizacional ocurre en dos dimensiones: la dimensión sistémico-estructural que se centra en la adquisición y distribución de información, y la dimensión interpretativa que involucra la interpretación de esa información. La interpretación y comprensión de la información por parte de los actores de la institución está asociada con el conocimiento. Daft y Huber mantienen que "las organizaciones llevan a cabo ambos tipos de actividad" (p. 10), y que ambas contribuyen a que se dé un aprendizaje organizacional.

Según Brown y Duguid (2000) el conocimiento supone la existencia de un conocedor, mientras que la información puede existir por sí misma como una sustancia autocontenida, esta información es "algo que la persona aprende, posee, pasa, incluye en una base de datos, pierde, encuentra, escribe, acumula, cuenta, compara y demás" (p. 120). El conocimiento, a diferencia de la información, no puede ser cuantificado; es algo que se digiere más que se posee. La distinción entre información y conocimiento propuesta por Brown y Duguid nos vuelve a recordar que la información por sí misma no produce aprendizaje o conocimiento. La

información involucra la acumulación de datos y por lo mismo tiende a concentrarse en procesos descorporalizados, mientras que el intercambio y la creación de conocimiento tienen lugar al interior de y entre los individuos.

EL MÉTODO

Los sistemas de evaluación y rendición de cuentas en México existen desde hace casi 20 años. El objetivo de este trabajo es explorar de qué manera el análisis de la productividad, acumulado durante estos 20 años, ha generado nuevas formas de tomar conciencia sobre la producción de la investigación desde una perspectiva de aprendizaje organizacional. Asimismo, se analizan los cambios implementados como resultado de una nueva comprensión de la productividad de los académicos. Por ejemplo, se investigó si se han registrado cambios en las formas en que se evalúa la investigación, la manera en que se dirige la investigación y cómo se evalúa su calidad.

Los sistemas de evaluación y rendición de cuentas en México, exigen a los profesores e investigadores reportes de productividad que son evaluados por comités de pares con el objetivo de determinar la compensación suplementaria que han de recibir. Cada uno de los programas de paga suplementaria tiene mecanismos particulares de reportar la información. Además, los programas se administran de manera independiente, algunos están bajo el control universitario y otros son manejados por el gobierno federal. Mientras que en las universidades estadounidenses la realización de un reporte anual de actividades es una tarea prácticamente insignificante, en México su preparación tiene una gran importancia y ocupa cantidad considerable del tiempo del personal académico. Los reportes de los profesores e investigadores contienen información que se incluye en los reportes anuales exigidos a los directores de unidades académicas y de investigación. Estos reportes son muy elaborados, tienen el tamaño de un libro, con cubiertas y papel de gran calidad. Generalmente son un compen-

dio de estadísticas acerca de las actividades de enseñanza e investigación realizadas por los miembros de la unidad a lo largo del año académico. A su vez, la universidad reúne estos reportes y publica un libro aún mayor, conocido como *Memorias*. Éste incluye la información de todas las unidades.

El objetivo de esta investigación es explorar si esta gran abundancia de información acerca de la productividad de investigación tiene algún otro propósito que determinar la cantidad de paga suplementaria de cada miembro de la comunidad académica. Para ello, Bensimon realizó entrevistas a directores de las instituciones y centros de investigación, así como con investigadores que en algún momento han realizado algún tipo actividad administrativa. La mayoría de los entrevistados son personal de la UNAM. Sin embargo, algunos individuos entrevistados pertenecen a otras instituciones, mayormente la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Cinvestav, así como a administradores de la ANUIES y el SNI. Todas las entrevistas se hicieron en español. Los individuos entrevistados en la UNAM incluyen: cinco directores de institutos y dos secretarios académicos (biomédicas, geología, matemáticas aplicadas, investigaciones sociales y economía); dos directores de centros de investigación (Centro de Estudios sobre la Universidad y CRIM); el coordinador de la investigación científica y 15 entrevistas con otros administradores así como investigadores.

El objetivo de dichas entrevistas fue determinar qué conocimiento obtuvieron los individuos de la información reunida. Por ello, las entrevistas comenzaron con la siguiente aclaración: "En esta universidad hay varias formas de reunir información. Por ejemplo, todos los años los profesores e investigadores someten informes de sus actividades; los directores someten informes; y también hay evaluaciones de los programas por grupos externos", siguiendo con preguntas tales como: "¿Para qué sirve toda esta información?" "¿Cómo le ayuda a tomar decisiones?". "¿De toda la información que se reúne, cuál de los informes encuentra más útil?" "¿Cómo se usa la información para planear?" "¿Cómo se analiza la información sobre el desempeño de los investigadores?" "¿Qué es lo que

usted aprende cuando revisa la información que se reúne sobre el desempeño de los profesores?” “¿Qué cambios ha hecho basados en lo que aprende?” Los horarios de todas las entrevistas fueron establecidos previamente por medio del correo electrónico. Nuestros colegas de la UNAM, todos ellos miembros de un grupo organizado de investigación dedicado al estudio de las universidades, nos ayudaron a identificar a los individuos que debían ser entrevistados y aportaron sugerencias sobre el protocolo.³ Durante las entrevistas se tomaron notas con el objeto de capturar la mayor parte posible de la conversación al pie de la letra. Además recopilamos copias de los reportes anuales preparados por los directores de los centros e institutos lo cual nos permitió examinar de qué forma se reporta y se discute la información.

En resumen, nos interesaba investigar la forma en que los líderes de los centros e institutos de investigación convierten la información sobre el rendimiento de los investigadores en conocimiento. No nos interesó analizar el tipo de información recolectada ni tampoco la eficiencia de los sistemas de rendición de cuentas y evaluación. Nuestro objetivo fue estudiar la manera en que esta información se procesa, incluyendo cómo la práctica misma de compilar un reporte anual promueve el aprendizaje de los que toman las decisiones.

RESULTADOS

Las respuestas de los participantes indican que los reportes de productividad tienen poco valor para los que toman las decisiones. No existen prácticamente casos en que los participantes mencionen que han aprendido algo nuevo o importante sobre el estado de la investigación en sus unidades académicas. La sensación generalizada parece ser que los reportes sobre la productividad en la investigación existen sólo para determinar los niveles de

³ Estoy muy agradecida a mis colegas Imanol Ordorika, Humberto Muñoz, Roberto Rodríguez, María Herlinda Suárez, Ángel Díaz Barriga y Alejandro Canales por la ayuda que me brindaron en el desarrollo de esta fase de la investigación.

compensación suplementaria de los investigadores. Lo que es más, nuestro propio estudio de los reportes anuales realizados por los directores y sus asociados muestran que existe una profusión de números pero muy poco análisis.

Comenzaré la exposición de nuestros resultados hablando sobre las formas como los individuos caracterizan la información obtenida por medio de las medidas de evaluación.

“Rendir cuentas”

La información obtenida a través de la evaluación de la productividad en la investigación es fundamentalmente la susceptible de ser cuantificada. Una de las personas entrevistadas comentó que “todo lo contamos y con más detalle”. El énfasis que se otorga a la cuantificación en los reportes de productividad de los investigadores es comprensible dado que los suplementos salariales están basados en la cantidad de investigación que han producido: la cantidad de publicaciones, el número de presentaciones en conferencias, el número de reportes técnicos, etcétera. A los investigadores les interesa presentar un reporte de productividad que aumente sus posibilidades de obtener el mayor suplemento posible. Así pues se esfuerzan por demostrar la acumulación de sus productos, razón por la cual un director describió a los investigadores como “maquiladoras de papel”.

Es interesante comprobar que los reportes anuales preparados por los directores de los institutos y centros de investigación se caracterizan por una cuantificación de la investigación producida. Los reportes se componen de los siguientes datos: el número de investigadores que han obtenido el doctorado y de éstos, cuántos en universidades extranjeras; el número de investigadores que pertenecen al SNI; la distribución de los investigadores en los diferentes niveles del Pride, enfatizando aquellos que han llegado al nivel D lo que demuestra su gran prestigio; el número y características de las publicaciones que han sido completadas por los investigadores, incluyendo el número de las que han sido publica-

das en revistas aprobadas por el Conacyt; la cantidad de fondos para la investigación obtenidos, etcétera. Está claro, tal como lo comenta el director de un centro: “La información que nos piden no refleja la misión de los centros.” Otro comentó: “Tenemos gran cantidad de información pero ésta no ha enriquecido nuestro conocimiento.”

Existe una falta de conexión entre los reportes anuales y las metas de los institutos y centros, así como las metas nacionales para mejorar la productividad en la investigación. Es posible que esta sea una de las razones por las cuales dichos reportes no dan lugar a una reflexión acerca del tipo de investigación que se está produciendo, a qué intereses sirve, y de qué manera contribuye a (entender o solucionar) los problemas más graves de la sociedad mexicana. Lo anterior no significa que la investigación no tenga una gran calidad o que sea poco importante. Significa que la realización de reportes anuales no produce una interpretación más profunda y útil de los sentidos, significados e implicaciones de la investigación que se produce. Los sistemas de evaluación que han operado en los últimos 20 años han creado una cultura de “rendir cuentas”. Nos encontramos ante un contexto preocupado por “rendir cuentas”. Uno de los directores entrevistados comentó que: “nuestro contexto para rendir cuentas es más la productividad, cantidad, qué tanto hacemos, pero no cómo”. En su opinión, la mentalidad de “rendir cuentas” impide el uso de la información para la retroalimentación. Otro de los directores describió al reporte anual más como “una foto” que como “una radiografía”.

Además de los reportes anuales de los institutos y centros de investigación, existe un reporte general de la universidad, llamado *Memorias*, cuya producción supone una tarea de gran envergadura. De seis a ocho miembros del cuerpo docente trabajan en su compilación, misma que puede durar hasta seis meses. Es sorprendente que a pesar de la considerable inversión que este reporte supone, no incluye prácticamente ningún análisis o discusión de las tendencias de investigación a través del tiempo ya que los datos presentados no son comparados con los de años anterior-

res, lo cual impide que haga una interpretación de los mismos. Por ejemplo, la información presentada en *Memorias* no permite determinar qué tan relevante es que una entidad tenga 80 investigadores en el padrón del SNI mientras que otra sólo tiene 20. Cuando se le preguntó por qué en este reporte no se incluyen datos longitudinales ni tampoco una discusión acerca de los datos presentados, el individuo responsable de *Memorias* respondió que él es sólo responsable de procesar la información. Dijo: “yo reúno, proceso, y distribuyo la información, no llego a conclusiones ni juicios sobre la misma”. Justificó la ausencia de análisis diciendo:

Nosotros, en México, no tenemos una cultura de la planeación. Somos un país en que la improvisación nos funciona bien. Cuando un administrador tiene que tomar una decisión por lo general no consulta datos; actúa con base en su intuición y normalmente resuelve el asunto. Todas las decisiones están bendecidas por la Virgen de Guadalupe. Se juega con el azar. La gente no cree en la información. Hay la creencia de que las citas están maquilladas. Además, cualquier dato que se haga público, tiene que tener un tono neutral, sin ninguna opinión o análisis. Existe el temor de que la información se puede usar para atacar o socavar nuestra autonomía. No se trata de una situación que permita publicar información que refleje finalmente nuestro propio desempeño.

Sólo dos de los directores entrevistados demostraron ser conscientes de que esta manera de presentar la información limita la posibilidad de conocer. Por ejemplo, cuando se les preguntó: “Qué has aprendido de toda la información que se ha recolectado”, uno de los administradores de mayor rango contestó: “nunca aprendo nada. No hay una medida comparativa [entonces] no se puede saber cuáles son los institutos más fuertes y débiles. Yo quiero saber cómo andamos pero este análisis más profundo no es requerido”. Cuando se le preguntó por qué pensaba que los datos comparativos serían de utilidad para él, respondió que le servirían “para tomar decisiones más inteligentes”.

MANIFESTACIONES DEL DESARROLLO
DE UNA NUEVA CONCIENCIA

Nuestra investigación reveló que por norma general se subutiliza la información emanada de los sistemas de evaluación. Sin embargo, dos de los directores entrevistados y sus secretarios demostraron, con ejemplos específicos, haber adquirido una nueva conciencia a partir del análisis de la información. Uno de ellos —por ejemplo— utilizó los datos universitarios y nacionales, además de los indicadores de la OCDE, para comparar la investigación realizada en México con la que se desarrolla en los Estados Unidos y otros países. Asimismo, analizó las características de los investigadores que no pueden avanzar más allá del nivel de investigador asociado. Basándose en este estudio, realizó cambios en los requerimientos necesarios para acceder al nivel de investigadores. Además, endureció el criterio de evaluación para monitorear mejor las posibilidades de una promoción al siguiente nivel. A su vez, el director de uno de los institutos de humanidades comentó que él y su secretario analizaron los reportes de productividad de los investigadores para determinar los cambios que habían tenido lugar en un periodo de cuatro años. Descubrieron que el 30 por ciento de los investigadores no era productivo y utilizó esta información para reorganizar el instituto y aclarar a los investigadores lo que se esperaba de ellos. Sin embargo, dijo que este tipo de análisis era inusual ya que la “autocrítica no es parte de la cultura universitaria y no existe una tradición de autoevaluación”. “De hecho”, dijo, “la autocrítica siempre se ha visto como desestabilizadora y anárquica. El país está cambiando y la universidad como sistema no está cambiando. Existía una sola vía: si va bien es por mí; si va mal cierro los ojos”. A su vez, un administrador que lleva mucho tiempo en su cargo, defensor de los sistemas de rendición de cuentas y evaluación, enfatizó: “No existe una utilización real de los indicadores de calidad. No hay relación entre costo y presupuesto ni entre desempeño y presupuesto.”

RELACIONANDO INFORMACIÓN
Y APRENDIZAJE

Anteriormente mencionamos que el propósito original de los sistemas de rendición de cuentas y evaluación era “fortalecer y estimular la eficiencia y calidad de la investigación... asegurar que el país cuente con una comunidad científica vigorosa que logre avances en el conocimiento universal y que esté atenta a colaborar en la solución de los problemas nacionales”. Los sistemas que fueron puestos en marcha para lograr estos objetivos han producido una gran cantidad de reportes individuales e institucionales. Sin embargo, la evidencia muestra que esta riqueza de información no se usa conscientemente, ni para examinar el estado de producción de conocimiento en la universidad, ni para evaluarla frente a los objetivos originales de los sistemas de rendición de cuentas y evaluación. De la totalidad de directores y secretarios académicos entrevistados sólo dos mencionaron ejemplos específicos en los que se demuestra que se ha desarrollado una nueva conciencia a partir de la información y que se han introducido nuevas prácticas basándose en ese nuevo conocimiento.

Es posible que sea difícil ejercer una práctica de aprendizaje en una cultura organizacional donde existe la controversial tradición de esconder la información. Asimismo, la actitud escéptica que se tiene hacia la información hace que cualquier motivación para el aprendizaje organizacional parezca sospechosa. Muchos de los entrevistados comparten la idea que “aquellos que toman las decisiones utilizan la información sólo para legitimar la visión que ya tienen y no para producir nuevas ideas o concepciones”. Por ejemplo, Eduardo Ibarra-Colado (2001), un académico de la educación superior en México, dijo que con frecuencia los que toman las decisiones utilizan la información “para justificar decisiones en negociaciones o acuerdos políticos realizados de antemano. Por lo tanto, las evaluaciones han dado lugar a una cultura institucional de la simulación en vez de mejorar la calidad a través del cambio institucional” (pp. 213-214).

CONCLUSIONES

Es claro que a pesar de la riqueza de información sobre la investigación acumulada desde los ochenta, ésta no promueve el aprendizaje institucional. Existen muy pocos ejemplos de que los individuos desarrollen una nueva conciencia o comprensión del fenómeno. Tampoco parecen utilizar este conocimiento para replantearse las prácticas, estructuras organizativas o políticas. Existe escasa evidencia de que la información contenida en los reportes de productividad de los investigadores, los reportes anuales de las unidades y las *Memorias* de la universidad aumenten la capacidad de los actores institucionales para desarrollar nuevas ideas e implementar cambios. En general, los líderes institucionales consideran que esta compilación y reporte de información no es más que un requisito administrativo. La publicación de reportes elaborados en forma de un libro de alto costo considera más bien como un tipo de informe administrativo. El único propósito de estas compilaciones es mostrar la cantidad de riqueza acumulada. Contienen una página tras otra de tablas reportando cada una de las actividades realizadas en 12 meses de trabajo. El objetivo de los investigadores y unidades al hacer estos reportes es simplemente “mostrar su mejor cara en vez de realizar un estudio para conocer de manera adecuada la situación general de la institución, para posteriormente traducirlo en cambios concretos” (Ibarra Colado, 2001: 213).

Bruce Fuller (2002) describe el procedimiento de acumular grandes cantidades de información que reflejan una cuantificación de la productividad utilizando la palabra griega, *crematística*. Es decir, la preocupación central radica en la acumulación de riqueza. Fuller describe la acumulación de información por parte de las organizaciones como “atesoramiento académico” comparada con la práctica de acumulación de información con los esfuerzos realizados por España y Francia entre 1500 y 1750 para convertirse en estados nacionales. Éstos se caracterizan por la acumulación de riqueza en metales preciosos en la tesorería (sin reparar en cómo se gastaba), y la cantidad de bienes producidos (sin reparar en cuánto se vendía). Los reportes preparados por las unida-

des de investigación y la universidad tiene como propósito mostrar la riqueza de la investigación con base en el número de publicaciones, el número de investigadores que obtuvieron su doctorado en el extranjero, el número de investigadores que ocupan el nivel más alto en el Pride y el SNI, el número de artículos publicados en revistas extranjeras, el número de libros editados, etcétera. Los reportes no son utilizados para estudiar qué objetivos cumple este nuevo conocimiento o si dicho conocimiento representa un incremento o descenso en comparación con años anteriores. El valor de los reportes se desprende de la cantidad de investigación producida y no de si esa cantidad es mayor o menor que la realizada anteriormente, o comparable a la cantidad producida en otras unidades de investigación, o si es de calidad. Un problema más serio es que no hay un cuestionamiento acerca de quién se beneficia con esta riqueza de información.

En la UNAM, la cultura de “rendir cuentas” y la difícil relación entre universidad y gobierno no son ni los únicos ni los más importantes obstáculos para que se dé un aprendizaje institucional. Existe una gran preocupación de que un análisis serio pueda ser utilizado en contra de la universidad en general o alguna unidad académica en particular. A diferencia de México, en los Estados Unidos los sistemas de evaluación y rendición de cuentas tienen pocas consecuencias tanto para los individuos como para la educación pública superior. A pesar de ello, también en los Estados Unidos se puede constatar que existe una reticencia a divulgar información que pueda dar lugar a una percepción negativa de una institución. Esto es particularmente obvio en los reportes de autoanálisis (autoestudio) que las instituciones tienen que completar para lograr su acreditación. Las asociaciones de acreditación están más interesadas en promover los principios del aprendizaje institucional y alentar a las instituciones de educación superior a ser autocríticas. Sin embargo, la mayoría de estas instituciones se muestran reacias a ello. Por ejemplo, los presidentes de las instituciones de educación superior que son miembros de la agencia de acreditación Western Association of Schools and Colleges han opuesto resistencia a todas las sugerencias de reportar datos acer-

ca de los resultados de los estudiantes separándolos por raza o etnia, ya que dicha información puede demostrar la existencia de una estratificación sobre bases raciales.

Así pues, el uso limitado que se hace en la UNAM de la información para promover el aprendizaje institucional es común y se asemeja en algunos aspectos a los patrones encontrados en los sistemas de educación superior pública de los Estados Unidos. De hecho, como se mencionó anteriormente, Dill (1999) y Garvin (1993) han sostenido que a pesar de que las universidades son fundamentalmente organizaciones que producen conocimiento, éstas no tienden a comportarse como organizaciones de aprendizaje. Según los autores, la incapacidad de las universidades estadounidenses para comportarse como organizaciones que aprenden se debe a que no existe un uso efectivo de la información para mejorar prácticas ya que no cuentan con las estructuras y prácticas necesarias para convertir dicha información en conocimiento. La transformación de información en conocimiento requiere que los individuos dialoguen sobre y con la información, planteen preguntas y discutan lo que significa y que la analicen con detenimiento, etcétera (Bensimon, Polkinghorne, Bauman y Vallejo, en prensa; Bauman, 2002). En la jerarquía administrativa de las universidades no hay espacio para el diálogo reflexivo y proactivo. Los grupos administrativos formales tienden a reaccionar a los problemas inmediatos. El formato más utilizado con relación a la información obtenida puede describirse mejor como “reporte e información” que como de “análisis e interpretación” (Bensimon y Neumann, 1993).

Así como el imperio español se concentró en la acumulación de riqueza por la riqueza misma pero careció de un plan estratégico para su utilización, así la UNAM se concentra en la producción de información sobre la investigación pero tiene poco conocimiento sobre los cambios que esta riqueza ha producido. Si aceptamos que el conocimiento es siempre bueno, entonces la condición de la UNAM es deficiente. Por el contrario, si aceptamos que no todo el conocimiento es deseable, entonces es posible que la riqueza de información que no produce conocimiento es una manera efectiva

de proteger la investigación realizada en la universidad, al mismo tiempo que cumple de manera simbólica con las exigencias de “rendición de cuentas” y evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGYRIS, C., y D.A. Schön, (1978), “Organizational learning”, en D.S. Pugh (ed.), *Organization theory*, Nueva York, Penguin Books.
- BAUMAN, G.L. (2002), *Developing a Culture of Evidence: Using Institutional Data to Identify Inequitable Educational Outcomes*, Unpublished dissertation, University of Southern California, Los Ángeles, California.
- BENSIMON, E.M., C. Licata y G.L. Bauman (2000), *University B Report*.
- y A. Neumann (1993), *Redesigning collegiate leadership: Teams and teamwork in higher education*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- , D.E. Polkinghorne, G.L. Bauman y E.M. Vallejo (en prensa), “Doing research that makes a difference”, *Journal of Higher Education*.
- , E. Rice y L. Patriquin (2000), *University C Report*.
- BROWN, J.S. y P. Duguid (2000), *The social life of information*, Boston, Harvard Business School Press.
- DAFT, R.L. y G.P. Huber (1987), “How organizations learn: A communication framework”, *Research in the Sociology of Organizations*, 5: 1-36.
- DEVRIES, Wietse (2000), “La evaluación en México: una década de avances y paradojas”, *Pensamiento Universitario*, núm. 90: 79-106.
- DILL, D.D. (1999), “Academic accountability and university adaptation: The architecture of an academic learning organization”, *Higher Education*, 38: 127-154.
- FIOL, C.M. y M.A. Lyles (1985), “Organizational learning”, *Academy of Management Review*, 10(4): 803-813.
- FULLER, S. (2002), *Knowledge Management Foundations*, Oxford, Butterworth Heinemann.
- GARVIN, D.A. (1993), “Building a learning organization”, *Harvard Business Review*, julio-agosto: 78-90.
- HARVEY, C. y J. Denton (1999), “To come of age: The antecedents of organizational learning”, *Journal of Management Studies*, 36(7): 897-918.
- HUBER, G.P. (1991), “Organizational learning: The contributing processes and the literatures”, *Organization Science*, 2 (1): 88-115.

- IBARRA-COLADO (2001), "Considering «New Formulas» for a «Renewed University», The Mexican Experience", *Organization*, 8 (2): 203-217.
- KENT, R. (1995), *Higher Education in Mexico: The Tensions and Ambiguities of Modernization*, paper presented at the OECD/IMHE/CEU Conference, "The World on the Move and Higher Education in Transition", Central European University, Prague, Czech Republic.
- LEVITT, B. y J.G. March (1988), "Organizational learning", *Annual Review of Sociology*, 14: 319-340.
- MARCH, J.G. (1991), "Exploration and exploitation in organizational learning", *Organization Science*, 2 (1): 71-87.
- MARSICK, V.J. y K.E. Watkins (1999), *Facilitating learning organizations. Making learning count*, Vermont, Ashgate Publishing Co.
- POPPER, M. y R. Lipshitz (1998), "Organizational learning mechanisms: A structural and cultural approach to organizational learning", *Journal of Applied Behavioral Science*, 34 (2): 161-179.
- WEICK, K.E. y F. Westley (1996), "Organizational learning: Affirming an oxymoron", en S.R. Clegg, C. Hardy y W.R. Nord (eds.), *Managing organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- WERGIN, J.F. y J.N. Swingen (1999), *Evaluation of Academic Departments. A Strategy Paper for the Pew Charitable Trusts*.

Armando Alcántara Santuario
Alejandro Canales Sánchez

*Tendencias y disyuntivas
en la evaluación del posgrado*

INTRODUCCIÓN

LOS ESTUDIOS de posgrado representan el nivel más alto de los sistemas educativos y de su desarrollo depende la formación de profesionales altamente especializados. Además, como es notorio en algunas regiones, el desarrollo de este nivel educativo tiene una importante influencia en el impulso y consolidación de la investigación científica. Asimismo, los orígenes y desarrollo del posgrado en México como actividad ligada a la investigación científica se dan de manera tardía respecto a Europa, Estados Unidos y Japón.¹

El retraso en la institucionalización de los estudios de posgrado en México, tiene su explicación, entre otras razones, por la inestabilidad política que caracterizó al país durante gran parte del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.² También porque durante décadas el funcionamiento de las universidades mexicanas estuvo centrado en la docencia cuyo objetivo primordial era la formación de profesionales que servirían a las labores del Estado y al ejercicio liberal de la profesión, de acuerdo con el modelo

¹ La creación de la Universidad de Berlín en el siglo XIX significó la institucionalización de la investigación en la universidad. Posteriormente el modelo alemán fue trasladado a los Estados Unidos en donde a la vinculación entre la docencia y la investigación se le añadió el concepto de servicio (Wolfe, 1972; Clark, 1993; y Wittrock, 1996).

² Después del movimiento de independencia de 1810, la universidad fue clausurada y reabierta en varias ocasiones en el contexto de los enfrentamientos armados entre los grupos de México conservadores y liberales que se alternaron el poder político. En la década de los sesenta del siglo XIX la universidad fue clausurada definitivamente y sólo volvió a funcionar hasta la primera década del siglo XX, pocos meses antes del estallido de la Revolución mexicana (Levy, 1995).

de la universidad napoleónica prevaleciente en América Latina. Sin embargo, quizá uno de los elementos más importantes que explican el escaso desarrollo de los estudios de posgrado es el reto que enfrentó el país en los niveles elementales del sistema educativo durante todo el siglo xx y que en buena medida concentró los esfuerzos y recursos gubernamentales. A este respecto, cabe advertir que sólo hasta el final de la década anterior, el sistema educativo en México alcanzó una cobertura para la enseñanza primaria similar a la del grupo de edad demandante.³ En este sentido, al parecer la enseñanza superior, y particularmente los estudios de posgrado, recibieron poca atención debido a que la política gubernamental estuvo concentrada en atender el grave problema de la equidad en el nivel básico.

A partir de los años setenta, con el crecimiento del sistema educativo y especialmente con la expansión del nivel superior, el posgrado también experimentó un notable desarrollo. Sin embargo, a pesar de que en las últimas tres décadas la matrícula en posgrado se ha incrementado a tasas decenales del 100 por ciento y más, el actual volumen sigue siendo muy bajo si lo comparamos con el total de alumnos inscritos en el subsistema de educación superior (alrededor del 6 por ciento).⁴ Aunque, cabe advertir, el incremento partió de una base sumamente reducida: en 1970, la matrícula era de 6,461 y la estimada para el 2003 alcanza los 139,000.

El posgrado en los años noventa, al igual que la educación superior en general, también experimentó las políticas de evaluación impulsadas por el gobierno federal. Sin embargo, a la fecha no queda claro cuáles han sido los resultados de la aplicación de estas políticas y tampoco si las iniciativas más recientes resolverán los problemas. En este trabajo se sostiene que los logros han sido escasos, no se ha revertido la tendencia de concentración regional e institucional, y sólo recientemente se está intentando corregir los errores de la política de evaluación. La exposición se ordena en

³Cfr. SEP, *Perfil de la educación en México*, Tercera edición, México, 2000.

⁴Cfr. cifras del "Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2002" (VFQ, *Segundo Informe de Gobierno*, Presidencia, México, 2002).

cuatro apartados: el primero, en el que se destacan los antecedentes y el desarrollo del posgrado en México. La segunda parte describe y analiza el crecimiento inercial que caracterizó a los estudios de posgrado durante el periodo 1969-1990. El tercer apartado examina las políticas y procesos de evaluación realizados en la educación superior en general y en el posgrado en particular. En el cuarto se revisan las iniciativas más recientes que han sido puestas en marcha para intentar reorientar los estudios de posgrado en función de las nuevas políticas del gobierno federal. Finalmente, se hace una breve reflexión en torno a las implicaciones que se derivan, tanto de las políticas hasta ahora instrumentadas, como de las perspectivas que se vislumbran en los nuevos intentos por cambiar el rumbo del posgrado en México.

LOS ORÍGENES DEL POSGRADO EN MÉXICO

Los antecedentes del posgrado se remontan a los inicios del siglo xx cuando al crearse la Universidad Nacional de México (1910), surge la Escuela Nacional de Altos Estudios (ENAE) cuyo objetivo era perfeccionar y elevar a nivel superior los estudios que se realizaran en las Escuelas Nacional Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingeniería y de Bellas Artes. En 1925, la Escuela Nacional de Altos Estudios “se transformó en Facultad de Filosofía y Letras, Normal Superior y Escuela de Estudios Superiores o Escuela de Graduados. En 1937 se separó la sección de Ciencias para convertirse en la Facultad de Ciencias, y aquella continuó en lo que hoy es la Facultad de Filosofía y Letras” (Arredondo, 1998: 356). Asimismo, el desarrollo del posgrado ha estado asociado al de la educación superior y la ciencia y la tecnología. En 1935 se creó el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica (Conesic). Por esa época se crearon en la UNAM los institutos de Física, de Matemáticas y de Biología, además de la Facultad de Ciencias. Fuera de la UNAM, también se establecieron el Instituto Agropecuario y el de Salud y Enfermedades Tropicales; en el área de las ciencias sociales se crearon el Instituto

Nacional de Antropología e Historia y la Casa de España, que posteriormente se convertiría en El Colegio de México (Arredondo, 1998; Domínguez *et al.*, 1998).

Por su parte la UNAM creó la Escuela de Graduados en 1946, con el objetivo de coordinar la enseñanza de los estudios realizados después de la licenciatura. En esos años se definieron y distinguieron los “altos estudios” o “estudios superiores” de poslicenciatura, es decir, como estudios de posgrado. En 1956, el Consejo Universitario suprimió la Escuela de Graduados, creó el Consejo de Doctorado y confirió a las facultades la atribución de ofrecer cursos y otorgar títulos de posgrado. En 1967, el Consejo de Doctorado se convirtió en el Consejo de Estudios de Posgrado.

Desde sus inicios (también en la década de los treinta) el Instituto Politécnico Nacional (IPN) impartió cursos de posgrado en la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica (ESIME). En 1946 la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas comenzó a otorgar los grados de maestro y doctor en ciencias. En la actualidad en el IPN existen alrededor de 100 programas de posgrado. En 1961 se creó el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) con el objetivo de conjugar la investigación y la formación de posgrado en distintas áreas y disciplinas al más alto nivel. En la actualidad el Cinvestav es una entidad que goza de gran autonomía organizativa y financiera y constituye uno de los principales centros de investigación del país. Cuenta con unidades localizadas en diversas entidades de la República.

A pesar de que la Universidad Nacional y el Instituto Politécnico han sido dos instituciones públicas con un importante papel en la formación de recursos, la Universidad Nacional concentró, como veremos en el siguiente apartado, el mayor volumen de matrícula de posgrado hasta los años setenta. Por último, otro elemento relevante en el impulso al posgrado fue la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en 1970, mismo que se convirtió en el principal organismo para promover y fomentar la investigación científica y humanística. El Conacyt otorga también desde su fundación el mayor número de becas para realizar estudios de posgrado en el país y en el extranjero. Ade-

más, es el organismo responsable de establecer los principales lineamientos de política para el posgrado.

EL CRECIMIENTO INERCIAL DE LOS ESTUDIOS DE POSGRADO: 1969-1990

Unas cuantas cifras ilustran el importante crecimiento de los estudios de posgrado entre 1969 y 1990, años en los que por cierto no se expresó claramente una política para este nivel educativo.⁵ En 1969, como se aprecia en la tabla 1, solamente había 13 instituciones de educación superior que ofrecían estudios de posgrado, de las cuales sólo dos eran privadas (ITESM y UIA). En total se ofrecían 195 programas, poco más de la mitad en el nivel de maestría, un tercio en especialización y el resto en el nivel de doctorado.

En total había 5,011 alumnos inscritos; de los cuales tres cuartas partes estaban concentrados en el D.F. Las instituciones públicas absorbían el 85 por ciento del total de la matrícula. La Universidad Nacional tenía el mayor volumen de la matrícula total: seis de cada 10 alumnos. El 56 por ciento de la matrícula estaba inscrito en el nivel de maestría, 34 por ciento en especialización y 11 por ciento en doctorado. Cabe advertir que la matrícula del posgrado representaba 2.6 por ciento del total de la matrícula de enseñanza superior que en ese entonces sumaba 191,348.⁶

En 1980, poco más de una década después, el número de instituciones que ofrecían estudios de posgrado se multiplicó por un factor de siete y casi alcanzó el centenar de instituciones, de las cuales casi un tercio eran privadas (véase tabla 2).⁷ La matrícula se

⁵ Las cifras, salvo que se indique lo contrario, provienen de los anuarios estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Tomamos 1969 como año base porque al año siguiente se interrumpió su publicación anual y las cifras de 1970 a 1976 se encuentran agregadas en una sola publicación de ANUIES.

⁶ La cifra aumenta a 389,566 –y en consecuencia disminuye la proporción del posgrado– si se considera al bachillerato y al conjunto de instituciones que ofrecían estudios a nivel técnico y que en ese entonces se contabilizaba en los anuarios de ANUIES.

⁷ Suman 32 y se contabilizan las distintas sedes de una misma institución como el ITESM o la UNAM.

Tabla 1

MATRÍCULA DE POSGRADO, 1969

	<i>Especialización</i>	<i>Maestría</i>	<i>Doctorado</i>	<i>Total</i>
UANL	-	403	-	403
ITESM	-	608	-	608
U. de Guadalajara	-	8	-	8
U. de Guanajuato	-	5	-	5
Chapingo	-	200	-	200
ESAT-TAB.	-	4	-	4
UNAM	1,677	1,012	366	3,055
IPN	-	201	93	294
Colmex	-	105	4	109
Cinvestav	-	101	20	121
Normal Superior	-	-	45	45
Esc. de Salud Pub.	-	44	-	44
UIA	-	111	4	115
Total	1,677	2,802	532	5,011

Fuente: ANUIES, *Anuario estadístico 1969*.

Tabla 2

POSGRADO, 1970-2000

	<i>Instituciones</i>	<i>Programas</i>	<i>Estudiantes</i>
1970	13	195	5,011
1980	98	836	25,502
1990	154	1,235	43,965
2000	179	3,760	118,099

Fuente: ANUIES, *Anuarios estadísticos 1969-2000*.

quintuplicó; sumó poco más de 25,000 alumnos (71 por ciento maestría, 24 por ciento especialización y cinco por ciento doctorado). Sin embargo, la concentración de la matrícula en el D.F. comenzó a disminuir hasta un 58 por ciento, respecto de 1969 (véase tabla 3); también disminuyó en seis puntos porcentuales la participación de las instituciones públicas en la captación de la

Tabla 3

MATRÍCULA DEL POSGRADO, 1970-2000

	1970 (%)	1980 (%)	1990 (%)	2000 (%)
D.F.	75.5	57.8	43.5	35.0
Otras ciudades	24.5	42.2	56.5	65.0

Fuente: ANUIES, *Anuarios estadísticos 1969-2000*.

matrícula. Los programas, por su parte, se diversificaron y sumaron 1,299; el 64 por ciento de los cuales era de maestría, el 26 por ciento eran de especialización y el 10 por ciento de doctorado. También se incrementó la proporción de la matrícula en posgrado, respecto de la matrícula total en el sistema de enseñanza superior: en 1980 representaba el 3.5 por ciento; casi un punto porcentual más que en 1969.

En 1990 el número de alumnos inscritos en alguna institución de educación superior era de 1'243,000 de los cuales poco más de 43,000 cursaban el posgrado. Es decir, la matrícula en el posgrado casi se duplicó entre 1980 y 1990. Por su parte, los programas sumaron poco más de 1,600 y el número de instituciones rebasó las 150. Del total de alumnos, el 62 por ciento cursaba estudios de maestría –básicamente en ciencias sociales y administrativas–, el 35 por ciento de especialización y solamente el 3 por ciento (poco más de 1,000) realizaba estudios de doctorado. Además, del total de la matrícula del posgrado en 1990, el Distrito Federal siguió disminuyendo su participación relativa, ahora con el 43 por ciento. Tres entidades federativas comenzaron a contar con una matrícula importante: Nuevo León 14 por ciento y los estados de México y Jalisco con 8 por ciento cada uno (véanse tablas 3 y 4).

En suma, entre principios de los años setenta y 1990 la matrícula y los programas se multiplicaron por un factor de 8: la primera pasó de 5,011 a 43,965 y los programas de 195 a más de 1,600. Las instituciones, por su parte, pasaron de 13 a más de 150. El mayor crecimiento fue entre 1970 y 1980, en donde el número de instituciones se multiplicó por un factor de siete y la

Tabla 4

MATRÍCULA DEL POSGRADO, 1970-2000

	1970 (%)	1980 (%)	1990 (%)	2000 (%)
Público	85.6	80	78	60
Privado	14.4	20	22	40

Fuente: ANUIES, *Anuarios estadísticos 1969-2000*.

matrícula y los programas se quintuplicaron; entre 1980 y 1990 las instituciones, los programas y la matrícula más bien se duplicaron. Además, como se ha hecho notar, el D.F. disminuyó su participación relativa del 75 al 43 por ciento, pero de cualquier manera siguió concentrando el mayor volumen de la matrícula en términos absolutos. Tenemos entonces una expansión que siguió las tendencias de crecimiento del sistema de enseñanza superior en el país, pero que no siguió la orientación de una política explícita.

LA EVALUACIÓN DEL POSGRADO EN LOS AÑOS NOVENTA

Desde mediados de los años ochenta, Conacyt, el principal organismo encargado de la política científica y tecnológica, impulsó la realización de diagnósticos sobre el posgrado en el país (cfr. Loyo y Padua, 1996). Los resultados más sobresalientes indicaron la necesidad de incrementar la matrícula, así como la calidad y funcionalidad de los programas. También se llamó la atención sobre el fuerte desequilibrio del posgrado en el centro del país y en el resto de entidades federativas. Además, se destacaron otros problemas graves como los bajos índices de titulación, la escasa productividad de algunos programas, la duración excesiva de los estudios y el gran número de programas concentrados en disciplinas. Algunas de las sugerencias que se plantearon fue que Conacyt revisara y reo-

rientara sus criterios para otorgar apoyos, así como alentar a los programas que tuvieran un mayor número de profesores de tiempo completo y crear programas especiales de formación docente en las áreas menos desarrolladas.

Al mismo tiempo, desde finales de los años ochenta, se comenzó a impulsar la política de evaluación en el sistema de enseñanza superior. A partir de 1990 se establecieron formalmente tres procesos de evaluación: el institucional, a cargo de las propias instituciones; el interinstitucional sobre programas académicos por medio de comités de pares; y el del sistema en su conjunto (subsistemas y sistema de educación superior). En lo que se refiere a la evaluación de los programas de posgrado, el mecanismo al que se recurrió (y se sigue recurriendo aún) con mayor frecuencia es el de pares académicos, por áreas de conocimiento, el cual viene operando desde 1993 (Arredondo, 1998).

Sin embargo, la política más importante para el caso del posgrado fue la puesta en marcha en 1991 del Padrón de Posgrados de Excelencia de Conacyt. La principal finalidad de esta iniciativa fue crear un sistema que permitiera discriminar la calidad de los múltiples programas de maestría y doctorado que habían proliferado en los años setenta y ochenta. El ingreso o la exclusión del padrón era realizada con base en una valoración de distintos indicadores, tales como el tipo de personal académico encargado de impartir el programa (dedicación, formación, pertenencia al SNI, líneas de investigación, productividad), la eficiencia terminal, la infraestructura, etcétera. Los programas valorados podían ser aceptados o rechazados; los primeros eran clasificados como aprobados, condicionados o emergentes. Los que eran aceptados obtenían apoyos financieros, ya sea en forma de becas para los estudiantes o en recursos para consolidar la infraestructura de los programas. Algunos opinaron que este sistema constituía un mecanismo que permitía asegurar la calidad de los programas, diferenciar los numerosos programas existentes y conferir derechos a los programas evaluados, por lo que en última instancia era más bien un mecanismo de acreditación en lugar de uno de evaluación propiamente dicho (Arredondo, 1998). Por su parte, las

autoridades consideraban que el sistema garantizaría un mecanismo efectivo para otorgar becas a los estudiantes.

Adicionalmente a las becas otorgadas por Conacyt, el gobierno federal también otorgó becas para estudios de posgrado a partir de mediados de los años noventa al personal académico de carrera con el fin de mejorar su perfil (*cfr. Programa Nacional de Educación, 2001*). Entre estas iniciativas estuvieron: el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) que otorgó 3,044 becas (2,220 nacionales y 824 para el extranjero) a profesores de universidades públicas y de los cuales una tercera parte se han graduado (516 en maestría, 363 en doctorado y 20 en especialidad); el Programa de Superación del Personal Académico (Supera-ANUIES) con 2,196 becas en el periodo 1994-2000 para profesores de diferentes sectores de enseñanza superior (incluyendo tecnológicas, centros de investigación y particulares) y de los cuales se graduaron el 43 por ciento; y, finalmente, el Programa Promep-SEIT-COSNET que otorgó 2,396 becas a profesores de institutos tecnológicos y de los cuales solamente el 17 por ciento se ha graduado.

Finalmente, en el nivel de la evaluación de sistemas y subsistemas, ésta se ha dado en el contexto de la incorporación de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Así, en 1994 nuestro país solicitó a esta organización la evaluación de las políticas de ciencia y tecnología (OCDE, 1994), y en 1996 la de las políticas de educación superior, aunque también se incluyó el nivel medio superior (OCDE, 1997). De acuerdo con la organización antes mencionada, los análisis del sector científico y tecnológico tienen un doble objetivo. En primer término, permitir que los países interesados puedan evaluar, en un plano a la vez político, económico y estructural, las medidas adoptadas para fortalecer el papel que desempeña la investigación científica y tecnológica en la realización de los objetivos nacionales. En segundo lugar, los análisis contribuyen a enriquecer el conjunto de conocimientos adquiridos acerca del contenido de las políticas científicas y tecnológicas y sobre su función como instrumento de gobierno. De esa manera, los estados miembros de la OCDE pueden sacar provecho de una experiencia que los ayude a per-

feccionar sus propios instrumentos científicos y tecnológicos y a mejorar sus métodos para tomar decisiones (OCDE, 1994). Respecto a los estudios de posgrado, el examen de la OCDE realizado en 1996 destacó, como ya se había notado en los diagnósticos del propio Conacyt, que había una fuerte concentración geográfica de la matrícula en el D.F. y sólo unas cuantas instituciones concentraban la mayor parte (la UNAM significativamente), y el escaso número de titulados a nivel de doctorado (250 anuales).⁸

En lo que concierne a la operación del Padrón de Posgrados de Excelencia, cabe advertir que en el primer año de funcionamiento se registraron 833 programas –casi la totalidad de programas–, de los cuales solamente fueron aceptados el 51 por ciento.⁹ El número de programas registrados disminuyó a lo largo de la década, pero el porcentaje de aceptados se incrementó: en el ciclo 1999-2000 de un total de 292 programas fue aceptado el 63 por ciento. Respecto de los programas aceptados, la mayoría (7 de cada 10) eran “aprobados” y los menos (3 de cada 10) estaban “condicionados” a reserva de que satisficieran para el ciclo escolar siguiente alguna observación de los evaluadores. Al final de la década la tendencia se modificó: de cada 10 programas tres estaban aprobados, cinco condicionados y uno emergente (programas que si eran apoyados posteriormente se convertirían en programas consolidados).

Cabe preguntarse, por otro lado, si el Padrón de Posgrados de Excelencia resolvió los problemas detectados una década antes en este nivel educativo. La respuesta, como veremos enseguida, es negativa. En primer lugar, porque los apoyos fueron captados por los programas y las instituciones de mayor trayectoria, como había ocurrido antes. Pero quizás el mayor problema es que la iniciativa únicamente se dirigió a los posgrados orientados a la inves-

⁸Los examinadores de la OCDE señalaban: “Así pues, está claro que hay que desarrollar los estudios de posgrado; por cierto, el movimiento está en marcha. Pero tal desarrollo no debería darse en una forma anárquica, en la que cada institución decidiera al respecto individualmente: habría que implantar redes de instituciones que intercambiasen entre sí estudiantes de ese nivel...”, (OCDE, 1997: 188).

⁹Las cifras sobre el Padrón de Posgrados de Excelencia provienen de la página electrónica de Conacyt: www.conacyt.mx/daic/padron-excel/index.html

tigación y no hubo espacio para aquellos interesados exclusivamente en el desarrollo y la profesionalización.¹⁰ Tal vez el aspecto positivo fue que dentro del amplio espectro de programas que se decían orientados a la investigación, el padrón permitió diferenciar desempeños y calidades de los programas de este tipo. Por ejemplo, de los más de 800 programas en el área de ciencias sociales y administrativas solamente el 12.4 por ciento estaba en el padrón; también de los cerca de 500 programas de educación y humanidades, solamente el 10 por ciento fue aceptado. Por el contrario, el área de ciencias naturales y exactas con cerca de 300 programas tenía más de la mitad de su programas aceptados (54 por ciento).¹¹ A pesar de las diferencias por área de conocimiento, se calcula que de un total potencial de 2,500 programas solamente el 20 por ciento está en el padrón.

Sin embargo, la mayoría de programas clasificados como emergentes no logró consolidarse, pese al apoyo recibido; tampoco se logró un incremento importante en la matrícula de maestrías y doctorados. Por lo tanto, la concentración geográfica e institucional continuó. Las cifras del año 2000 indican que la matrícula fue de 118,000 (seis de cada 10 estudiantes de posgrado estaban en instituciones públicas, dos menos que en 1990) y aunque casi triplicó la cantidad que tenía en 1990, el incremento no fue muy diferente al de las décadas anteriores. Además, del total de la matrícula de posgrado: el 70 por ciento estaba matriculado en maestría, el 23 por ciento en especialización y 7 por ciento en doctorado. Probablemente, los porcentajes de participación de la maestría y el doctorado sean los cambios más notorios: a lo largo de la década se incrementaron en 9 y 4.1 puntos porcentuales, respectivamente. Las especializaciones, por su parte, disminuyeron en 13 puntos porcentuales: pasaron de 36 a 23.2 por ciento en el periodo considerado. La concentración de

¹⁰ Germán Álvarez (2002) señala que: "también trajo aspectos negativos, no sólo porque su alcance y sus recursos han sido limitados, sino porque estimuló comportamientos adaptativos y desviaciones en la orientaciones de programas que no están genuinamente dirigidos a la formación de investigadores" (p. 37).

¹¹ Estos datos provienen de ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.

la matrícula en el D.F. también disminuyó (pasó de 43.5 a 35 por ciento), pero tampoco fue muy distinta de la tendencia de las décadas anteriores. Tal vez el otro cambio notable fue la disminución de la matrícula en instituciones públicas: pasaron de concentrar el 78 por ciento en 1970 al 60 por ciento entre 1990 y el año 2000.

INICIATIVAS RECIENTES EN LA EVALUACIÓN DEL POSGRADO

Al final de los años noventa ya se había hecho notar que la principal iniciativa de evaluación en el nivel de posgrado no había logrado solucionar los problemas de este nivel educativo. Persistían los problemas de concentración regional, institucional y por área de estudio.¹² Además, coexistían múltiples programas de calidades muy heterogéneas y, lo esencial, el Padrón de Posgrados de Excelencia se había concentrado en programas orientados a la investigación y había logrado una cierta diferenciación, pero había desalentado aquellos programas cuyos propósitos no coincidían con los de investigación sino más bien con un desarrollo profesional.

Al interior del mismo Conacyt al inicio del año 2000 se constituyó un equipo de trabajo para desarrollar una propuesta de conformación de un Padrón Nacional de Programas de Posgrado, en el que ahora tendrían cabida y apoyo los programas orientados a la formación profesional (no sólo los de investigación).¹³

¹²El Programa Nacional de Educación de la actual administración gubernamental admitía que "en el nivel de posgrado existe una alta concentración geográfica, más de 61.2 por ciento de la matrícula se localiza en el Distrito Federal y en los estados de Nuevo León, Jalisco, Puebla y México. El 55 por ciento de los estudiantes de doctorado están inscritos en instituciones del Distrito Federal. El reto consiste en ampliar y fortalecer la oferta de posgrados de las IES situadas fuera del Distrito Federal, mejorando el nivel de habilitación de su profesorado de carrera y su organización en cuerpos académicos, y asegurando que cuenten con la infraestructura necesaria para desarrollar sus actividades docentes y de generación y aplicación del conocimiento" (SEP, *op. cit.*: 190).

¹³El equipo estaba formado por una decena de funcionarios de Conacyt, ANUIES y SEP. Difundieron una primera versión del documento-propuesta el 17 de julio del año 2000 en la página electrónica de Conacyt.

Este equipo señaló, por ejemplo, que la exclusión del padrón de excelencia se debía a que los criterios e indicadores de evaluación no eran aplicables a los “programas de calidad con orientación profesional”. Por lo cual, tampoco resultaba apropiado el mecanismo para diferenciar la calidad de ese tipo de programas.

El equipo técnico propuso la creación de un Padrón Nacional de Programas de Posgrado, el cual incluiría criterios y procedimientos utilizados por Conacyt y establecería lineamientos e indicadores para valorar los programas profesionalizantes de calidad. En octubre de 2001 fue publicada la primera convocatoria de esta nueva iniciativa y ya está en operación el programa. Las primeras cifras disponibles muestran un comportamiento similar al Padrón de Posgrados de Excelencia (la iniciativa de 1991); es decir, porcentaje similar de exclusión, mayor favorecimiento a los programas más consolidados y dificultades para modificar las tendencias estructurales del posgrado.¹⁴ Como se muestra en la tabla 5, de un total de 938 programas que solicitaron su incorporación, solamente fueron aceptados el 22 por ciento, porcentaje similar al que presenta el Padrón de Posgrados de Excelencia. La desagregación por niveles educativos muestra que solamente fueron aceptados el uno por ciento de los programas de especialización, el 21 por ciento de maestría y el 45 por ciento de doctorado; como se aprecia, es casi insignificante la cifra de especializaciones. En la diferenciación por sectores se muestra que las tasas más altas de rechazo fueron para las universidades estatales y los institutos tecnológicos (nueve de cada 10 en ambos casos). Por el contrario, los centros públicos de investigación –formados mayoritariamente por los centros de investigación consolidados– casi el 100 por ciento de sus programas fueron incorporados, y el 64 por ciento en el caso de las tres instituciones con financiamiento federal (UNAM, UAM e IPN).

¹⁴Las cifras están tomadas de: Eugenio Cetina, *PNE 2001-2006. Avances logrados: educación superior*, mesa redonda “Políticas de Educación Superior”, julio de 2002.

Tabla 5

PROGRAMA NACIONAL DE POSGRADO, 2001

Sectores	Programas	Aceptados
Universidades estatales	645	7.0 %
Universidades federales	89	64.0 %
Centros públicos de investigación	65	97.0 %
Institutos tecnológicos	85	3.5 %
Universidades privadas	36	30.6 %
Otras instituciones	27	66.7 %

Fuente: Eugenio Cetina, *PNE 2001-2006. Avances logrados: educación superior*, mesa redonda "Políticas de Educación Superior", julio de 2002.

CONCLUSIONES

Los estudios de posgrado en México han experimentado un importante crecimiento en las últimas tres décadas. Durante el periodo 1969-1990, el crecimiento siguió las tendencias inerciales del sistema; una fase de crecimiento inercial y de libre albedrío. A partir de los años noventa, en el marco de la política de evaluación del sistema, se impulsó una nueva fase de regulación de este nivel educativo con la creación de un Padrón de Posgrados de Excelencia, con la principal finalidad de acreditar programas, focalizar apoyos, regular y fomentar el crecimiento de este nivel educativo. Sin embargo, una década después de su puesta en marcha, el crecimiento no fue notoriamente distinto al observado en las décadas anteriores, siguió siendo insuficiente y persistió su concentración regional e institucional. Los apoyos se concentraron en las instituciones con los programas consolidados y se desalentó a los programas con una orientación profesionalizante. También conviene reconocer que una parte importante de la fuerza motriz que impulsó la ampliación de los estudios de posgrado fueron las deficiencias formativas, por lo que el nivel de posgrado se consideró como una forma de subsanar la calidad de la licenciatura y una posibilidad de obtener una credencial más competitiva en el mercado laboral. Además, otros elementos que también presio-

naron el impulso del posgrado en el mercado académico, fue su articulación con el conjunto de iniciativas de evaluación del rendimiento individual en el que los grados académicos fueron contabilizados para recibir mayores incentivos económicos (programas institucionales de incentivos y SNI) o para pertenecer a los circuitos de toma de decisiones (titularidad en comisiones de evaluación y financiamiento de proyectos).

A partir del año 2000, con la creación de un Padrón Nacional de Programas de Posgrado se está intentando suplir las deficiencias derivadas del anterior sistema de acreditación, pero a la vista de su primer año de operación, todavía es incierto si logrará revertir las tendencias estructurales del posgrado, impulsar su crecimiento y, lo más importante, derivar una auténtica estrategia de apoyo a los programas emergentes. Por último, consideramos que los efectos positivos de la evaluación consistieron en el establecimiento de criterios académicos e indicadores para que los programas académicos pudieran ser incluidos en el Padrón Nacional de Programas de Posgrado. Los efectos negativos consistieron en que, pese a esta iniciativa, continuaron y en ocasiones se agudizaron los problemas de concentración de instituciones, programas y matrícula estudiantil, además de que los heterogéneos niveles de calidad no pudieron ser reducidos de manera significativa. Peor aún fue el efecto que se manifestó en una especie de segmentación institucional, en el cual sólo unas cuantas instituciones pudieron hacer que sus programas ingresaran al padrón antes mencionado; mientras que un número importante de las instituciones que fueron excluidas de dicho padrón, no pudieron volver a solicitar su ingreso debido a la falta de una sólida infraestructura académica.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTBACH, Philip G. (2001), *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo-UNESCO.

- ÁLVAREZ, Germán (2002), "La calidad y la innovación en los posgrados", *Revista de la Educación Superior*, núm. 124, ANUIES, México, octubre-diciembre, pp. 31-38.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- ARREDONDO, Martiniano (1998), "La educación superior: el posgrado", en Pablo Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CETINA, Eugenio (2002), *PNE 2001-2006. Avances logrados: educación superior*, mesa redonda "Políticas de Educación Superior", julio.
- CLARK, Burton (1997), *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades-Miguel Ángel Porrúa.
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2001), *Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- DOMÍNGUEZ, Raúl, Judith Zubieta y Gerardo Suárez (1998), *Cincuenta años de ciencia universitaria: una visión retrospectiva*, México, Coordinación de Humanidades-Coordinación de la Investigación Científica-Miguel Ángel Porrúa.
- KENT, Rollin (1993), *La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales*, Buenos Aires, CEDES.
- LEVY, Daniel C. (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica: desafíos privados al predominio público*, México, FLACSO-UNAM-CESU-Miguel Ángel Porrúa.
- LOYO, Aurora y Jorge Padua (coords.) (1996), *Economía y políticas en la educación. La investigación educativa en los ochenta perspectivas para los noventa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- MENDOZA, Javier (1998), "La educación superior privada", en Pablo Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCE Y ACADEMIA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA (1996), *Evaluación del posgrado de la UNAM: biomedicina, ciencias, ingeniería y química*, México, UNAM.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (1994), *Políticas nacionales de la ciencia y la tecnología: México*, París, OCDE.
- (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación superior*, París, OCDE.

- _____ (2000), *Perfil de la Educación en México*, México, SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- WITTROCK, Björn (1996), "Las tres transformaciones de la Universidad moderna", en Sheldon Rothblatt y Björn Wittrock (comps.), *La universidad europea y americana desde 1800. Las tres transformaciones de la Universidad moderna*, Colección Educación y Conocimiento, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, S.A.
- WOLFLE, Dael (1972), *The Home of Science: The Role of the University*, Nueva York, McGraw-Hill.

Humberto Muñoz García
María Herlinda Suárez Zozaya

*La ciencia en México: desarrollo desigual
y concentrado*

ACORDE con los escenarios de la globalización económica que ahora se proyectan sobre el mundo exigiendo cambios por doquier, la historia política reciente de México está marcada por cuatro acontecimientos decisivos: en 1994, la firma del Tratado del Libre Comercio (TLC) que, en términos comerciales, integra al país a la zona norte del continente americano; en ese mismo año, el ingreso de México a la OCDE que, en cierta medida, representa un espacio en el cual toma cuerpo la aspiración del país de pertenecer al mundo desarrollado. También, el levantamiento zapatista, manifestación de las profundas desigualdades sociales que imperan en la República. Y, por último, en el año 2000, el colapso del sistema de gobierno priísta que, aludiendo a los pactos surgidos de la Revolución mexicana, ocupó la presidencia por más de 70 años.

Los primeros dos acontecimientos ubican al país en un lugar distinto al que hasta ahora había ocupado en el escenario internacional, en cuanto a alianzas e identidades.¹ Llevan implícita la aceptación de una disciplina económica que sigue la lógica de los mercados globales e inscriben al país en el marco de los procesos mundiales de reestructuración del capitalismo. Por su parte, el cambio de régimen político que, desde nuestro punto de vista es inseparable de los otros dos acontecimientos, ha debilitado la legitimidad de las instituciones nacionales antes consolidadas y está transformando la orientación de los referentes culturales desde

¹ En los años noventa, México firmó otros acuerdos internacionales importantes entre los que destaca el tratado comercial con la Unión Europea (1998).

donde se han construido los proyectos y horizontes de futuro de la sociedad mexicana.

En los nuevos horizontes, “lo social” se está inscribiendo en nuevas “institucionalidades” y “lo político” se está configurando a partir de un Estado que ha ido cediendo lugar al “imperio del mercado”. En este imperio, dadas las actuales condiciones de avance tecnológico, la “fuerza de trabajo”² que antes jugara el papel central en la sociedad industrial, está compartiendo su lugar social y económico con la información y el conocimiento, que se han convertido en las mercancías más valoradas y apreciadas para la acumulación de capital (Castells, 1999). Así, en la llamada “sociedad del conocimiento”, las posibilidades de autonomía o dependencia y las diferencias entre pobres, ricos y poderosos se relacionan, cada vez más, con las distintas capacidades de los individuos, las organizaciones, instituciones, países y regiones, para conducir y gestionar procesos de producción y consumo de información y de conocimiento.

Desde luego, aquí se impone la pregunta acerca de las capacidades (o incapacidades) que tiene México, en términos de gestión, producción y consumo de información y conocimiento. No es difícil contestar que sus capacidades parecen ser escasas, cuando no se desconoce que en el país existe una especie de obsesión, por parte de los inversionistas y de los tomadores de decisiones, por priorizar rubros donde se puede prever rentabilidad a corto plazo. Consecuencias de esta obsesión son el hecho de que hoy los niveles educativos de la población sean bajos, pocos los recursos y apoyos que recibe el desarrollo de la ciencia y la tecnología y débil y escasa la infraestructura para la investigación y la docencia de calidad. Asimismo, el sector empresarial mexicano no parece interesarse en consumir y mucho menos en producir conocimiento. De hecho, ha manifestado su escaso interés por invertir en sus propios sistemas de innovación tecnológica y reconocido su preferencia por la importación.³

²Estamos haciendo alusión al concepto marxista.

³Podría señalarse que las empresas extranjeras ejercen un peso notable en el sistema productivo, en la industria y los servicios, pero tampoco muestran interés en desarrollar la producción de conocimiento en México, toda vez que su tecnología y procesos de innovación provienen de su casa matriz.

Por su parte, la comunidad científica nacional es exigua y ha expresado que la sociedad mexicana no otorga un valor estratégico al conocimiento para mejorar las condiciones de vida y que hay poco apoyo a la profesionalización de la actividad científica.⁴ De esta manera, para efectos de competitividad económica basada en el conocimiento, los soportes institucional y cultural del país nos revelan preocupantes desventajas.

Con todo, en el momento actual, marcado por el cambio a nivel internacional y nacional, existe la oportunidad de “esculpir una nueva historia”. Ahora, es momento de remontar, o cuando menos reducir, los rezagos y desigualdades que han pesado sobre el país desde hace muchos años, por no decir de siempre. Es cierto que, para lograrlo, se requiere llevar a cabo esfuerzos enormes pero, en el contexto actual marcado por la competencia, apostarle en serio a la educación y al desarrollo de la ciencia y la tecnología se ha convertido, como nunca antes, en una demanda para la sobrevivencia.⁵ Hoy, tener la capacidad de generar valor-conocimiento⁶ constituye un factor de carácter estratégico (Giddens, 1990; Delanty, 2001).

Ante esta realidad y de cara a la oportunidad que hoy brinda la historia, México ha venido ciñendo sus políticas nacionales a las recomendaciones de los organismos internacionales multilaterales. Consecuentemente, se han estado dando cambios en lo que se refiere a agendas, actores y escenarios involucrados, así como a montos y distribución de los recursos y apoyos otorgados. Sin

⁴ Hay diversos documentos de la Academia Mexicana de Ciencias que mencionan cuestiones como las citadas. También dos encuestas, una realizada por el Sistema Nacional de Investigadores (1999) y otra por la Cámara de Diputados (2002), con opiniones de investigadores que sostienen estas afirmaciones. Las encuestas no están publicadas.

⁵ Educación, ciencia, tecnología y conocimiento no son conceptos intercambiables, ni su relación es directa y de sentido único. Sin embargo, los desarrollos en el campo de la teoría de la gestión del conocimiento, reconocen a la educación, a la ciencia y a la tecnología como recursos críticos, factores estratégicos o activos estratégicos cuyo *stock* constituye una buena medición de las competencias distintivas de las empresas y de los países en el marco de la sociedad de la información y del conocimiento.

⁶ El término conocimiento precedido por el de valor da cuenta del proceso de mercantilización, en cuanto a los valores de uso y de cambio. En el contexto actual, “la penetración del conocimiento en todas las esferas de la vida es claramente una de las principales características de la época” (Delanty, 2001: 5).

embargo, ante la “gestión del cambio” resulta peligroso llevar a cabo acciones sin reconocer “tradiciones”. El peligro estriba en que, en el afán por revertir tendencias, lo que hoy es fortaleza se convierta mañana en debilidad.

El presente estudio analiza información del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) porque refleja algunas de las cuestiones trascendentes del desarrollo científico del país. El SNI fue creado por el gobierno federal en 1984, año que forma parte de un periodo crítico debido a la caída de los salarios académicos. A través de él se estableció un mecanismo de estímulos económicos a los investigadores mediante la evaluación de su trabajo.⁷ En los años que lleva operando ha seguido un proceso en que se han dado cambios en sus objetivos, reglas de operación y resultados (*e.g.* Zubieta y Rueda, 2002). A lo largo del tiempo se ha vuelto un mecanismo legítimo de evaluación entre la comunidad científica y ha logrado imponer estándares de calidad aceptados nacionalmente.

Actualmente, el SNI, además de los estímulos económicos, distribuye símbolos de prestigio, reconoce el liderazgo y entre sus propósitos están: contribuir a elevar los niveles académicos de la educación superior, fortalecer el posgrado y desarrollar una cultura científica y tecnológica en México.⁸ Es un instrumento de política importante para orientar, en alguna medida, los esfuerzos para producir conocimiento y, hoy en día, el número relativo de investigadores pertenecientes al SNI es uno de los indicadores más utilizados para evaluar a las instituciones académicas. Considerando estos elementos, este sistema constituye un soporte de las capacidades del país, en lo que se refiere a conocimiento y, sin duda, a partir del análisis de sus características se puede observar lo que está sucediendo en esta materia.

La información y el análisis del SNI que realizamos en este trabajo muestran la distribución de los miembros según caracte-

⁷ Desde el inicio, la beca que otorga el SNI se convirtió en una parte sustancial del ingreso económico de los investigadores. Para el grueso de los miembros del sistema puede llegar a representar la mitad o más de su remuneración mensual. Véase en este mismo volumen el texto de Suárez y Muñoz acerca de los efectos desinstitucionalizantes de la evaluación.

⁸ Véase el Reglamento del SNI vigente en la página web del Conacyt.

rísticas de la institución de su adscripción, para el año 2000, las áreas de conocimiento en que se dividen los miembros del sistema y su base territorial. Se incluyen, después de haber hecho este análisis, consideraciones en torno a nuevos escenarios, tareas y actores de la gestión en materia de ciencia y tecnología, así como acerca de las tendencias de inversión financiera. Sin duda, estos son factores que potencian o merman las capacidades de gestión y conducción de las políticas educativas y de ciencia y tecnología y nos hablan de los valores que está cobijando la "nueva política" y que seguramente, tendrá repercusiones sobre el SNI. De hecho, varios autores ya han llamado la atención sobre la transformación del *ethos* académico (Licha, 1996) y sobre la irrupción, en Estados Unidos, Canadá y Australia, principalmente, de lo que se ha dado por llamar capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1997). La pregunta es: en México, ¿hacia dónde se están orientando los cambios y qué consecuencias pueden preverse?

EL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES (SNI)

El número de personas que dan soporte a la producción de conocimiento puede estimarse de diferentes maneras. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) realizó un estudio en el que define que, en el año 2000, había en el país 24,000 personas dedicadas a actividades de investigación (véase cuadro 1), de las cuales el 38 por ciento contaba con el grado de doctor. Con base en la primera cifra, el Conacyt plantea, en su Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) 2001-2006, la necesidad de conseguir una cantidad de investigadores tres veces superior y agregar 15 veces más doctores, para el año 2006 (Conacyt, 2001).

Los investigadores que tienen membresía en el SNI representan un tercio del total de quienes se dedican a labores de investigación (véase cuadro 1). Desde su creación, en 1984, este sistema ha ido incrementando la cifra de las membresías que ofrece, pasando de 1,396 afiliados en el primer año a 8,018 para el año 2001 (véase

*Cuadro 1*MÉXICO: INDICADORES DE RECURSOS HUMANOS
PARA LA ACTIVIDAD CIENTÍFICA

<i>Indicadores</i>	<i>Número de personas</i>	<i>Año de referencia</i>	<i>Fuente</i>
Población total	97'014,867	2000	Censo
Población económicamente activa	43'298,646	2000	Censo
Población con licenciatura o más que trabaja en labores de ciencia y tecnología	2'358,039	2000	Censo
Población que ha estudiado posgrado	388,397	2000	Censo
Personal académico en IES*	192,406	1999	ANUIES
Personal académico de tiempo completo en IES	55,570	1999	ANUIES
Personal académico con posgrado	17,031	1999	ANUIES
Personal académico con posgrado de tiempo completo	7,615	1999	ANUIES
Alumnos de posgrado	118,099	1999	ANUIES
Alumnos de doctorado	8,407	1999	ANUIES
Graduados de programas doctorales	1,069	2000	Conacyt
Personal dedicado a labores de investigación	24,000	2000	Conacyt
Número de investigadores nacionales	8,068	2000	SNL

*IES: Instituciones de Educación Superior.

cuadro 2).⁹ Con este número, actualmente, se constituye la principal agrupación de científicos en el país. Además, por estar soportado por mecanismos de evaluación del trabajo de investigación, funciona como aval de la calidad y pertinencia de la producción de sus miembros.

Con base en lo anterior, los datos acerca de la distribución de sus miembros según sus instituciones de adscripción permiten apreciar los elementos sobre los cuales hasta hoy en el país se han fincado la calidad y la pertinencia de la producción del conocimiento y que han resultado de los valores "tradicionales" que ha dado soporte a la gestión en esta materia. A continuación se presentan y comentan, de manera breve, algunos de estos elementos.

⁹El SNL está integrado por dos categorías: candidato e investigador nacional. Esta última se divide en tres niveles, siendo el tres el más alto. Los miembros son clasificados por áreas del conocimiento, que se mencionan en un apartado adelante.

Institucionalidad académica

En México, de manera más estrecha que en otros países, el trabajo de investigación se encuentra ligado a las labores académicas. Esto es así, entre otras cosas, porque fuera de las universidades y centros e institutos de investigación existe poco interés por el desarrollo y consumo de los productos científicos. Por lo general, en el país, el sistema productivo ha operado conforme a estructuras tecnológicas y de organización poco modernas que casi no incorporan al conocimiento como insumo. Esta situación se refleja en los datos del SNI ya que mucho menos del 1 por ciento de los investigadores del sistema está adscrito a empresas privadas y la inmensa mayoría lo están en universidades y centros e institutos dedicados a la investigación y la docencia. De aquí que si se

Cuadro 2

NÚMERO DE INVESTIGADORES NACIONALES
POR CATEGORÍA Y NIVEL DE 1984 A 2001

<i>Año</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Nivel I</i>	<i>Nivel II</i>	<i>Nivel III</i>	<i>Total</i>
1984	212	797	263	124	1,396
1985	651	1,127	339	159	2,276
1986	1,121	1,353	374	171	3,019
1987	1,499	1,338	413	208	3,458
1988	1,588	1,523	480	183	3,774
1989	1,859	2,010	550	247	4,666
1990	2,282	2,453	691	278	5,704
1991	2,502	2,636	718	309	6,165
1992	2,655	2,860	779	308	6,602
1993	2,274	2,810	797	352	6,233
1994	1,683	3,012	807	377	5,879
1995	1,559	3,077	839	393	5,868
1996	1,349	3,318	862	440	5,969
1997	1,297	3,546	952	483	6,278
1998	1,229	3,980	1,032	501	6,742
1999	1,318	4,193	1,157	584	7,252
2000	1,220	4,346	1,278	622	7,466
2001	1,128	4,682	1,556	652	8,018

reduce el apoyo que reciben estas instituciones se esté mermando el núcleo de la capacidad de producción de conocimientos que actualmente tiene el país. Resulta urgente fortalecerlas. Después de todo, a juzgar por los datos del Conacyt, son las únicas que, en México, cuentan con el *know how* de los procesos de producción (y también de consumo) de ese bien que hoy parece ser tanpreciado: el conocimiento.¹⁰

DISTRIBUCIÓN DE INVESTIGADORES NACIONALES POR SECTOR DE ADSCRIPCIÓN



Fuente: Cuadro 4.

Soporte público

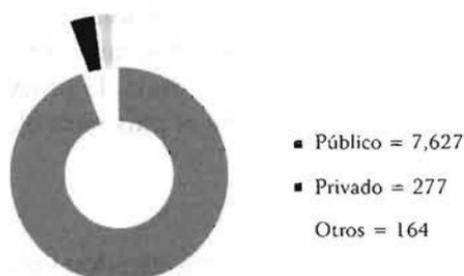
Hasta ahora, uno de los aspectos más visibles de la política “del cambio” ha sido su interés por fortalecer la participación del sector privado en todos los ámbitos de la vida nacional, sobre todo en lo que respecta a educación, particularmente la de nivel superior.

Salvo excepciones, este interés se ha traducido en un escaso apoyo a las instituciones de carácter público que han perdido o reducido sus canales de interlocución con el gobierno. Sin embargo, su aporte, en materia de desarrollo científico y tecnológico representa casi la totalidad de lo que en el país se hace. Resulta

¹⁰Al analizar el papel de las instituciones de educación superior en la investigación científica, el actual rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, decía que es imposible desligarlas. En las primeras se forma a los investigadores y hay el compromiso con la investigación básica que es primordial para el desarrollo del país. Véase M. Fortes y C. Gómez (1995).

evidente, por lo que se ve en el gráfico siguiente, que la inmensa mayoría de los investigadores, que por la calidad de su producción cuentan con el aval del SNI, están adscritos a instituciones de carácter público. Si a esto le agregamos que estas instituciones albergan a una importante proporción de los programas de posgrado de calidad que existen en el país¹¹ es fácil entender que haya preocupación por las acciones del actual gobierno que, en aras de fortalecer al sector privado, ha tendido a debilitar a las instituciones educativas de carácter público.

DISTRIBUCIÓN DE INVESTIGACIONES NACIONALES POR RÉGIMEN DE SOSTENIMIENTO DE LA DEPENDENCIA DE ADSCRIPCIÓN



Fuente: Cuadro 4.

Revisando las instituciones que se encuentran agregadas bajo el rubro de instituciones públicas (véase cuadro 2) salta a la vista que es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la que cuenta con el mayor número de investigadores nacionales en el país. Concentra al 32 por ciento del total en instituciones públicas, lo que se traduce en 2,354 investigadores nacionales.

¹¹ En el país se ofrecieron 2415 programas de maestría y doctorado en 1998. De ellos el 69 por ciento se llevaron a cabo en instituciones públicas. De este total, 478 (1 de cada 5) fueron reconocidos por el Padrón de Posgrados de Excelencia de Conacyt siendo la inmensa mayoría, particularmente en el doctorado, de instituciones públicas. Véase ANUIES (2000).

INVESTIGADORES NACIONALES EN INSTITUCIONES PÚBLICAS



Fuente: Cuadro 4.

Ubicados en este escenario, no queda lugar a dudas acerca de la importancia que tienen las instituciones académicas de carácter público para generar las condiciones exigidas para que México ingrese a la sociedad del conocimiento, con las condiciones exigidas para la competencia. Sin duda, la UNAM representa la mejor carta que actualmente tiene el país para obtener éxito.

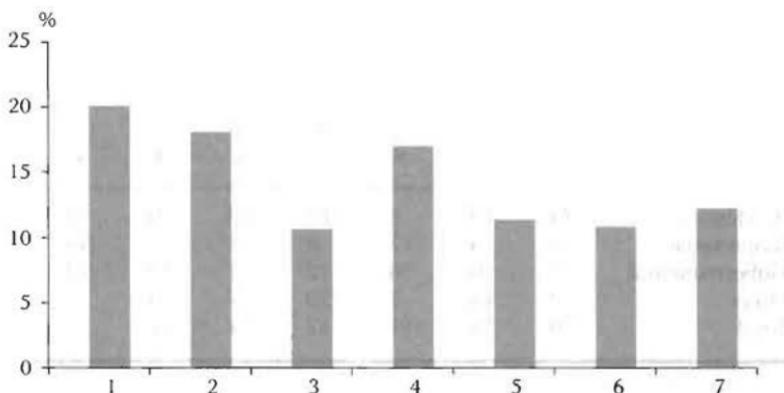
Lógica científica

La distribución del total de investigadores nacionales por áreas del conocimiento,¹² refleja una “lógica científica”, quiere decir, una práctica orientada hacia el desarrollo de las ciencias “básicas”, de conocimiento que contribuye, sobre todo, a enriquecer las disciplinas. Tradicionalmente, física, matemáticas y las ciencias de la tierra, biología y química (1 y 2 en el gráfico) han sido las disciplinas en las que la vocación académica ha tenido mayor arraigo. Consecuentemente, en estas áreas hay más investigadores que desarrollan su actividad laboral de acuerdo a los estándares de calidad que, hasta ahora, han estado presentes en el SNI.¹³

¹² Los miembros del SNI se encuentran clasificados en siete áreas del conocimiento: 1. física, matemáticas y ciencias de la tierra; 2. biología y química; 3. medicina y ciencias de la salud; 4. humanidades y ciencias de la conducta; 5. ciencias sociales y administración; 6. biotecnología y ciencias agropecuarias; y 7. ingeniería.

¹³ Las normas y criterios con los que operó el SNI para admitir y evaluar a sus miembros vinieron del campo científico, particularmente de investigadores en estas dos áreas. Con el tiempo se ha llegado a aceptar que cada campo de conocimiento tiene particularidades a ser tenidas en cuenta para evaluar el trabajo de los investigadores.

DISTRIBUCIÓN DE INVESTIGADORES NACIONALES POR ÁREAS DEL CONOCIMIENTO



Fuente: Cuadro 5.

También, las humanidades y las ciencias del comportamiento (área 4) tienen un porcentaje de participación relativamente alto (17 por ciento) en el SNI. Esto encuentra explicación en el hecho de que el desarrollo de disciplinas como filosofía, filología, estética e incluso la historia se ha dado en nuestro país muy ligadas a la investigación y la docencia, criterios ambos que son tomados en cuenta para obtener la membresía del SNI.

Los datos de la distribución de los investigadores nacionales en el sector gubernamental, según áreas de conocimiento, indican que, hasta ahora (véase cuadro 3), poco ha sido el desarrollo relativo que han tenido las ciencias básicas (áreas 1 y 2), e incluso las humanidades (área 4), con respecto a las de medicina y ciencias de la salud (área 3). La biotecnología y las ciencias agropecuarias (área 6) han recibido un apoyo relativamente importante por parte del gobierno, mientras que las ciencias sociales han sido prácticamente puestas a un lado.¹⁴

¹⁴ En varios diagnósticos y discusiones publicados se ha hecho referencia a los prejuicios que muchos gobernantes y dirigentes nacionales han tenido contra las ciencias sociales. Véase, por ejemplo, la presentación de R. Benítez Zenteno en el libro compilado por Fortes y Gómez (1995: 192).

Cuadro 3DISTRIBUCIÓN DE INVESTIGADORES NACIONALES
POR ADSCRIPCIÓN, SEGÚN ÁREAS DEL CONOCIMIENTO

Adscripción	Áreas							Total %
	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %	7 %	
Académica	23	19	6	18	13	9	12	100
Empresarial	0	5	17	8	8	8	54	100
Gubernamental	5	10	38	12	1	24	10	100
Otras	19	18	7	20	17	4	15	100
Total	20	18	11	17	11	11	12	100

Fuente: Cuadro 4.

Cuadro 4INVESTIGADORES NACIONALES
POR ÁREA DISCIPLINARIA E INSTITUCIONES DE ADSC

Institución	Investigadores							Total absoluto
	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	
UNAM	661	583	155	446	250	89	170	2,354
Universidades públicas	335	262	116	323	215	261	190	1,702
IPN-Cinvestav	179	206	84	49	13	85	194	810
Centros SEP-Conacyt	198	188	13	208	189	86	104	986
UAM	116	42	20	106	131	27	43	485
Institutos tecnológicos	8	14	1	2	1	21	57	104
Universidades privadas	30	9	5	62	73	12	62	253
Instituciones públicas	59	121	449	137	14	283	123	1,186
Empresas privadas	0	1	4	2	2	2	13	24
Otras	16	10	6	33	27	4	22	118
Extranjeras	15	20	5	0	1	2	3	46
Total	1,617	1,456	858	1,368	916	872	981	8,068

Fuente: Sistema Nacional de Investigadores SNI, 2000.

Área 1: Física, matemáticas y ciencias de la tierra

Área 2: Biología y química

Área 3: Medicina y ciencias de la salud

Área 4: Humanidades y ciencias de la conducta

Área 5: Ciencias sociales y administración

Área 6: Biotecnología y ciencias agropecuarias

Área 7: Ingeniería

Cuadro 5

DISTRIBUCIÓN DE LOS INVESTIGADORES NACIONALES
POR ÁREA DISCIPLINARIA Y ENTIDAD FEDERATIVA
(Porcentaje)

Entidad federativa	Investigadores							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
Aguascalientes	2.94	8.82	11.76	23.53	11.76	35.29	5.88	100
Baja California	47.91	15.97	0.76	4.94	14.07	4.94	11.41	100
Baja California Sur	6.50	61.79	0.81	3.25	1.63	24.39	1.63	100
Campeche	0.00	42.86	7.14	21.43	7.14	7.14	14.29	100
Coahuila	3.77	11.32	0.94	1.89	4.72	27.36	50.00	100
Colima	6.67	28.89	13.33	17.78	15.56	17.78	0.00	100
Chiapas	0.00	25.35	12.68	21.13	11.27	28.17	1.41	100
Chihuahua	8.00	14.00	0.00	12.00	12.00	28.00	26.00	100
Distrito Federal	19.49	16.66	14.88	21.27	14.22	3.71	9.77	100
Durango	0.00	19.23	11.54	7.69	7.69	46.15	7.69	100
Estado de México	11.53	10.06	3.77	14.05	10.90	40.25	9.43	100
Guanajuato	45.64	11.20	3.73	3.32	2.49	19.09	14.52	100
Guerrero	10.00	0.00	0.00	30.00	20.00	40.00	0.00	100
Hidalgo	19.51	39.02	2.44	4.88	9.76	7.32	17.07	100
Jalisco	7.01	6.71	24.09	25.91	14.63	10.06	11.59	100
Michoacán	36.46	11.60	1.66	25.97	6.63	6.08	11.60	100
Morelos	21.88	30.83	9.17	7.08	4.58	9.58	16.88	100
Nayarit	0.00	0.00	10.00	0.00	20.00	70.00	0.00	100
Nuevo León	6.97	22.39	12.44	5.97	12.94	15.92	23.38	100
Oaxaca	11.11	13.89	2.78	41.67	19.44	8.33	2.78	100
Puebla	38.00	9.71	3.71	16.57	10.86	4.00	17.14	100
Querétaro	24.46	17.39	5.43	9.78	3.26	14.13	25.54	100
Quintana Roo	29.41	9.80	7.84	5.88	4.90	7.84	34.31	100
San Luis Potosí	29.81	8.65	7.69	6.73	4.81	7.69	34.62	100
Sinaloa	9.52	25.40	7.94	12.70	12.70	26.98	4.76	100
Sonora	29.08	16.31	4.26	10.64	6.38	24.11	9.22	100
Tabasco	18.18	9.09	0.00	0.00	9.09	63.64	0.00	100
Tamaulipas	3.92	13.73	1.96	11.76	1.96	45.10	21.57	100
Tlaxcala	0.00	60.00	6.67	6.67	13.33	13.33	0.00	100
Veracruz	2.47	37.04	1.23	24.69	11.11	15.43	8.02	100
Yucatán	11.45	25.30	5.42	15.06	4.82	26.51	11.45	100
Zacatecas	26.53	8.16	6.12	24.49	10.20	12.24	12.24	100
Total	20.13	17.56	10.65	16.94	11.38	10.86	12.48	100
Total absolutos	1,624	1,416	859	1,366	918	876	1,007	8,066

Fuente: Anuario estadístico de la ANUIES, 2000.

Áreas: Véase en cuadro 4.

No puede dejar de preocupar que, hasta ahora, la cantidad de investigadores nacionales que alberga el sector empresarial mexicano sea tan raquítica y que el comportamiento de su distribución por áreas muestre que si acaso ha habido algún interés por el conocimiento, ha sido tan sólo por el que se produce en el área de la ingeniería (área 7) y, cuando más, en medicina y ciencias de la salud (área 3). Si la perspectiva es la inclusión de la lógica empresarial al ámbito de la evaluación de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ¿se debe esperar que el poco interés por la ciencia básica y el apoyo preferente al conocimiento aplicado se generalicen al SNI?

BASE TERRITORIAL: CENTRALIZADA

No existe novedad en decir que la tendencia histórica en materia de ciencia y tecnología ha sido la misma que en educación: la concentración regional. Aunque, desde los años setenta se han hecho enormes esfuerzos por desconcentrar, en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico es notorio y ampliamente sabido que todavía los recursos y la infraestructura se encuentran altamente concentrados. Para dar cuenta de esto basta con analizar el cuadro 6: casi el 49 por ciento de los investigadores nacionales están en el Distrito Federal y sólo Morelos y el Estado de México tienen una participación mayor al 5 por ciento dentro del total nacional.

A pesar de la alta concentración de los investigadores nacionales en estas tres entidades del centro de la República, hay otras que cuentan con comunidades científicas más o menos importantes. Tal es el caso de: Jalisco, Puebla, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Michoacán, Querétaro, Veracruz y Yucatán que participan en el SNI con porcentajes mayores al 2 por ciento, lo que, en términos de volumen, se traduce en un poco más de 160 investigadores nacionales en cada una de esas entidades (véase cuadro 7).

*Cuadro 6*DISTRIBUCIÓN DE LOS INVESTIGADORES NACIONALES
POR ÁREA DISCIPLINARIA Y ENTIDAD FEDERATIVA
(Porcentaje)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Investigadores</i>							<i>Total</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	
Aguascalientes	0.06	0.21	0.47	0.59	0.44	1.37	0.20	0.42
Baja California	7.76	2.97	0.23	0.95	4.03	1.48	2.98	3.26
Baja California Sur	0.49	5.37	0.12	0.29	0.22	3.42	0.20	1.52
Campeche	0.00	0.42	0.12	0.22	0.11	0.11	0.20	0.17
Coahuila	0.25	0.85	0.12	0.15	0.54	3.31	5.26	1.31
Colima	0.18	0.92	0.70	0.59	0.76	0.91	0.00	0.56
Chiapas	0.00	1.27	1.05	1.10	0.87	2.28	0.10	0.88
Chihuahua	0.25	0.49	0.00	0.44	0.65	1.60	1.29	0.62
Distrito Federal	47.17	46.26	68.10	61.20	60.89	16.67	38.13	48.74
Durango	0.00	0.35	0.35	0.15	0.22	1.37	0.20	0.32
Estado de México	3.39	3.39	2.10	4.90	5.66	21.92	4.47	5.91
Guanajuato	6.77	1.91	1.05	0.59	0.65	5.25	3.48	2.99
Guerrero	0.06	0.00	0.00	0.22	0.22	0.46	0.00	0.12
Hidalgo	0.49	1.13	0.12	0.15	0.44	0.34	0.70	0.51
Jalisco	1.42	1.55	9.20	6.22	5.23	3.77	3.77	4.07
Michoacán	4.06	1.48	0.35	3.44	1.31	1.26	2.09	2.24
Morelos	6.47	10.45	5.12	2.49	2.40	5.25	8.04	5.95
Nayarit	0.00	0.00	0.12	0.00	0.22	0.80	0.00	0.12
Nuevo León	0.86	3.18	2.91	0.88	2.83	3.65	4.67	2.49
Oaxaca	0.25	0.35	0.12	1.10	0.76	0.34	0.10	0.45
Puebla	8.19	2.40	1.51	4.25	4.14	1.60	5.96	4.34
Querétaro	2.77	2.26	1.16	1.32	0.65	2.97	4.67	2.28
Quintana Roo	1.85	0.71	0.93	0.44	0.54	0.91	3.48	1.26
San Luis Potosí	1.91	0.64	0.93	0.51	0.54	0.91	3.57	1.29
Sinaloa	0.37	1.13	0.58	0.59	0.87	1.94	0.30	0.78
Sonora	2.52	1.62	0.70	1.10	0.98	3.88	1.29	1.75
Tabasco	0.12	0.07	0.00	0.00	0.11	0.80	0.00	0.14
Tamaulipas	0.12	0.49	0.12	0.44	0.11	2.63	1.09	0.63
Tlaxcala	0.00	0.64	0.12	0.07	0.22	0.23	0.00	0.19
Veracruz	0.25	4.24	0.23	2.93	1.96	2.85	1.29	2.01
Yucatán	1.17	2.97	1.05	1.83	0.87	5.02	1.89	2.06
Zacatecas	0.80	0.28	0.35	0.88	0.54	0.68	0.60	0.61
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Total absolutos	1,624	1,416	859	1,366	918	876	1,007	8,066

Fuente: Anuario estadístico de la ANUIES 2000.

Áreas: Véase en cuadro 4.

*Cuadro 7*NÚMERO DE INVESTIGADORES NACIONALES
POR ÁREA DISCIPLINARIA Y ENTIDAD FEDERATIVA

<i>Entidad federativa</i>	<i>Investigadores</i>							<i>Total</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	
Aguascalientes	1	3	4	8	4	12	2	34
Baja California	126	42	2	13	37	13	30	263
Baja California Sur	8	76	1	4	2	30	2	123
Campeche	0	6	1	3	1	1	2	14
Coahuila	4	12	1	2	5	29	53	106
Colima	3	13	6	8	7	8	0	45
Chiapas	0	18	9	15	8	20	1	71
Chihuahua	4	7	0	6	6	14	13	50
Distrito Federal	766	655	585	836	559	146	384	3,931
Durango	0	5	3	2	2	12	2	26
Estado de México	55	48	18	67	52	192	45	477
Guanajuato	110	27	9	8	6	46	35	241
Guerrero	1	0	0	3	2	4	0	10
Hidalgo	8	16	1	2	4	3	7	41
Jalisco	23	22	79	85	48	33	38	328
Michoacán	66	21	3	47	12	11	21	181
Morelos	105	148	44	34	22	46	81	480
Nayarit	0	0	1	0	2	7	0	10
Nuevo León	14	45	25	12	26	32	47	201
Oaxaca	4	5	1	15	7	3	1	36
Puebla	133	34	13	58	38	14	60	350
Querétaro	45	32	10	18	6	26	47	184
Quintana Roo	30	10	8	6	5	8	35	102
San Luis Potosí	31	9	8	7	5	8	36	104
Sinaloa	6	16	5	8	8	17	3	63
Sonora	41	23	6	15	9	34	13	141
Tabasco	2	1	0	0	1	7	0	11
Tamaulipas	2	7	1	6	1	23	11	51
Tlaxcala	0	9	1	1	2	2	0	15
Veracruz	4	60	2	40	18	25	13	162
Yucatán	19	42	9	25	8	44	19	166
Zacatecas	13	4	3	12	5	6	6	49
Total	1,624	1,416	859	1,366	918	876	1,007	8,066

Fuente: *Anuario Estadístico de la ANUIES 2000*.

Áreas: Véase en cuadro 4.

Por su parte, en los estados de Campeche, Guerrero, Nayarit, Tabasco y Tlaxcala hay, cuando más, un total de 15 investigadores nacionales. De este número se deduce que en estas entidades las condiciones para realizar investigación de calidad son prácticamente inexistentes.

Al fijar la atención en la distribución de los investigadores nacionales de las entidades según áreas del conocimiento resulta que en los cinco estados antes citados ninguna de las siete áreas cuenta con comunidades de 10 más investigadores. De hecho, solamente en seis entidades: Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Puebla, Nuevo León y Jalisco cada una de las áreas tiene al menos una decena de miembros del SNI (véase cuadro 7).

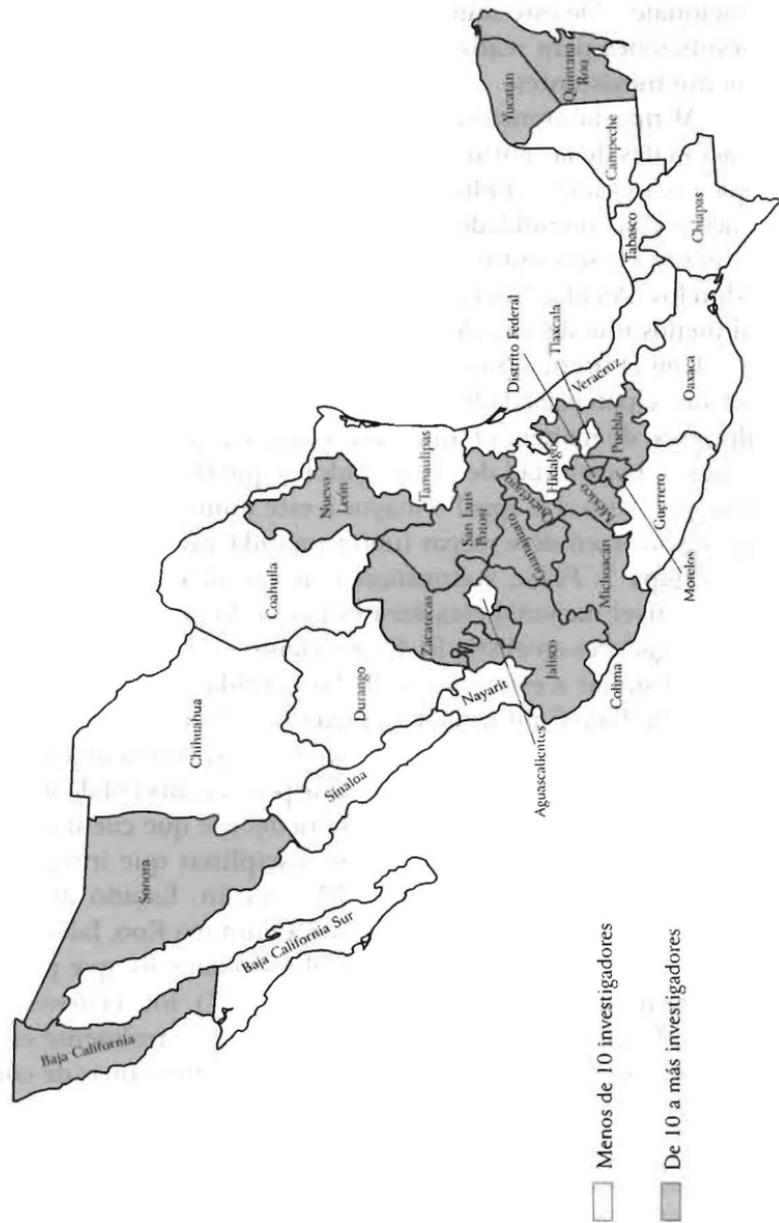
Con el fin de observar, de manera gráfica, las fortalezas, debilidades y potencialidades de desarrollo de las áreas, por entidad federativa, de manera un tanto arbitraria, clasificamos a los estados según si la cantidad de investigadores que tienen en cada área es menor a 10 o si es igual o mayor a este número.¹⁵ Presentamos la información en siete mapas (uno para cada área del conocimiento):

Mapa 1: *Física, matemáticas y ciencias de la tierra*. Ya dijimos que a nivel nacional esta área es la que tiene mayor número de investigadores en el SNI. El 47 por ciento está en el Distrito Federal y al sumar a este porcentaje las cantidades correspondientes a Puebla, Baja California, Guanajuato y Morelos resulta que más de las tres cuartas partes de los investigadores están en estos cinco estados. Hay otras 10 entidades que por la cantidad de investigadores que tienen (10 o más) pudiera decirse que cuentan con un soporte para el desarrollo de las disciplinas que integran esta área. Estas 10 entidades son: Michoacán, Estado de México, Querétaro, Sonora, San Luis Potosí, Quintana Roo, Jalisco, Yucatán, Nuevo León y Zacatecas. En el resto del país, que por cierto representa la mayoría de las entidades (17), los recursos humanos dedicados a la investigación en el área son realmente escasos. En el mapa, pueden distinguirse claramente tres zonas de concen-

¹⁵Nuestra decisión de "recortar" en la década, tal vez se deba a la influencia del sabio de Samos que creyó que el número 10 ofrecía sus raíces y cimientos a todo. La década se halla compuesta de igual número de pares e impares, contiene el cuadrado inicial y es resultado de la suma de los primeros cuatro números: $1+2+3+4=10$.

Mapa 1

NÚMERO DE INVESTIGADORES DEL ÁREA DE FÍSICA, MATEMÁTICAS Y CIENCIAS DE LA TIERRA



<i>Entidad federativa</i>	<i>Área 1</i>		
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>	<i>Acumulado (%)</i>
1 Distrito Federal	766	47	47
2 Puebla	133	8	55
3 Baja California	126	8	63
4 Guanajuato	110	7	70
5 Morelos	105	6	76
6 Michoacán	66	4	80
7 Estado de México	55	3	84
8 Querétaro	45	3	87
9 Sonora	41	3	89
10 San Luis Potosí	31	2	91
11 Quintana Roo	30	2	93
12 Jalisco	23	1	94
13 Yucatán	19	1	95
14 Nuevo León	14	1	96
15 Zacatecas	13	1	97
16 Baja California Sur	8	0	98
17 Hidalgo	8	0	98
18 Sinaloa	6	0	98
19 Coahuila	4	0	99
20 Chihuahua	4	0	99
21 Oaxaca	4	0	99
22 Veracruz	4	0	99
23 Colima	3	0	100
24 Tabasco	2	0	100
25 Tamaulipas	2	0	100
26 Aguascalientes	1	0	100
27 Guerrero	1	0	100
28 Campeche	0	0	-
29 Chiapas	0	0	-
30 Durango	0	0	-
31 Nayarit	0	0	-
32 Tlaxcala	0	0	-
Total	1,624	100	100

Fuente: ANUIES, *Anuario Estadístico 2000*.

tración de los investigadores de estas disciplinas: un corredor central, que incluye el centro del país, el Bajío y Nuevo León: el norte participa con dos estados: Baja California y Sonora. Por su parte, en el sur, Yucatán y Quintana Roo cuentan con comunidades relativamente numerosas.

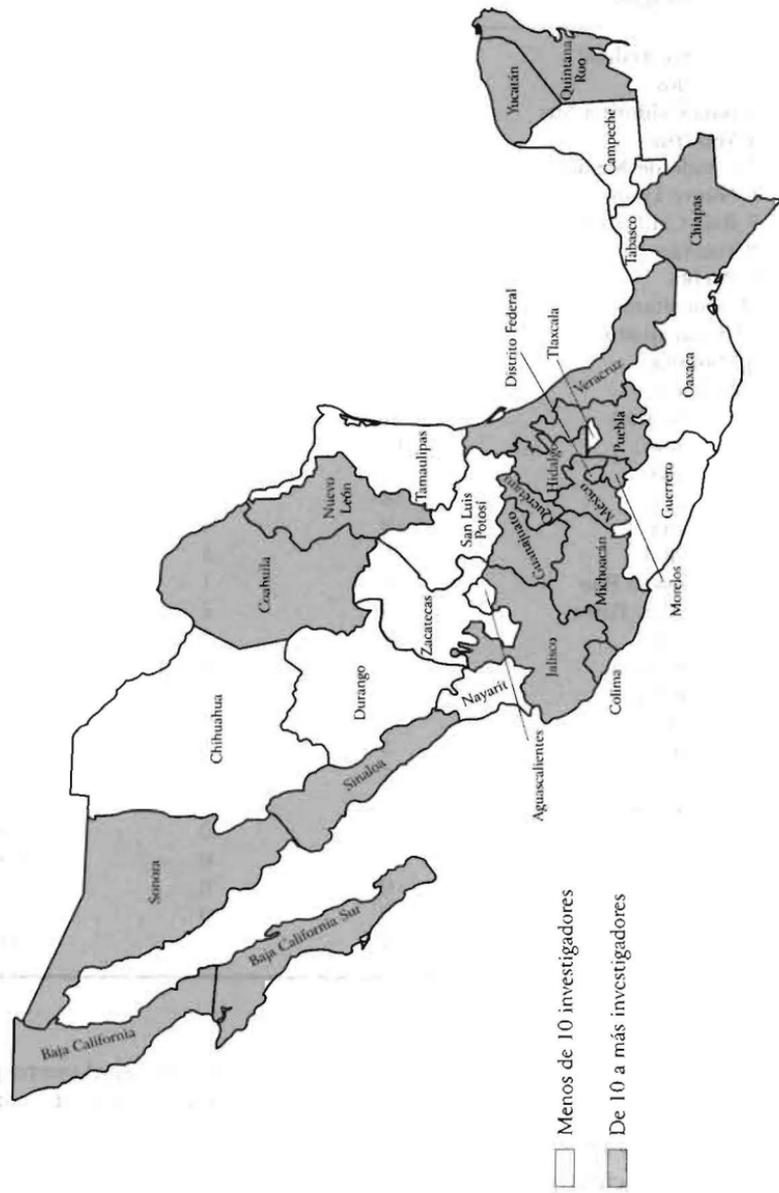
Mapa 2: *Biología y química*. Como en casi todas las áreas, en el caso del área 2, el núcleo más importante (655 investigadores = 46 por ciento) se encuentra en la capital de la República y sólo en Morelos existe otro cuyo número es superior a la centena (105). Sin embargo, hay otros 19 estados que cuentan con 10 o más investigadores. Así, en este caso, son menos (12) las entidades que no alcanzan la cuota mínima de nuestra clasificación. En el mapa, se distinguen las mismas tres zonas que en el caso del área 1. La diferencia estriba en que tanto el corredor del centro como los territorios del norte y el sur están más extendidos. De hecho, la menor concentración de esta área se refleja en el hecho de que el 75 por ciento de los investigadores se alcanza con siete entidades que presentan mayores frecuencias y que están localizadas principalmente en el centro, pero también en el norte y en el sur de la República.

Mapa 3: *Medicina y ciencias de la salud*. En términos de volumen esta área es la que cuenta con el menor número de investigadores nacionales en el país y también es la que presenta mayor grado de concentración en el Distrito Federal, en donde se encuentra el 68 por ciento. Este porcentaje corresponde a la cantidad absoluta de 585 miembros y es Jalisco, con 79 y Morelos con 44 las entidades que le siguen en cuanto al tamaño de sus comunidades académicas. Estas tres entidades concentran a más del 80 por ciento de los miembros del SNI que cultivan disciplinas relacionadas con la medicina y las ciencias de la salud en el país. Con todo, también Nuevo León (25), el Estado de México (18), Puebla (13) y Querétaro (10), cuentan con núcleos de investigadores más o menos importantes. En los 25 estados restantes, que no podemos desconocer que representan la inmensa mayoría, el desarrollo de la medicina y de las ciencias de la salud parece ser realmente precario. De hecho el mapa permite ver que la región sur está completamente vacía y que en el norte, a no ser por Nuevo León, esta situación es prácticamente la misma.

Mapa 4: *Humanidades y ciencias de la conducta*. También están muy concentradas en el D.F. ya que aquí se encuentra el 61 por ciento del total de investigadores del área que, en términos de

Mapa 2

NÚMERO DE INVESTIGADORES DEL ÁREA BIOLÓGICA Y QUÍMICA



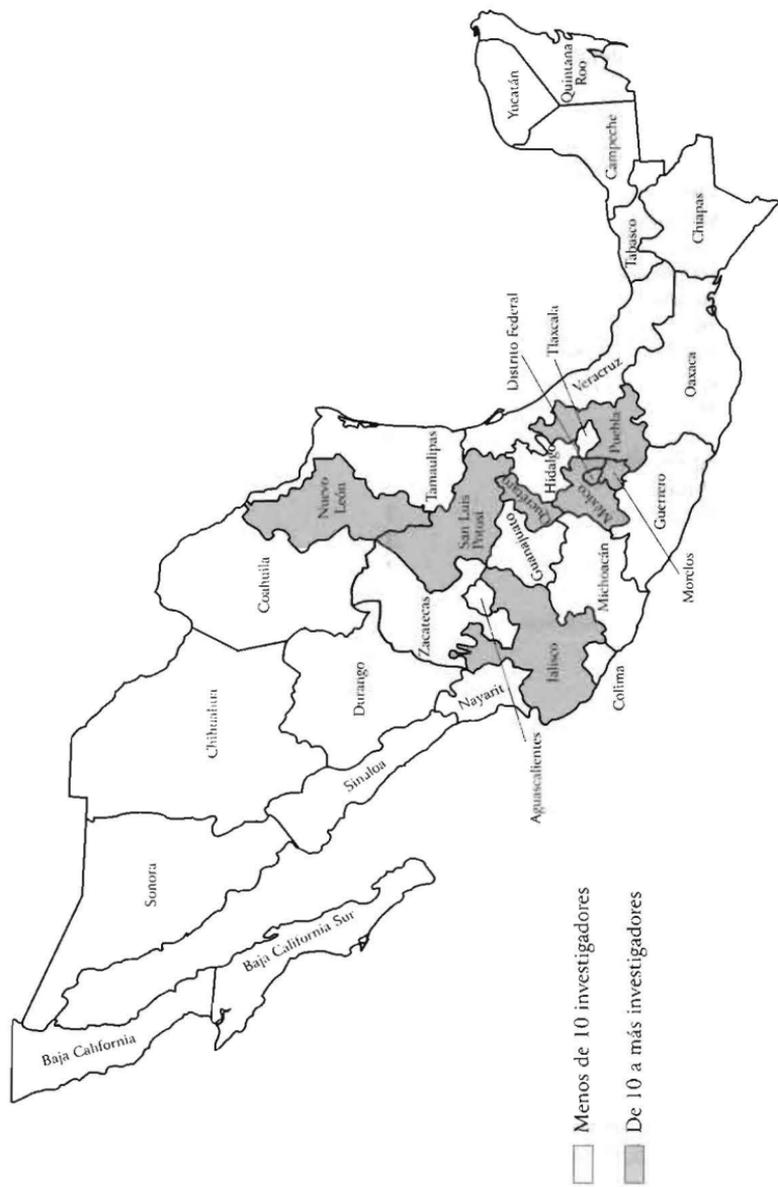
<i>Entidad federativa</i>	<i>Área 2</i>		
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>	<i>Acumulado (%)</i>
1 Distrito Federal	655	46	46
2 Morelos	148	10	57
3 Baja California Sur	76	5	62
4 Veracruz	60	4	66
5 Estado de México	48	3	70
6 Nuevo León	45	3	73
7 Baja California	42	3	76
8 Yucatán	42	3	79
9 Puebla	34	2	81
10 Querétaro	32	2	83
11 Guanajuato	27	2	85
12 Sonora	23	2	87
13 Jalisco	22	2	89
14 Michoacán	21	1	90
15 Chiapas	18	1	91
16 Hidalgo	16	1	92
17 Sinaloa	16	1	94
18 Colima	13	1	94
19 Coahuila	12	1	95
20 Quintana Roo	10	1	96
21 San Luis Potosí	9	1	97
22 Tlaxcala	9	1	97
23 Chihuahua	7	0	98
24 Tamaulipas	7	0	98
25 Campeche	6	0	99
26 Durango	5	0	99
27 Oaxaca	5	0	99
28 Zacatecas	4	0	100
29 Aguascalientes	3	0	100
30 Tabasco	1	0	100
31 Guerrero	0	0	-
32 Nayarit	0	0	-
Total	1,414	100	100

Fuente: ANUIES, *Anuario Estadístico 2000*.

volumen se traduce en 836 miembros. Si a la cantidad correspondiente al Distrito Federal le sumamos las de Jalisco (85), Estado de México (67) y Puebla (58 investigadores), encontramos que más del 75 por ciento del total está concentrado en estos cuatro estados

Mapa 3

NÚMERO DE INVESTIGADORES DEL ÁREA DE MEDICINA Y CIENCIAS DE LA SALUD



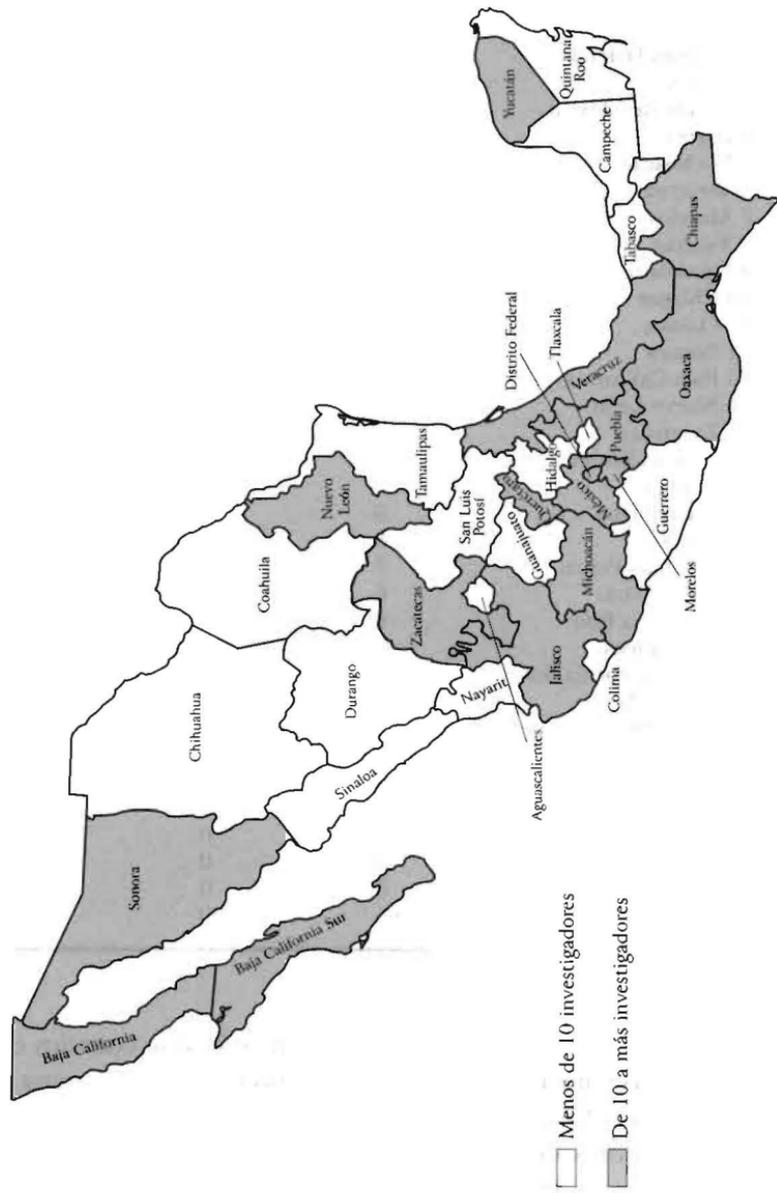
<i>Entidad federativa</i>	<i>Área 3</i>		
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>	<i>Acumulado (%)</i>
1 Distrito Federal	585	68	68
2 Jalisco	79	9	77
3 Morelos	44	5	82
4 Nuevo León	25	3	85
5 Estado de México	18	2	87
6 Puebla	13	2	89
7 Querétaro	10	1	90
8 Chiapas	9	1	91
9 Guanajuato	9	1	92
10 Yucatán	9	1	93
11 Quintana Roo	8	1	94
12 San Luis Potosí	8	1	95
13 Colima	6	1	96
14 Sonora	6	1	97
15 Sinaloa	5	1	97
16 Aguascalientes	4	0	98
17 Durango	3	0	98
18 Michoacán	3	0	98
19 Zacatecas	3	0	99
20 Baja California	2	0	99
21 Veracruz	2	0	99
22 Baja California Sur	1	0	99
23 Campeche	1	0	99
24 Coahuila	1	0	99
25 Hidalgo	1	0	100
26 Nayarit	1	0	100
27 Oaxaca	1	0	100
28 Tamaulipas	1	0	100
29 Tlaxcala	1	0	100
30 Chihuahua	0	0	-
31 Guerrero	0	0	-
32 Tabasco	0	0	-
Total	859	100	100

Fuente: ANUIES, *Anuario Estadístico 2000*.

del centro y de la zona del Bajío. Se aprecia que en el norte del país el cultivo de las humanidades, como tarea de investigación, prácticamente no existe ya que sumando Sonora, Nuevo León y Baja California solamente se llega al 3 por ciento del total de miembros del SNI de esta área. Por su parte, en el sur hay entidades

Mapa 4

NÚMERO DE INVESTIGADORES DEL ÁREA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA CONDUCTA



Entidad federativa	Área 4		
	Absolutos	Relativos (%)	Acumulado (%)
1 Distrito Federal	836	61	61
2 Jalisco	85	6	67
3 Estado de México	67	5	72
4 Puebla	58	4	77
5 Michoacán	47	3	80
6 Veracruz	40	3	83
7 Morelos	34	2	85
8 Yucatán	25	2	87
9 Querétaro	18	1	89
10 Chiapas	15	1	90
11 Oaxaca	15	1	91
12 Sonora	15	1	92
13 Baja California	13	1	93
14 Nuevo León	12	1	94
15 Zacatecas	12	1	95
16 Aguascalientes	8	1	95
17 Colima	8	1	96
18 Guanajuato	8	1	96
19 Sinaloa	8	1	97
20 San Luis Potosí	7	1	97
21 Chihuahua	6	0	98
22 Quintana Roo	6	0	98
23 Tamaulipas	6	0	99
24 Baja California Sur	4	0	99
25 Campeche	3	0	99
26 Guerrero	3	0	99
27 Coahuila	2	0	100
28 Durango	2	0	100
29 Hidalgo	2	0	100
30 Tlaxcala	1	0	100
31 Nayarit	0	0	-
32 Tabasco	0	0	-
Total	1,366	100	100

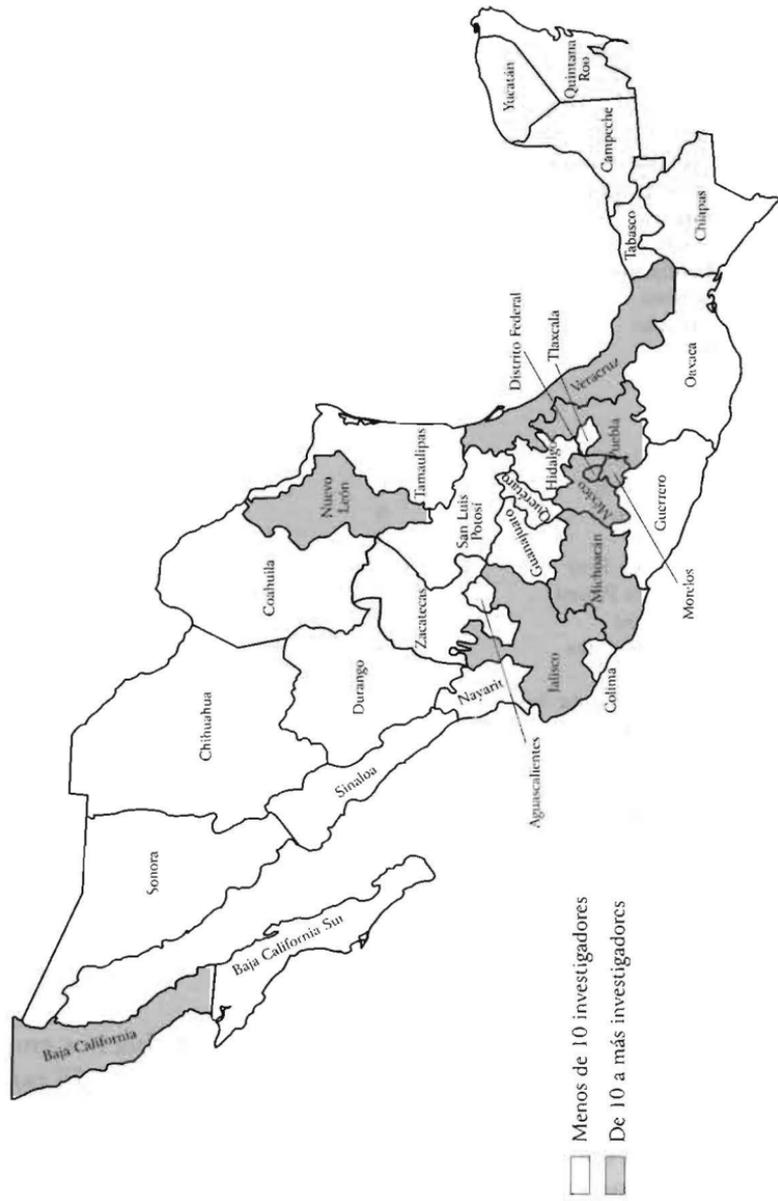
Fuente: ANUIES, *Anuario Estadístico 2000*.

como Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Yucatán que cuentan con 10 o más investigadores que tienen membresía en el sistema.

Mapa 5: *Ciencias sociales y administración*. El 61 por ciento de los investigadores de esta área está concentrado en el Distrito Federal, lo que se traduce en un volumen de 559 miembros. Además,

Mapa 5

NÚMERO DE INVESTIGADORES DEL ÁREA DE CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN



<i>Entidad federativa</i>	<i>Área 5</i>		
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>	<i>Acumulado (%)</i>
1 Distrito Federal	559	61	61
2 Estado de México	52	6	67
3 Jalisco	48	5	72
4 Puebla	38	4	76
5 Baja California	37	4	80
6 Nuevo León	26	3	83
7 Morelos	22	2	85
8 Veracruz	18	2	87
9 Michoacán	12	1	88
10 Sonora	9	1	89
11 Chiapas	8	1	90
12 Sinaloa	8	1	91
13 Yucatán	8	1	92
14 Colima	7	1	93
15 Oaxaca	7	1	94
16 Chihuahua	6	1	94
17 Guanajuato	6	1	95
18 Querétaro	6	1	96
19 Coahuila	5	1	96
20 Quintana Roo	5	1	97
21 San Luis Potosí	5	1	97
22 Zacatecas	5	1	98
23 Aguascalientes	4	0	98
24 Hidalgo	4	0	99
25 Baja California Sur	2	0	99
26 Durango	2	0	99
27 Guerrero	2	0	99
28 Nayarit	2	0	99
29 Tlaxcala	2	0	100
30 Campeche	1	0	100
31 Tabasco	1	0	100
32 Tamaulipas	1	0	100
Total	918	100	100

Fuente: ANUIES, *Anuario Estadístico 2000*.

si sumamos al Estado de México, Jalisco y Puebla nos encontramos con que tenemos ya, en estos cuatro estados, al 75 por ciento del conjunto de investigadores de esta área. En 22 entidades no existen comunidades de 10 o más investigadores miembros del SNI, aunque en todas las entidades de la República hay cuando

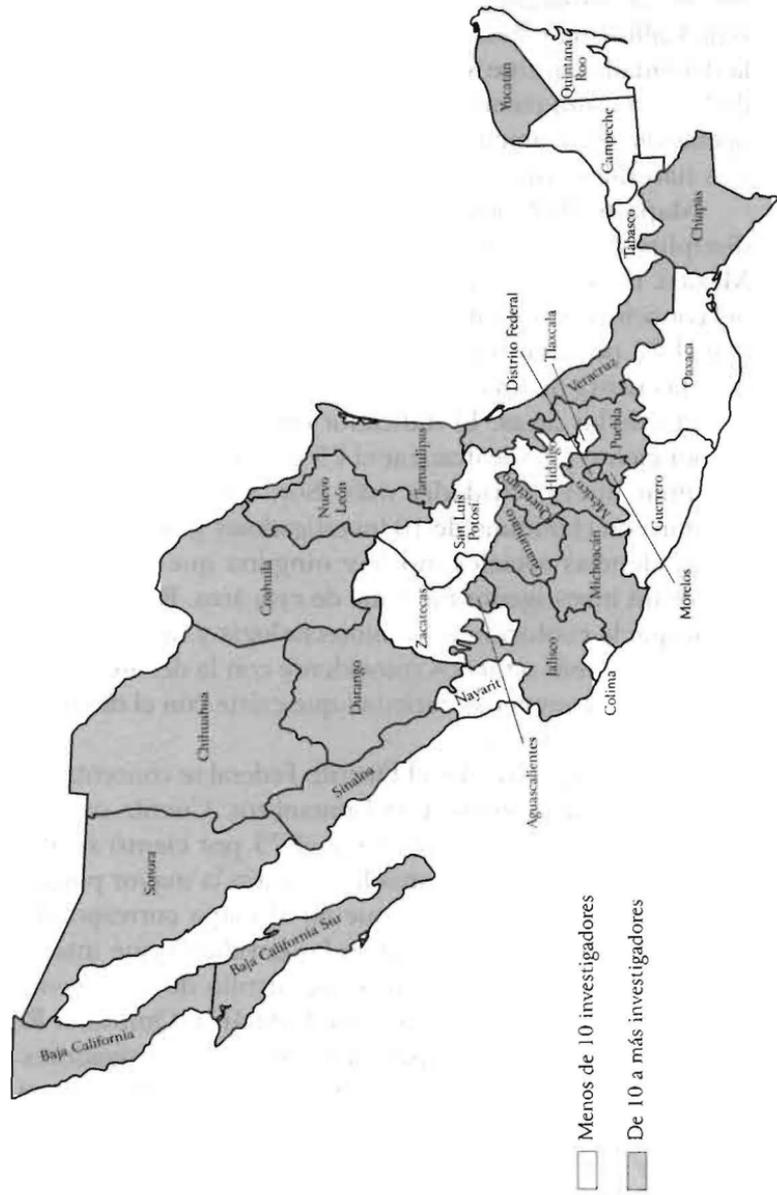
menos un miembro del área. El mapa permite observar la precariedad de soporte que tienen las disciplinas sociales en las entidades del sur y la situación no resulta halagüeña en el norte, a no ser por Baja California y Nuevo León. Esta información es evidencia de la debilidad cuantitativa de las ciencias sociales en la distribución de la estructura científica nacional, a pesar de tener un costo de operación relativamente más bajo que la gran mayoría de las ciencias naturales; aspecto que comparten con las humanidades.

Mapa 6. *Biotecnología y ciencias agropecuarias*: Son las únicas disciplinas que tienen su asiento principal fuera de la ciudad de México. El número más grande de investigadores en estos campos del conocimiento se encuentra en el Estado de México que cuenta con el 22 por ciento de los investigadores (192 SNI), porcentaje que da cuenta de una concentración relativa menor con respecto al resto de las áreas. El indicador correspondiente al D.F. es de 17 por ciento y para alcanzar el 75 por ciento del total se requiere sumar nueve entidades más. Son 10 las entidades que no cuentan con el mínimo de 10 investigadores y, de igual manera que en las ciencias sociales, no hay ninguna que no tenga cuando menos un investigador nacional de esta área. Resulta interesante notar que la evolución de la biotecnología y de las ciencias agropecuarias es más o menos coincidente con la del área 2, lo que da cuenta de la complementariedad que existe con el desarrollo de la biología y la química.

Mapa 7: *Ingeniería*. En el Distrito Federal se concentra el 38 por ciento, que corresponde a 384 miembros. Cuenta con 10 o más investigadores en 18 entidades y el 75 por ciento se alcanza al sumar ocho entidades. Llama la atención la mayor participación de los estados del norte ya que en el mapa correspondiente se nota claramente continuidad en las entidades que integran esta zona. En contraste, en el sur el desarrollo de las ingenierías es prácticamente nulo, a no ser por Yucatán y Quintana Roo que en suma concentran al 3 por ciento de los investigadores nacionales del área. Son 14 las entidades que no cumplen la condición de tener al menos una decena de investigadores miembros del SNI y hay cinco (Colima, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala y Tabasco) que no tienen ninguno.

Mapa 6

NÚMERO DE INVESTIGADORES DEL ÁREA DE BIOTECNOLOGÍA Y CIENCIAS AGROPECUARIAS



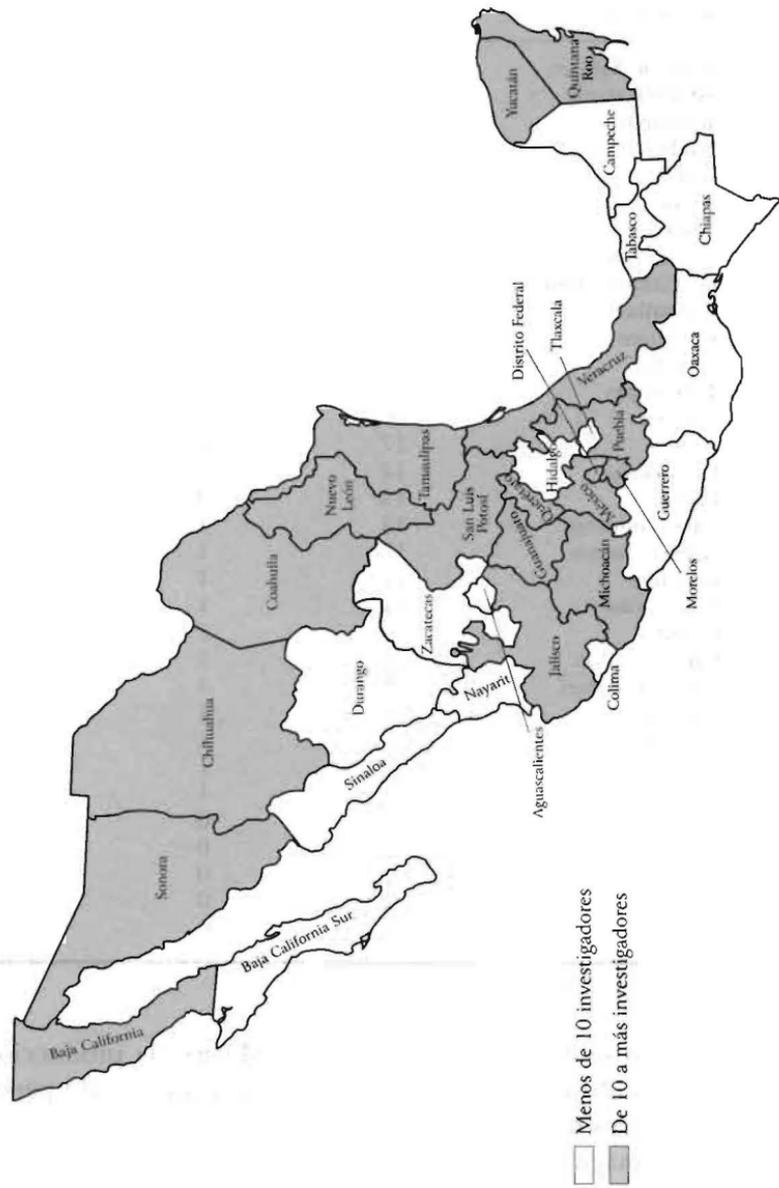
<i>Entidad federativa</i>	<i>Área 6</i>		
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>	<i>Acumulado (%)</i>
1 Estado de México	192	22	22
2 Distrito Federal	146	17	39
3 Guanajuato	46	5	44
4 Morelos	46	5	49
5 Yucatán	44	5	54
6 Sonora	34	4	58
7 Jalisco	33	4	62
8 Nuevo León	32	4	65
9 Baja California Sur	30	3	69
10 Coahuila	29	3	72
11 Querétaro	26	3	75
12 Veracruz	25	3	78
13 Tamaulipas	23	3	81
14 Chiapas	20	2	83
15 Sinaloa	17	2	85
16 Chihuahua	14	2	86
17 Puebla	14	2	88
18 Baja California	13	1	89
19 Aguascalientes	12	1	91
20 Durango	12	1	92
21 Michoacán	11	1	93
22 Colima	8	1	94
23 Quintana Roo	8	1	95
24 San Luis Potosí	8	1	96
25 Nayarit	7	1	97
26 Tabasco	7	1	98
27 Zacatecas	6	1	99
28 Guerrero	4	1	99
29 Hidalgo	3	0	99
30 Oaxaca	3	0	100
31 Tlaxcala	2	0	100
32 Campeche	1	0	100
Total	876	100	100

Fuente: ANUIES, *Anuario Estadístico 2000*.

Como se ha podido observar, en México, la producción de conocimiento está rodeada por una especie de círculo perverso: las entidades más pobres, tienen instituciones débiles, reciben un subsidio magro y, por tanto, cuentan con menos posibilidades de fortalecer la ciencia y de que el conocimiento les ayude a resolver

Mapa 7

NÚMERO DE INVESTIGADORES DEL ÁREA DE INGENIERÍA



<i>Entidad federativa</i>	<i>Área 7</i>		
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>	<i>Acumulado (%)</i>
1 Distrito Federal	384	38	38
2 Morelos	81	8	46
3 Puebla	60	6	52
4 Coahuila	53	5	57
5 Nuevo León	47	5	62
6 Querétaro	46	5	67
7 Estado de México	45	4	71
8 Jalisco	38	4	75
9 San Luis Potosí	36	4	79
10 Guanajuato	35	4	82
11 Quintana Roo	35	3	86
12 Baja California	30	3	88
13 Michoacán	21	3	91
14 Yucatán	19	2	92
15 Chihuahua	13	2	94
16 Sonora	13	1	95
17 Veracruz	13	1	96
18 Tamaulipas	11	1	97
19 Hidalgo	7	1	98
20 Zacatecas	6	1	99
21 Sinaloa	3	1	99
22 Aguascalientes	2	0	99
23 Baja California Sur	2	0	99
24 Campeche	2	0	100
25 Durango	2	0	100
26 Chiapas	1	0	100
27 Oaxaca	1	0	100
28 Colima	0	0	-
29 Guerrero	0	0	-
30 Nayarit	0	0	-
31 Tabasco	0	0	-
32 Tlaxcala	0	0	-
Total	1,007	100	100

Fuente: ANUIES, *Anuario Estadístico 2000*.

sus problemas. Y la falta de equidad en este aspecto es uno de los mayores factores de riesgo para la exclusión social.¹⁶

¹⁶La ciencia, la actividad que la envuelve y sus efectos sobre el bienestar y la disminución de la desigualdad no se desarrollan de la misma manera y en el mismo grado entre las sociedades y dentro de cada una de ellas (Morazé, 1979). Los países avanzados han producido

Ahora que el conocimiento se está convirtiendo en un bien apreciado y se espera la diversificación de los centros de producción y consumo del mismo, lo probable es que las desigualdades territoriales se magnifiquen y las distancias crezcan, ya que el desarrollo de la ciencia y la tecnología, desde la visión instrumental y económica del conocimiento, presupone actuar conforme a la lógica de la rentabilidad. En consecuencia, si se aplica esta lógica, la actual correlación existente entre grado de desarrollo de la economía e inversión en ciencia y tecnología se tornará más pronunciada. Es de esperar entonces que se incrementen los tradicionales desequilibrios regionales, favoreciendo la formación de “polos” al lado de vastas zonas de enormes atrasos en materia de recursos para la investigación y la docencia de alto nivel. Con todo y que esto es lo probable, queda la posibilidad de que no suceda y que los gobiernos y el empresariado local comprendan que si hoy le apuestan a la producción y al consumo del conocimiento (y por supuesto a la educación) están invirtiendo en sobrevivencia de largo plazo.

NUEVOS ESCENARIOS, TAREAS Y ACTORES DE LA GESTIÓN

Desde principios de los años noventa, los organismos internacionales multilaterales han estado insistiendo acerca de la necesidad de transformar la concepción que ha dado sustento a las políticas de desarrollo científico y tecnológico en América Latina. Se recomienda actuar de acuerdo con una agenda de problemas que deben ser resueltos ante los desafíos de la globalización y la competitividad económicas (Licha, 1996).

En México, el gobierno actual (2000-2006) ha comenzado a actuar conforme a las recomendaciones y a operar de acuerdo con una agenda que se acerca mucho a otras que han sido apli-

y usado el conocimiento científico para fines económicos, pero también para la convivencia política y cuestiones fundamentales de la cultura y de la vida cotidiana (Delanty, 2001). De ahí se derivan, en parte, las distancias y asimetrías con respecto a países como el nuestro.

cadras en distintas partes del mundo (Slaughter y Leslie, 1997; Marginson, 1997; Williams, 1995). El punto central consiste en que el conocimiento generado en el país sirva para generar y apoyar un ambiente de negocios de base empresarial. Para ello, se han creado nuevas instancias,¹⁷ a nivel del Poder Ejecutivo, para hacer recomendaciones y gestionar la producción y el consumo del conocimiento. Tales instancias, deben dar lugar a la participación coordinada del propio gobierno, las instituciones académicas y, se subraya, *el sector empresarial*, a fin de que las decisiones sean tomadas de manera colectiva.

Según el Programa de Ciencia y Tecnología estas instancias intersectoriales tienen, entre otras, las siguientes tareas:

- unificar los procesos de planeación y evaluación en materia de desarrollo científico y tecnológico;
- coordinar el gasto federal en esta materia, de manera integral;
- estrechar los vínculos entre las instituciones de investigación y los sectores productivo, público y social;
- elevar la capacidad de generación de conocimiento y orientarlo hacia la solución de problemas y satisfacción de necesidades mediante programas que asignen prioridades;
- mejorar la infraestructura de investigación;
- formar investigadores en posgrados de calidad;
- aumentar el número de investigadores (Conacyt, 2001).

Como puede observarse, las tareas no distan mucho de las planteadas en tiempos anteriores, aunque resulta clara la falta de alusión a “lo nacional” que antes siempre estuvo presente. Además, se plantea que la participación del sector empresarial en el proceso de gestión sea más activa que antaño. Es de esperar, que en un ambiente donde privan los valores del negocio y la empresa, la

¹⁷ Se trata del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, que es un órgano de apoyo y consulta del ejecutivo federal y del Conacyt. Sus objetivos son promover la expresión de diversas asociaciones de científicos, de investigadores, académicos y del sector productivo en la formulación de propuestas. Al Foro se añade el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico que está encargado de establecer las políticas públicas en la materia. Está integrado por secretarios de Estado y lo preside el Ejecutivo federal.

gestión de la educación y del desarrollo científico y tecnológico sobre sentidos y significados diferentes. Los problemas y las necesidades que ha de atender la investigación no podrán ser coincidentes con las que se desprenden de una perspectiva nacional, social o meramente científica ya que el mercado otorga prioridad al conocimiento aplicado e instrumental y de corte administrativo. Además, la perspectiva global exige abrir nuevos escenarios y perspectivas, así como espacios y formas de realización del conocimiento que se produce. Entonces, necesariamente, cambiarán los “valores” que rigen los procesos de evaluación del trabajo científico y tecnológico que se desarrolla en el país y, consecuentemente, la investigación se regirá por una nueva ética que, tarde o temprano, tendrá efectos sobre las instituciones académicas en las que se cumple esta función, en la orientación de las investigaciones y en las jerarquías con que se califica a los investigadores.

FINANCIAMIENTO

El actual gobierno ofreció ir aumentando, de manera paulatina, los fondos para investigación y desarrollo experimental hasta llegar al 1 por ciento del PIB en el año 2006. Según cálculos oficiales (Conacyt, 2001), para alcanzar la meta del 1 por ciento, en el 2006, se tendría que pasar del 0.43 por ciento del PIB en el 2002 al 0.59 por ciento en el 2003, lo que significa un incremento de cerca de 12,000 millones de pesos sobre los 26,600 millones programados para el 2002. En términos relativos esto representa un aumento al gasto del 45 por ciento, con una inflación esperada que podría variar entre el 3.0 y el 3.3 por ciento, para el 2003.

Desde el principio del nuevo milenio, han habido claras manifestaciones de recesión económica. El comportamiento macroeconómico ha estado asociado con la disciplina fiscal y ésta a las dificultades del gobierno federal para mantener las ofertas hechas. Las posibilidades financieras del gobierno se muestran limitadas, lo mismo que los subsidios a la educación y al gasto en ciencia y tecnología (véase cuadro 8).

Cuadro 7

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO
EN EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIE

Año	PIB	Gasto educativo			Indicadores		
		GPE	GFES	GFCYT	GPE/PIB	GFES/PIB	GFCYT/PIB
1994	1'420,159	73,293	10,881	2,035	5.16	0.77	0.14
1995	1'837,019	86,292	13,902	6,484	4.70	0.76	0.35
1996	2'525,575	121,020	17,754	8,840	4.79	0.70	0.35
1997	3'174,275	151,257	20,869	13,380	4.77	0.66	0.42
1998	3'846,350	186,313	29,247	17,789	4.84	0.76	0.46
1999	4'583,762	255,826	33,935	18,788	5.58	0.74	0.41
2000	5'432,355	266,177	40,339	22,923	4.90	0.74	0.42
2001	5'752,700	271,100	41,665	25,441	4.71	0.72	0.44
2002	6'183,700	273,753	48,284	26,589	4.43	0.78	0.43

Fuente: Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno del Presidente Fox 2001*. Para 2002 Ley General de Egresos de la Federación 2002.

GPE = Gasto público en educación.

GFES = Gasto federal en educación superior.

GFCYT = Gasto Federal en ciencia y tecnología.

Resulta difícil hacer comparaciones de la información sobre financiamiento a la ciencia y la tecnología, y también a la educación superior. Frecuentemente se hacen cambios en la forma de registro de los datos y en la clasificación funcional y administrativa de los montos aprobados por la Cámara de Diputados. Con todo, se observa que en el rubro que cubre ciencia y tecnología para el 2003 la cantidad absoluta asignada es menor en más de 4,000 millones de pesos con respecto al año anterior. Con ello, a estas alturas del sexenio, los términos financieros otorgados por el propio gobierno han cancelado las posibilidades políticas ofrecidas en el PECYT. Con menos recursos públicos es poco probable que el sistema de ciencia y tecnología crezca y se fortalezca.

Los datos son elocuentes:

- el gasto público en educación disminuyó en términos del producto interno bruto (PIB), de 5.58 por ciento en 1999 a 4.43 por ciento para 2002;

- el gasto federal en educación superior se ha mantenido entre el 0.74 y el 0.78 por ciento del PIB, para el mismo periodo;
- el gasto federal en ciencia y tecnología pasó del 0.41 por ciento en 1999 al 0.43 en el 2002 y al 0.42 por ciento en el 2003.¹⁸

La estrechez en materia de inversión es reconocida en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECYT). Cita un estudio del Institute for Management Development en el que se ubica a México en la posición 42 entre 49 países, de acuerdo con el gasto en este rubro como proporción del PIB y se apunta que al sector público le corresponde el 76 por ciento del gasto y al privado el complemento, que se califica como muy reducido en comparación con otros países.¹⁹

Lo anterior nos sugiere, con gran claridad, que, de no cambiar las cosas, el desarrollo de la ciencia y tecnología en México seguirá estando marcado por la escasez. Como siempre, irá a rastras, en lo que respecta a su atención financiera por parte del Estado quien hará llamados a la iniciativa privada para que le brinde su apoyo que, sin duda, ha adquirido el carácter de necesario y urgente para fines de sobrevivencia.

Ahora que se pondera tanto la participación del sector privado en materia de ciencia y tecnología y que la lógica de competitividad global demanda la inversión decidida del sector empresarial en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ¿podemos esperar que los empresarios mexicanos respondan?

CONCLUSIONES

Del análisis llevado a cabo se derivan varias conclusiones sobre aspectos que representan desafíos estructurales al desarrollo científico, que no han podido ser resueltos. La investigación en el país

¹⁸El último dato es un cálculo del Observatorio Ciudadano de la Educación (Comunicado 91) que ha dado un seguimiento sistemático a esta información.

¹⁹En Brasil el sector privado participa con el 40 por ciento del gasto en ciencia y desarrollo, en España con el 50 por ciento y en Corea con el 73 por ciento. En Estados Unidos

se lleva a cabo con enormes desequilibrios y desigualdades. Es evidente que esta actividad continúa en extremo concentrada, prácticamente desde cualquier ángulo que se le mire: institucional, disciplinario o territorial.

Se lleva a cabo fundamentalmente en instituciones de educación superior de carácter público. Tres áreas del conocimiento (física, matemáticas y ciencias de la tierra, biología, química, humanidades y ciencias de la conducta) concentran a más del 55 por ciento de los investigadores acreditados. Siendo el caso, existe un devenir de la investigación orientada por criterios y parámetros que favorecen la producción de conocimiento básico, centrado en el desarrollo disciplinario. En las dos primeras áreas, con más atención al logro de estándares internacionales que a su aplicación a los problemas nacionales.

En contraste con el sector público, en el sector privado la investigación es casi inexistente, a juzgar por el número de investigadores acreditados que intervienen en esta actividad. Además del escaso interés de los empresarios nacionales en la producción de conocimiento propia, la política científica que se sigue no brinda mucho margen para que ésta se desarrolle hacia futuro en el sector privado, a juzgar por lo siguiente. De acuerdo con el PECYT se espera que el sector privado pase de ocupar 4,000 posgraduados en el año 2000 a 32,000 en el 2006. De estos últimos únicamente el 5 por ciento contará con doctorado; el 84 por ciento de los posgraduados en dicho sector tendrá solamente especialidad. Lo previsible es que el posgrado provea fundamentalmente técnicos para este sector.

Desde el punto de vista territorial resulta claro que la medicina y las ciencias de la salud, así como las ciencias sociales, son las de menor presencia en el conjunto del país, esto es, en las que hay más entidades federativas que no cuentan con investigación en estos campos. Es de resaltar que el área de biotecnología y ciencias agropecuarias tiene una mayor dispersión geográfica

la cifra alcanza el 66 por ciento. Si se compara el gasto de México en investigación y desarrollo experimental con el de otros países se encuentra que España gasta 2.41 veces más, Brasil 2.61, Corea 4.77 y Estados Unidos 108.17. Véase el PECYT, 2001-2006.

debido probablemente a la expansión y ubicación de las escuelas de agricultura, que en otro tiempo fueron favorecidas por la política educativa. Asimismo, es notable la presencia de la ingeniería en el norte del país, en entidades altamente industrializadas como Nuevo León, y en otras de la frontera que han dado una amplia cobertura a la industria maquiladora, como por ejemplo, Baja California Norte, aunque también podría incluirse a Yucatán en el sur. No puede dejar de reiterarse que la mayoría de los miembros del SNI en el sector empresarial cultivan esta área del conocimiento.

La información que analizamos muestra una fuerte concentración territorial de la actividad científica que realizan los miembros del SNI. En todas las áreas del sistema se agrupa alrededor de tres cuartas partes de los investigadores a lo más en ocho entidades. Medicina y ciencias de la salud concentra esta proporción en sólo dos entidades. Es un campo de conocimiento, además, que se realiza en las tres grandes áreas metropolitanas del país (D.F., Guadalajara y Monterrey). Su desarrollo está vinculado a la secretaría del ramo, que tiene en Morelos su principal instituto de investigación, y en alguna medida a la industria farmacéutica.

El análisis llevado a cabo sugiere que las políticas de la ciencia tienen que enfrentar a la vez los grandes rezagos y desigualdades que existen en la materia entre las distintas entidades y al mismo tiempo fortalecer a las instituciones que destacan por sus labores de investigación. La excesiva concentración de la actividad y la centralización de las decisiones son dos de los retos más importantes a vencer. Poco podrá hacerse al respecto si los recursos siguen siendo escasos y si los programas de aliento a la actividad científica los canalizan preferentemente hacia instituciones, áreas de conocimiento, grupos de investigación y personas que cuentan con las capacidades para cumplir los requisitos que demandan los mecanismos de asignación de fondos. Esta línea de acción podría hacer más grandes las distancias entre este segmento y aquel que no encuentre una condición propicia para desarrollar sus potencialidades académicas. Otro, podría quedar de lado simplemente por carecer actualmente de competitividad para allegarse recursos

financieros.²⁰ Una “política de Estado” en ciencia y tecnología como la que se ha implantado en el presente régimen requiere enfocarse e interpretarse desde una perspectiva más amplia, a partir de consideraciones como las que ofrecemos en el siguiente apartado.

COMENTARIOS FINALES

La relación entre conocimiento, educación, ciencia y tecnología aunque no es directa es muy estrecha. Por ello, habiéndose convertido hoy en idea-fuerza la referente al valor-conocimiento, el gobierno mexicano a través de la operación de un programa político basado en una lógica propiamente económica está impulsando la transformación del mundo del trabajo académico, con el fin de dar confianza a los capitales. Se espera que con la instalación de un conjunto de medidas tendientes a promover el *ethos* empresarial y la flexibilidad del empleo y de los salarios en el seno de las instituciones educativas y de investigación, y principalmente de las universidades, los capitales se movilicen, sostengan y orienten la producción de ciencia y tecnología en el país, de acuerdo con sus propios intereses.

Siendo sinceros, en México el capital ha mostrado poco interés por participar en los procesos de producción y consumo de conocimiento. Es bien sabido que la acumulación de capital se ha dinamizado a través de condiciones generalizadas de precariedad laboral y que los empresarios mexicanos prefieren importar tecnología y “modelos” para hacer las cosas, en lugar de invertir en procesos de innovación. Este comportamiento no parece tener su causa en la desconfianza de los capitales en las estructuras nacionales de investigación y docencia sino en una especie de cultura empresarial cuya razón económica descansa en la obtención de beneficios a corto plazo y en la explotación, y otorga poco

²⁰Nos referimos aquí a lo que coloquialmente se denomina como “efecto mateo”: al que más tiene, más le toca. Si se sigue como orientación de la política por la escasez de recursos provoca, como es obvio, una mayor estratificación institucional.

valor a la ciencia y al conocimiento. En estas circunstancias, crear las condiciones de realización y de funcionamiento de las fuerzas del mercado a través de acciones tendientes a debilitar y poner en cuestión lo que hasta ahora ha sido el soporte de la ciencia y la tecnología nacional (instituciones académicas de carácter público) más que abrir canales de confianza entre academia, gobierno y capital los empaña.

El mercado laboral mexicano nunca se ha caracterizado por ofrecer empleos formales y productivos. La inseguridad y la precariedad siempre han sido sus características. Hasta hace poco, las universidades e institutos de investigación, principalmente los de carácter público, constituían espacios laborales que ofrecían condiciones de seguridad y bienestar a sus empleados, lo que sin ninguna duda constituye el factor que explica que en ellos se ubique el mayor potencial del país en lo que se refiere a producción de conocimiento de calidad.

Estando así las cosas, no puede esperarse que las medidas de flexibilización laboral, la individualización de los salarios y de las carreras académicas, la evaluación permanente, la concesión de primas en función de la competencia y del mérito individuales, así como la atomización de los colectivos de profesores e investigadores y el debilitamiento de sus agrupaciones redunden en beneficio de la calidad de las actividades de investigación y docencia.

Además, las particularidades históricas del país, no permiten pensar que si el Estado retira o disminuye su apoyo a estas actividades, los capitales movilicen recursos hacia la producción y consumo del conocimiento. El modelo de política económica aplicado a las instituciones de educación superior y a la actividad científica en los países desarrollados, en México ni es pertinente ni produce los mismos resultados, simplemente por las imperfecciones del mercado. Este último no tiene interés en ocupar todos los espacios que deja o debilita el Estado, corriéndose el riesgo de lo que Touraine (2000) llama desinstitucionalización.

Aquí, el Estado no se ha retirado de la educación superior y la actividad científica. Más bien ha adoptado estrategias y políticas (Levy, 1994) para regular e intervenir en las instituciones que dependen de él mediante un control estricto del subsidio y el

manejo de instrumentos financieros que brindan recursos adicionales. El supuesto de esta política es que estimula la competencia, vuelve más eficiente a las instituciones y las orienta hacia el mercado (*e.g.* Rodríguez, 2002). Pero como hemos insistido, hasta aquí, hay un mercado muy escaso para el conocimiento producido en el país. El espíritu de competencia impuesto por la regulación está dirigido a un mercado que juega como metáfora y acicate de la actividad científica, más que como demandante de los productos académicos.

Lo que es innegable es que la política de regulación ha venido cambiando el *ethos* académico en los últimos 20 años; hay una mayor apertura de los académicos hacia la búsqueda de asociaciones para hacer investigación, con todas las consecuencias positivas y negativas que conlleva. Lo que se ha mantenido es la escasez de recursos públicos y la falta de capacidad del gobierno para estimular un *ethos* empresarial, con visión de largo plazo, que genere un capitalismo más acorde con las condiciones y circunstancias del país. El gobierno tampoco ha sabido jugar un papel más activo para la articulación de alianzas entre academia y sociedad, para que se expanda y difunda el conocimiento científico. Contra este propósito, igualmente, están la centralización de las decisiones y la concentración de la ciencia, que las políticas del pasado reciente y las actuales no han podido romper.

Hay ya una especie de agotamiento del modelo de relaciones regulatorio sin que todavía se vean salidas a la etapa del reajuste institucional; nuevas ideas, políticas, reglas para equilibrar la entrega de recursos, sistemas de coordinación que brinden flexibilidad y libertad al desarrollo de las instituciones y un clima para producir conocimiento y distribuirlo socialmente de una mejor manera.

BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- CASTELLS, M. (1999), *La era de la información. La sociedad red*, México, Siglo XXI Editores.

- CONACYT (2001), *Programa Especial de Ciencia y Tecnología*, México, Conacyt.
- DELANTY, G. (2001), *Challenging Knowledge. The University in the Knowledge Society*; Buckingham, SRHE and Open University Press.
- FORTES, M. y C. Gómez (1995), *Retos y perspectivas de la ciencia en México*, México, Academia de la Investigación Científica, A.C.
- GIDDENS, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- LEVY, D.C. (1994), "Mexico: Towards a State Supervision", en G. Neave y F. van Vught (eds.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*. Gran Bretaña, IAU Press Pergamon.
- LICHA, I. (1996), "La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI", en *Los desafíos de la globalización*, México, UDUAL.
- MARGINSON, S. (1997), *Markets in Education*, Melbourne, Australia, Allen and Unwin.
- MORAZÉ, Ch. (1979), *Science and the Factors of inequality*, París, UNESCO.
- RODRÍGUEZ, R. (2002), *La reforma del sistema de educación superior en México. Políticas, estrategias y nueva agenda*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, mimeo.
- SLAUGHTER, S. y L. Leslie (1997), *Academic Capitalism*, Baltimore, USA, The Johns Hopkins University.
- TOURAINÉ, A., *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- WILLIAMS, G. (1995), "The "marketization" of higher education: Reforms in higher education finance", en D. Dill y B. Sporn (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a glass darkly*, Oxford, U.K. Pergamon Press.
- ZUBIETA, J. y R. Rueda Díaz del Campo (2002), "La ciencia y la tecnología en el México del mañana: ¿habrá con quién?", en H. Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Las Ciencias Sociales, tomo II.

Roberto Rodríguez Gómez

*Acreditación,
¿ave fénix de la educación superior?**

EL MITO del ave fénix es antiguo, lo recoge la literatura latina de las narraciones de Heródoto. El historiador griego dice en Euterpe, la segunda de sus *Historias* (cfr. Heródoto, 1984), que en Egipto existe “un ave sagrada, que tiene por nombre fénix”. Aunque aclara no haberla visto más que en pintura, consigna haber oído –y por cierto no creído– que la especie en cuestión, parecida a un águila de alas doradas y rojas, retorna a la Heliópolis cada 500 años para llevar al templo del Sol el cadáver de su padre guardado en un huevo de mirra. Poetas latinos de los siglos III y IV, como Lactantio,¹ Claudiano² y varios más, escribieron versos en que el fénix muere inmolado pero renace de sus cenizas.³ El ciclo de crisis y renacimiento al que alude el mito es una narrativa familiar en la historia de las universidades. El debate con-

*El presente texto fue elaborado entre 2003 y 2004. Su primera versión apareció mediante una serie de entregas monográficas publicadas en el suplemento *Campus Milenio* en septiembre de 2003. El capítulo sobre América Latina se presentó y discutió en la 2da. Reunión del Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Buenos Aires, marzo de 2003). El capítulo sobre México se presentó como ponencia en el Coloquio Educación y Ciudadanía, UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad, México, D.F. El autor agradece los comentarios recibidos en esos foros, y en particular los comentarios y sugerencias de los colegas del Seminario de Educación Superior de la UNAM.

¹Entre las obras que se conservan de Caelius Firmianus Lactantius, natural de África y cristiano converso, está el poema *Carmen de ave Phoenice* (incluido en la obra de Hubeaux y Leroy citada en la nota 3). Se reconoce en el pensamiento de Lactantio una importante influencia en la patología cristiana.

²Claudio Claudiano, poeta romano del siglo IV, incluye en su *Carmina Minora* un poema sobre el tema del fénix. Véase el texto 27 (c.m.-27) en Claudi Claudiani, *Carmina Minora. Introduzione, traduzione e commento* (versión de Lisa Ricci), Bari, Edipuglia, 2002.

³Sobre el mito del ave fénix en la literatura clásica, consúltese la obra de Jean Hubeaux y Maxime Leroy, *Le mythe du Phénix dans les littératures grecque et latine*, París, Université de Liège, 1939.

temporáneo acerca de la viabilidad de la milenaria institución coincide en afirmar que una clave de supervivencia radica en la respuesta que sea capaz de brindar a las demandas sociales de su entorno inmediato, al mismo tiempo que desempeña un papel protagonista en la dinámica de la globalización.

Enfrentar este doble desafío implica redefinir los pactos implícitos entre el Estado, la sociedad y las instituciones de docencia superior e investigación científica. Tal redefinición es condición de posibilidad para que las universidades, y el resto de las instituciones que componen los sistemas nacionales de educación superior, consigan respaldar sus proyectos en la demostración de sus cualidades de innovación, relevancia social y adaptación al cambio. Se trata, como lo hace notar Claudio de Moura, de una fase de transición cuya especificidad histórica está marcada por el tránsito de un modelo de calidad centrado en la tradición a otro, de carácter multidimensional, que obliga a justipreciar la calidad académica en función de las capacidades de respuesta institucional a las necesidades y requerimientos de las sociedades realmente existentes (De Moura, 2000).

Otro reto fundamental del presente deriva de los procesos de globalización y regionalización en curso, los cuales implican una presión objetiva para que las instituciones adecuen sus formas de trabajo, gestión y rendición de resultados a determinados esquemas mutuamente reconocidos y convenidos. De este modo pueden las universidades participar en dinámicas tales como la movilidad internacional de recursos humanos, los flujos e intercambios de conocimiento, y la cooperación regional a gran escala (Stier, 2002).

Algunos especialistas (Schuller, 1991; Brunner, 2000; Barnett, 2002) sostienen que o bien las universidades consiguen renovar sus vínculos sociales, actualizando su vocación de generación, distribución y reproducción de conocimientos significativos, o corren un alto riesgo de obsolescencia e irrelevancia. Es también la opinión de Steve Wheeler cuando titula una de sus contribuciones *The traditional University is dead: Long live the distributed University* (Wheeler, 2000).

¿La universidad ha muerto? Es difícil sostener verosímilmente tal afirmación. ¿Está cambiando ella misma y requiere adaptarse a cambios que ocurren en su exterior? Seguramente ese es el caso. Entre múltiples respuestas de adaptación, encontramos que las prácticas de acreditación ocupan un lugar central en cuanto implican o suponen procesos de reforma sustantivos en ámbitos tales como la programación curricular, la planeación y gestión de ofertas educativas, y el control y supervisión de los procesos de transformación desencadenados.

En ese sentido, la acreditación aparece como el fénix de la crisis universitaria, pero, ¿debe eliminar a la universidad que todavía existe, con su gobierno autonómico y su tradición de autorregulación, para hacerla renacer? La pregunta no es sólo retórica, hay valores cruciales en tensión, críticas fundadas, resistencias al cambio, y disputas por el control del nuevo territorio. El presente texto se propone ofrecer al lector más un mapa de problemas que un ensayo analítico del tema. No obstante, se pretende también reflexionar sobre la dirección de los cambios y acerca de sus posibles implicaciones y consecuencias.

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los ochenta, con plena intensidad en el decenio siguiente y en los primeros años del siglo XXI, la acreditación de programas e instituciones de enseñanza superior ha fungido como un eje fundamental de la transformación cualitativa de la universidad en el mundo. Junto con otras políticas de reforma, la acreditación se propone resolver ciertas fallas de comunicación atribuidas al modelo particular de interrelación entre el sistema de educación superior, la sociedad y el Estado. En su planteamiento más general, la acreditación busca ofrecer elementos de confianza sobre la calidad educativa, tanto a los estudiantes en condiciones de elegir la institución y programa en que cursarán estudios profesionales, como a los empleadores. A esos fines básicos, de mayor amplitud histórica, se han añadido recientemente otras expectati-

vas, tales como la de contar con un instrumento para mejorar la calidad de los servicios, encauzar la rendición pública de cuentas, establecer un principio de visibilidad y orden dentro del variado repertorio de ofertas, estimular y regular la competencia entre instituciones universitarias, así como implantar un mecanismo de control que asegure que la inversión de recursos públicos en educación superior se plasma en indicadores objetivos de calidad.

Así pues, el notable interés despertado por la acreditación como mecanismos de aseguramiento de la calidad educativa, guarda relación con el despliegue de enfoques e instrumentos generales de política pública cuyo común denominador radica en el doble propósito de mejorar la eficiencia de las instituciones públicas, y supervisar la operación de la iniciativa privada en aquellos sectores de actividad que afectan directamente la provisión de bienes o servicios públicos, como es evidentemente el caso de la educación (Glidden, 1998).

Además, las tendencias en favor de la acreditación han encontrado puntos de contacto significativos con los procesos de internacionalización e integración en curso, que forman parte de las agendas regionales en distintas zonas del planeta. En este sentido, no es casual que los principales organismos multilaterales involucrados en el sector educativo coincidan en subrayar la importancia de impulsar mecanismos nacionales y regionales con propósitos de acreditación (El-Khawaw, 1998; Hayward, 2001; Jeliaskova y Westerheijden, 2001).

En la práctica, el impulso a la acreditación se ha basado tanto en una convergencia de intereses de actores, como en un sistema de estímulos positivos y negativos. En torno a la política y control de los mecanismos de acreditación concurren agencias gubernamentales, gremios profesionales e instituciones y organizaciones académicas públicas y privadas. El sistema de estímulos considera, por su parte, la oferta de recompensas principalmente simbólicas para los programas e instituciones que se incorporan al esquema, o el riesgo de marginación o retraso en la opción de no participar. Una vez desencadenada, la dinámica de acreditación tiene efectos multiplicadores: anima el debate sobre el tema, convoca a la

organización de agencias, provoca la participación de los gremios profesionales, se acompaña de la integración de grupos de trabajo y comisiones, da lugar a procesos de deliberación jurídica y al planteamiento de estructuras de coordinación.

Como los esquemas de acreditación son implantados mediante formas de evaluación externa y voluntaria de programas, instituciones o ambos, su puesta en marcha implica una cierta tensión entre los valores históricos de la autonomía académica y los propósitos, gubernamentales o sociales, de supervisión de la calidad en beneficio de los destinatarios del servicio. Los casos que se analizan en el presente texto nos muestran que resolver satisfactoriamente dicha tensión ha requerido distintas formas de acuerdo entre el gobierno y las universidades, algunas normativas y otras políticas. Las primeras se han concretado mediante la incorporación de reglas de acreditación en distintos niveles del aparato jurídico de la educación superior. Las segundas han implicado convenios entre las instancias gubernamentales y las corporaciones que representan el interés universitario, tales como las asociaciones de universidades públicas o privadas, los colegios profesionales, los cuerpos académicos, y otros grupos de interés.

Por tanto, la comprensión sociológica y política del proceso de acreditación universitaria requiere considerar varios planos analíticos, entre los que se destaca: *a)* la acreditación como política pública de alcance nacional, informada por procesos y decisiones que competen a la esfera internacional (Van Vught y Westerheijden, 1994; Woodhouse, 1996; Harman, 1998; Van Damme, 1999; Didou, 1999; Jeliaskova y Westerheijden, 2001; Currie *et al.*, 2003), y *b)* la acreditación como proceso en que se relacionan e interactúan agentes colectivos involucrados en el quehacer universitario y en la práctica profesional (Rudder, 1992; Conraths, 2001; Maxwell *et al.*, 2000; Uvalic-Trumbic, 2002; Mollis, 2003).

Considerando ambos planos analíticos, el presente trabajo trata de mostrar la forma en que está teniendo lugar el proceso de acreditación de programas e instituciones en el contexto internacional y en México. Se consideran los casos de Estados Unidos, país precursor en este tipo de programas, de los países europeos y

latinoamericanos y, por último, el caso de México en su especificidad.

EL ESQUEMA ESTADOUNIDENSE DE ACREDITACIÓN

La centenaria existencia de organismos de acreditación de carácter no gubernamental en los Estados Unidos confiere verosimilitud a la afirmación de Robert Glidden, presidente de la Universidad de Ohio, según la cual la acreditación “es una invención americana”, que se deriva, dice el autor, “de la convicción democrática para evitar formas de control gubernamental sobre la inteligencia” (Glidden, 1998).

En efecto, en Estados Unidos predomina la postura de las universidades contra la centralización de las relaciones entre las instituciones y el Estado. Por ello, a diferencia de la casi totalidad de los países del globo, no existe en ese país una instancia federal encargada de la regulación del sistema educativo superior como tal, y las funciones de coordinación normativa, sostén financiero y supervisión de la calidad educativa corresponden primariamente a los gobiernos estatales, así como a determinadas agencias no gubernamentales de coordinación.

El alto grado de descentralización prevaleciente, la amplitud de la autonomía académica y administrativa de las instituciones, así como el tamaño del sistema, el mayor en el mundo en términos absolutos (con más de 15 millones de estudiantes, de los cuales más de 9 millones en programas de cuatro años o más), ha dado lugar a una gran diversidad en la oferta de programas académicos. Esa diversidad se refleja, entre otros aspectos, en variados niveles de calidad, que no necesariamente son visibles para la demanda. En tal contexto, el propósito de la acreditación se define como un medio para asegurar que la oferta académica de las instituciones haya alcanzado un nivel aceptable de calidad.

No obstante, el desarrollo del modelo estadounidense ha buscado cumplir con dos funciones adicionales: prevenir al públi-

co de posibles ofertas fraudulentas, riesgosas o de mala calidad, y asegurar la estandarización del valor del crédito académico para posibilitar su transferencia de una institución a otra, facilitando con ello propósitos de movilidad estudiantil. Ambos objetivos son vigentes; la reciente aparición de proveedores alternativos de educación superior (Rodríguez, 2003) ha reanimado la discusión sobre el sistema de acreditación como el medio apropiado para controlar la calidad de las nuevas entidades de educación superior. Asimismo, el reconocimiento de créditos entre programas amplía su significado en el escenario de los procesos de internacionalización de la educación superior asociados a la globalización.

A pesar de la postura anticentralista del sistema de educación superior estadounidense, en la actualidad la estructura de acreditación formal involucra tanto a agencias no gubernamentales como también a entidades gubernamentales. Como tales, los organismos de acreditación son asociaciones civiles, de cobertura nacional o regional, que desarrollan criterios y conducen evaluaciones de pares académicos para juzgar si los mismos son satisfechos por los programas académicos. Por su parte, las agencias gubernamentales cumplen propósitos de certificación de agencias, aunque no se inhibe el funcionamiento de organismos no certificados. La búsqueda de equilibrio del modelo ha dado lugar a un esquema complejo que comprende varias instancias y competencias (Wolf, 1993). A continuación esbozaremos en trazos generales sus características relevantes.

El papel del Estado en el proceso de acreditación

El Departamento Estadounidense de Educación (USDE), dependencia de la Secretaría de Educación del gobierno federal, es la instancia gubernamental competente en materia de acreditación, aunque su papel no es certificar directamente instituciones o programas. Sus funciones se derivan, en primer lugar, del mandato legal que obliga a la secretaría a publicar la lista de agencias nacionales de acreditación consideradas, oficialmente, como auto-

ridades confiables para determinar la calidad de instituciones y programas.

Además, el reconocimiento de las agencias de acreditación administrado por el USDE responde directamente a la necesidad de regular los apoyos económicos que brinda la federación a la educación superior. La ley respectiva (Higher Education Act) determina que sólo son aptas para recibir recursos federales las instituciones, públicas y particulares, que han sido acreditadas por agencias reconocidas por el gobierno federal. Desde luego, toda agencia de acreditación que busque ser incluida en el Registro Federal de Agencias, debe someterse a los procedimientos y criterios definidos por la instancia gubernamental.

El proceso de reconocimiento no se agota con el envío formal del protocolo respectivo. Cada solicitud es revisada por el Comité Nacional Consultivo sobre Calidad e Integridad Institucionales (NACIQI), el cual formula y comunica a la secretaría sus recomendaciones. Esta última instancia fue establecida por mandato de las Enmiendas a la Educación Superior de 1992 (Ley Pública, 102-325). La Sección 114 del Acta de Educación Superior determina que el Comité conste de quince miembros designados por la secretaría, quienes deben ser representativos de la comunidad de educación superior, e incluir a representantes de todos los sectores y tipos de instituciones, así como a un representante estudiante.

El USDE no acredita instituciones en países extranjeros. Sin embargo, la Secretaría de Educación tiene atribuciones para designar miembros para el Comité Nacional sobre Educación y Acreditación de Educación Médica en el Extranjero (NCFMEA), organismo encargado de supervisar los estándares de acreditación vigentes en los países extranjeros para determinar su compatibilidad con los correspondientes a las escuelas de medicina de Estados Unidos. Las decisiones del comité determinan si los estudiantes estadounidenses que cursan estudios en el exterior pueden recibir financiamiento bajo el programa federal de préstamo educativo a las familias. Por último, la Secretaría de Educación se reserva competencias de reconocimiento de agencias estatales para la apro-

bación de estudios vocacionales postsecundarios, así como de agencias estatales para la aprobación de programas de enfermería.

El papel de las agencias de acreditación privadas y no gubernamentales

La acreditación de instituciones y programas de educación superior es competencia directa de agencias privadas de carácter no gubernamental. Se reconocen tres tipos de agencias: de cobertura nacional, de cobertura regional y especializadas en profesiones. Estos organismos han desarrollado criterios para evaluar los estándares de calidad de los programas y establecido requisitos básicos de calidad para la acreditación institucional. En torno a su propósito de verificación de la calidad académica, las agencias de acreditación cumplen varias funciones, de las cuales destacan: verificar que el programa o la institución cumple con estándares de calidad convenidos; apoyar a los estudiantes en la selección de los programas e instituciones de mejor calidad; asistir a las instituciones para definir un esquema de créditos transferibles; apoyar al gobierno y a las fundaciones privadas para identificar instituciones y programas elegibles para recibir fondos; y determinar objetivos de mejora institucional.

En el modelo estadounidense hay una clara distinción entre dos tipos de acreditación: la que corresponde a las instituciones (institucional) y la que compete a los programas (especializada o programática). La primera es desarrollada, principalmente, por las agencias regionales y nacionales de acreditación, mientras que la segunda se lleva a cabo por las agencias especializadas o profesionales. No obstante, algunas agencias especializadas han desarrollado capacidades para evaluar instituciones y asignar este tipo de acreditación. Por ejemplo las agencias enfocadas a la educación médica acreditan tanto escuelas como programas, e incluso hospitales.

Sólo dos terceras partes de las agencias de acreditación “especializadas”, del conjunto de agencias de este tipo reconocidas por el Consejo de Acreditación de la Educación Superior (CHEA), al

que nos referiremos más adelante, están convalidadas por la instancia gubernamental, dado que el tipo de acreditación que estas agencias practican no implica necesariamente el acceso a fondos federales (Zapata y Salazar, 2003).

El procedimiento de acreditación especializada cubre, en general, las siguientes etapas:

- **Determinación de estándares.** La agencia, en colaboración con las instituciones académicas y la comunidad de profesionales, define estándares de calidad institucional y estándares de calidad para las diferentes disciplinas y campos de estudio.
 - **Autoestudio.** La institución o programa que solicita acreditación prepara una autoevaluación que contrasta sus propios estándares de calidad contra el protocolo fijado por la agencia correspondiente.
 - **Evaluación de campo.** Un equipo de la agencia visita la institución o programa para observar directamente el grado de cumplimiento de los estándares y requisitos.
- Publicación. Con base en los resultados obtenidos, la agencia publica y difunde resultados sobre el estatus de preacreditación o acreditación del programa o institución sometida a su evaluación.
- **Monitoreo.** La agencia de acreditación se encarga de supervisar cada institución o programa durante el periodo de acreditación concedido para verificar que se continúa cumpliendo con los estándares fijados por la agencia.
 - **Reevaluación.** La agencia de acreditación evalúa periódicamente cada institución o programa acreditado con el fin de asegurar que los programas e instituciones que forman parte de su lista conservan el nivel de calidad que la agencia puede en efecto garantizar.

Este conjunto de etapas refleja dos aspectos cruciales del modelo. Por un lado, el proceso de ajuste entre estándares y programas, cuyo objetivo implícito es el de asegurar que cada programa académico se ajusta, dentro de márgenes aceptables, a un proto-

colo de calidad determinado por pares académicos y profesionales. Por otro lado, la evaluación como un proceso continuo, cuya razón de ser se fundamenta en el objetivo de asegurar que los programas son en efecto sensibles al progreso del conocimiento disciplinario (Woodhouse, 1998).

Como el propósito central de la acreditación radica en fortalecer la confianza pública en las instituciones y programas del sistema de educación superior, el punto más vulnerable del modelo radica en los atributos de solidez académica y responsabilidad profesional que se atribuye a las agencias. Es claro que las agencias acreditan instituciones y programas, pero, ¿quién acredita a éstas y cómo se garantiza su calidad? Además, la generalización del modelo supone como deseable un cierto grado de coordinación entre las instancias encargadas de su desempeño. El siguiente apartado aborda estos temas.

El problema de la coordinación

Como ya se indicó, el Estado ha desarrollado algunos medios para dar certidumbre al proceso, sin embargo el control gubernamental se deriva principalmente de la elegibilidad para recibir fondos federales, lo que no descarta la posibilidad de agencias pseudoacreditadoras con propósitos exclusivamente comerciales, tales como proveer un servicio de acreditación para que algunas instituciones o programas logren salir al mercado con certificación externa, o bien para acreditar instituciones extranjeras que busquen prestigiarse por ese medio.

Para evitar en lo posible tales problemas, y con base en propósitos autorregulatorios, el sistema universitario estadounidense ha desarrollado otros medios de coordinación y vigilancia. En efecto, por más de 50 años ha habido algún tipo de agencia no gubernamental de coordinación de organismos de acreditación. Los dos primeros fueron la Comisión Nacional de Acreditación, fundada en 1949, y la Federación de Comisiones Regionales de la Educación Superior. La fusión de estos dos organismos dio lugar, en 1974 al Consejo de Acreditación Postsecundaria (COPA), el cual funcio-

nó hasta 1993. Mediante un Comité de Reconocimiento el COPA cumplía funciones de reconocimiento, revisión y supervisión de las agencias asociadas. Posteriormente, en 1994 dicho consejo derivó en la Comisión de Reconocimiento de Acreditación Postsecundaria (Corpa). En 1997 se disolvió esta Comisión luego de la creación, el año anterior, del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (CHEA).

El CHEA es la entidad no gubernamental encargada de la función de coordinación de agencias de acreditación; funge como una organización nacional de carácter privado y no gubernamental “dedicada al fortalecimiento de la educación superior a través de la acreditación”. La creación del organismo respondió a la iniciativa de un grupo de rectores y presidentes de universidades que consideraban necesario establecer puentes entre las agencias de acreditación existentes, así como impulsar una opinión pública favorable al mecanismo de acreditación basado en el juicio de pares. Entre sus objetivos fundacionales, el CHEA se propuso impulsar un enfoque de acreditación no regulatorio, sino favorable al aseguramiento institucional de estándares de calidad definidos por la comunidad académica. Además, se propuso actuar como un interlocutor válido ante instancias gubernamentales, cuidando preservar el carácter autónomo de las agencias de acreditación coordinadas por el consejo (Eaton, 1998). En el presente, el CHEA coordina la operación de seis agencias regionales, ocho nacionales y 44 especializadas, y es reconocida en medios académicos y gubernamentales como la organización líder para coordinar el esquema no gubernamental de acreditación.

En resumen, el modelo de acreditación estadounidense opera sobre la base de agencias no gubernamentales especializadas. Además, se combinan formas de supervisión gubernamental con formas de coordinación autorreguladas. Aunque el modelo ha tenido indiscutible repercusión en el ámbito internacional, no en todos los países y regiones se siguen los mismos procedimientos. En los siguientes apartados nos ocuparemos de otros casos para proseguir con la revisión del contexto en que se desarrolla el mecanismo de acreditación.

LA ACREDITACIÓN EN EL ESCENARIO
DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

En la mayor parte de los sistemas universitarios de Europa occidental existe una relevante tradición de autonomía que se ha traducido, en algunos casos, en la ausencia de controles externos de vigilancia y certificación, y en otros en la implantación de formas de regulación de la calidad académica al margen de la supervisión gubernamental. No obstante, tal condición está cambiando con celeridad en virtud del proceso comunitario europeo y la consiguiente búsqueda de integración económica y cultural de la región (Gornitzka y Massen, 2000; Campbell y Van der Wende, 2000; Conraths, 2001).

Las universidades europeas desarrollaron modelos académicos con una fuerte dosis de identidad local. Ello dio lugar, con el tiempo, a la presencia de una diversidad de esquemas, normas y prototipos curriculares, en que la dimensión regional –la referencia europea– era más bien ajena. Sin embargo, la formación y consolidación de la Unión Europea ha generado nuevas oportunidades en áreas tales como el comercio regional de servicios y la movilidad de profesionales con propósitos de trabajo, para no hablar del amplio proceso de intercambio académico, científico y tecnológico del área. El aprovechamiento de tales oportunidades hace necesario contar con instrumentos para la homologación de certificados, diplomas y créditos, así como desarrollar sistemas que den certidumbre y confianza a la oferta de servicios profesionales, es decir, procesos de aseguramiento de calidad académica en instituciones y programas, entre los cuales la acreditación es vista como un mecanismo relevante (Van Damme, 2000; Surssock, 2001; Middlehurst, 2001; Senet, 2003).

El debate sobre la acreditación universitaria en Europa está a la orden del día y hay varias posturas al respecto, desde quienes subrayan la validez de ese mecanismo como la principal o única vía para alcanzar los objetivos de integración universitaria en curso, hasta quienes ven en la acreditación externa una amenaza a las tradiciones y fortalezas de la autonomía. La discusión tiene un punto de referencia particularmente señalado en torno al

proceso de formación del espacio europeo de educación superior, de lo que nos ocuparemos a continuación.

La acreditación en el “proceso de Bolonia”

La serie de debates, acuerdos, planes y acciones en torno al objetivo de establecer un área de educación superior europea se conoce como el proceso de Bolonia, porque se deriva de un acuerdo suscrito por los ministros de educación superior de Europa, representantes de 29 países de la región, reunidos en esa ciudad el 19 de junio de 1999. La “Declaración de Bolonia”, dio inicio a un proceso cuya culminación se prevé al 2010 y tiene varios antecedentes. En primer lugar, el documento Magna Carta Universitatum, firmado por los rectores de las universidades europeas presentes en Bolonia en la celebración del 900 aniversario de la universidad el 28 de septiembre de 1988. Ese documento afirma el propósito de intensificar la colaboración académica entre las universidades europeas para que, sin perjuicio de su autonomía, se apoyen mutuamente a fin de mejorar la calidad de sus programas. En segundo lugar, la “Convención sobre Reconocimiento de Cualificaciones Concernientes a la Educación Superior en la Región Europea”, desarrollado por el Consejo de Europa y la UNESCO y adoptada por representantes nacionales en una reunión en Lisboa en abril de 1997. El acuerdo, conocido como la Convención de Lisboa, ha sido adoptado por la mayoría de los países europeos; en él se establecen reglas generales para la equivalencia de estudios universitarios. En tercer lugar, la “Declaración de la Sorbona”, suscrita el 25 de mayo de 1998 por los ministros de educación de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, que señala la necesidad de desarrollar un espacio europeo de educación superior que se vincule y brinde soporte a los mercados económicos, comerciales y financieros reunidos en la Unión Europea. Por último, las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea del 24 de septiembre de 1998, enfocadas a sustentar prácticas de cooperación en favor de la calidad de la enseñanza superior, una de cuyas vertientes es la acreditación.

La “Declaración de Bolonia” estableció los objetivos generales y operativos del proceso integracionista: los primeros son tres y se resumen en los términos “competitividad internacional”, “movilidad” y “empleabilidad”; los objetivos operativos abarcan seis aspectos: adoptar un sistema transparente de grados comparables; adoptar un sistema esencialmente basado en dos ciclos principales (grado y posgrado); desarrollar el Sistema Europeo de Créditos (ECTS); promover la movilidad; promover la cooperación europea para el aseguramiento de la calidad académica; y promover la dimensión europea en el currículum universitario.

En mayo de 2001, luego de varios seminarios y otras actividades preparatorias, se verificó en Praga la primera reunión ministerial de seguimiento de los acuerdos de Bolonia. Previamente más de 300 representantes de instituciones de enseñanza superior europeas se reunieron en Salamanca (29-30 de marzo de 2001) para preparar los documentos de la junta ministerial. Una de las conclusiones de la “Convención de Salamanca” señala el objetivo de “adoptar mutuamente mecanismos aceptables para la evaluación, el aseguramiento y la certificación de calidad”. Por su parte, el informe encargado por los ministros a Pedro Lourtie, para el monitoreo independiente del proceso, hacía notar que “la introducción de sistemas de créditos compatibles se está extendiendo y logrando aceptación en la región” y que “varios países ya han establecido, o planean hacerlo, sistemas de aseguramiento de calidad y acreditación, ya sea como parte de sus agendas internacionales o al menos como tema de discusión”. Estas definiciones quedaron plasmadas en el denominado Reporte Lourtie, de mayo de 2001.

En Praga se añadieron tres países más al proceso, se revisaron los avances logrados hasta el momento, se ratificaron los objetivos iniciales y se añadieron tres nuevos propósitos: promover la educación continua; incentivar la participación de instituciones y organizaciones estudiantiles en el proceso, y promover el atractivo del área europea de educación superior. Algunas de las acciones en proceso que fueron revisadas en Praga corresponden a la comparación de los conceptos de acreditación, revisión de ejem-

plos de programas internacionales de aseguramiento de la calidad, y revisión de los sistemas de descriptores para grados y posgrados.

En torno al tema de aseguramiento de la calidad, los ministros convinieron en apoyar el diseño de escenarios para la mutua aceptación de sus mecanismos de evaluación y acreditación/certificación. Además, hicieron un llamado para que las universidades, otras instituciones de educación superior, las agencias nacionales y la Red Europea de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ENQA), participen en el diseño y establecimiento de un marco común.

La segunda reunión ministerial de seguimiento tuvo lugar en septiembre de 2003, en Berlín. Para preparar los acuerdos de la reunión se formó un grupo de seguimiento encargado de la coordinación de seminarios temáticos y la redacción de documentos de trabajo. Los seminarios entre Praga y Berlín se enfocaron a la discusión de los temas fundamentales del proceso: acreditación y aseguramiento de calidad, reconocimiento y uso de créditos, desarrollo de grados conjuntos, dimensiones sociales del proceso de Bolonia e involucramiento estudiantil, y aprendizaje permanente.

El Consejo de la Unión Europea, junto con el Parlamento Europeo, emitió el 17 de julio de 2002 una "Propuesta de decisión para establecer un programa de cara a la mejora de la calidad de la enseñanza superior", que incluye maestrías de la Unión Europea, becas, asociaciones con centros de enseñanza superior de terceros países, mejora de la capacidad de atracción de la enseñanza superior europea, y medidas de apoyo. Entre las medidas de internacionalización, se contempla apoyar acciones para la acreditación, el reconocimiento de créditos, el reconocimiento de las cualificaciones europeas en el extranjero, y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones con terceros países.

Un apoyo importante en el proceso de Bolonia se deriva del proyecto establecido por la Confederación de Conferencias de Rectores y la Asociación de Universidades Europeas (CRE), con el financiamiento de la Comisión Europea, para documentar el impacto del proceso en los países de la región. Este proyecto ha generado

la serie de documentos “Trends in Learning structures in European Higher Education”, conocidos como “Trends”. El documento Trends-1 (junio de 1999) consigna los principales temas y tendencias en la transformación de los sistemas de educación superior en Europa. Trends-2 (enero de 2001) registra las principales reformas de educación superior en los países europeos en el intervalo de Bolonia a Praga. Por último, Trends 3 (mayo de 2003) recapitula sobre los avances de cuatro años del proceso de Bolonia. En torno a los efectos de dicho proceso sobre la evaluación externa y la acreditación de instituciones y programas, el reporte señala:

Todos los países suscriptores del acuerdo de Bolonia han establecido, o están en vías de hacerlo, agencias responsables de un control externo de calidad. El 80 por ciento de las instituciones ya cuentan con procedimientos de evaluación externos de una forma u otra (evaluación de calidad o acreditación). La oposición a los procedimientos de acreditación en países de la Unión Europea es más suave. En Europa Occidental se observa un interés creciente en métodos de acreditación y en el uso de criterios y estándares, mientras que en los países de Europa Oriental se advierte un uso creciente de métodos de evaluación orientados a la mejora cualitativa.

La Asociación de Universidades Europeas (EUA), por su parte, desarrolló una postura para la reunión de Berlín, mediante un documento titulado *Después de Berlín: el papel de las universidades hacia el 2010 y más allá*, también conocido como “Declaración de Gratz”. En este texto se propone, en lo referente a los procesos de acreditación y aseguramiento de calidad que, sin oponerse a posibilidades de acreditación por agencias independientes que respeten la autonomía de las instituciones, se establezca un “Comité de Calidad de la Educación Superior para Europa”, el cual “debería ser independiente, respetar la responsabilidad de las instituciones con respecto al tema de la calidad y demostrar receptividad hacia las preocupaciones públicas (con objeto de) desarrollar una verdadera dimensión europea de garantía de calidad”.

La postura de la EUA recoge la visión de muchas universidades europeas sobre el sentido que debiera asumir el objetivo de promoción y aseguramiento de la calidad. Desde esa visión, la acreditación externa es una opción, pero no necesariamente la única ni la fundamental. El reto mayor, siguiendo su lógica, consiste en desarrollar formas de diálogo y cooperación que posibiliten el diseño de instrumentos que sean válidos para las instituciones, confiables para los gobiernos y reconocidos por las estructuras regionales. En el diseño y aplicación de tales instrumentos, las universidades y sus cuerpos académicos pueden desarrollar un papel alternativo al que asumen los sistemas de acreditación a cargo de entidades extrauniversitarias.

Además de la línea de trabajo que impulsa la acreditación como medio de convergencia, el proceso de Bolonia ha progresado a través de otros mecanismos, que en su conjunto buscan cumplir el objetivo de sintonizar la diversidad de modelos y estructuras normativas de los sistemas nacionales de educación universitaria de la región europea.

Algunas implicaciones del esquema comunitario

Hasta el momento, el proceso de Bolonia ha tenido un variado pero señalado impacto sobre los sistemas de enseñanza superior de los países europeos. El más inmediato y visible ha sido la reforma curricular, en cada país, para alcanzar la homologación de créditos y ciclos acordada; la adopción de formas de aseguramiento de calidad académica, y de sistemas de evaluación externa y acreditación son también impactos generales perceptibles. Como tendencia, se avanza hacia la coordinación y convalidación de acreditaciones, proceso en el cual la ENQA, derivada del European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education, cobra un papel relevante al reunir a los principales organismos de acreditación, gubernamentales y privados de todos los países de la región, y posibilitar con ello formas de diálogo e interacción entre agencias.

Con todo, es importante reconocer que varios de los países europeos, incluso entre los más activos promotores de la agenda comunitaria, vienen desarrollando procesos de reforma universitaria que se derivan de problemáticas locales concretas, y que se articulan en torno a coyunturas políticas también locales. Este rasgo, así como sus consecuencias en los procesos de transformación del sistema universitario, añade complejidad al escenario porque las instituciones de educación superior enfrentan prioridades, señales y presiones de cambio que provienen tanto del entorno nacional como del regional. De la misma manera, diferentes modelos de relación entre el Estado y las universidades dan lugar a esquemas de mayor o menor control gubernamental (Kälvemark, 2001).

Así, el tema de la acreditación, por largo tiempo ajeno al desarrollo de la educación superior en Europa, se ha instalado en las agendas de política pública y en los prospectos de reforma institucional. En algunos casos –Italia, España, Francia, por ejemplo– el gobierno conserva o acentúa su papel supervisor o de control del proceso; otros, como Dinamarca, Finlandia y Noruega (Hakstad, 2001) han desarrollado un sistema mixto de acreditación, similar al estadounidense; en otros más, como el Reino Unido, Holanda y Bélgica, se transita con cierta facilidad y rapidez hacia formas de acreditación a cargo de agencias independientes. Incluso algunos países, como el caso de Alemania, Austria y Suiza están optando por mecanismos regionales de acreditación aprovechando la lengua común (Conraths, 2001; Haakstad, 2001; Westerheijden, 2001).

Por consiguiente, uno de los principales desafíos de los sistemas de educación superior europeos es conseguir articular esquemas de acreditación que atiendan, simultáneamente, a propósitos nacionales de fortalecimiento de calidad y logro de competitividad y a perspectivas de internacionalización derivadas del esquema de integración regional. Pero no es el único; en el contexto de la Unión Europea conviven algunas de las naciones que han logrado los mayores niveles de desarrollo tecnológico y bienestar social del planeta, con países cuyo grado de avance es aún incipiente;

por consiguiente, hay también disparidad de modelos y calidades universitarias entre países. De ahí que el desafío de la homologación curricular y profesional sea visto como el reto fundamental (Senet, 2003).

Conviene también hacer notar que en las iniciativas y prácticas de acreditación europeas, tanto las de nivel regional como las de alcance nacional, el modelo procedimental norteamericano es predominante (Currie *et al.*, 2003). No es de extrañar si atendemos a la dimensión histórica del fenómeno. Como ya se indicó, las universidades y el gobierno en Estados Unidos han madurado durante décadas una fórmula de acreditación que atiende múltiples ángulos de la problemática que busca resolver. Sin embargo, a pesar de las posibilidades de convergencia operativa, la especificidad de cada realidad nacional, la correlación de fuerzas entre Estado y universidades, el peso específico de los gremios profesionales, y el peso específico de la corporación académica en el marco de la autonomía universitaria, son factores que especifican la forma y contenido de los procedimientos de acreditación que consiguen implantarse. La comprensión de esta dimensión, de naturaleza eminentemente política, resulta esencial en el análisis del proceso de acreditación universitaria.

A continuación revisaremos los procesos que están teniendo lugar en América Latina, dando relevancia, al igual que en el caso de Europa, a la relación entre el diseño e implantación de iniciativas de acreditación de instituciones y programas y la dinámica de integración regional en curso.

LA ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA

En América Latina la ola en que se inscribe la acreditación universitaria ha dejado sentir su huella. Varios países cuentan ya con agencias, comisiones de coordinación o sistemas de evaluación y acreditación. Casi todos ellos formados durante los años noventa; algunos con más experiencia que otros (Kells, 1996; Donner,

1996; Lemaitre, 2000b; Pizzi, 2000; Villanueva, 2000). En el cuadro 1 que se incluye en este apartado se consignan algunos ejemplos de instancias y mecanismos que cumplen la función de coordinar las labores de evaluación/acreditación de estudios superiores en varios países.

Lo que interesa resaltar en especial del caso latinoamericano, como lo hicimos al referirnos al escenario europeo, son las iniciativas y proyectos en curso que se proponen avanzar y conseguir un marco regional de acreditación universitaria. Al igual que en Europa, aunque ciertamente con menos intensidad y profundidad, los países de América Latina y el Caribe están empeñados en adelantar pasos hacia el diseño y operación de mecanismos de acreditación con validez y alcance regional. Veamos a continuación los rasgos sobresalientes del proceso.

El proceso latinoamericano hacia la acreditación regional

En el ámbito latinoamericano se han desarrollado recientes esfuerzos que miran hacia la posibilidad de establecer un ámbito regional para debatir el tema de la acreditación universitaria, establecer mecanismos de cooperación internacional, y avanzar hacia el establecimiento de un marco de acreditación de carácter regional.

Un primer paso claro en esa dirección fue dado en la Conferencia Regional sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe (La Habana, noviembre de 1996). La mesa de trabajo correspondiente al tema “Calidad, evaluación y acreditación institucional” estableció, en sus conclusiones, la necesidad de “crear equipos multilaterales para el estudio y la identificación de valores comunes, que sirvan de marco estructural para la formulación de políticas y estrategias”, y la posibilidad de “implantar dichos equipos en institutos y centros de estudios estratégicos de nivel superior, de forma tal que, a través de ellos, los países del continente puedan enfrentar conjuntamente estos desafíos” (Conclusiones de la Conferencia Regional). Aunque la mesa no se refirió especí-

Cuadro 1
**ALGUNOS ORGANISMOS DE ACREDITACIÓN DE ESTUDIOS
 DE PREGRABO CON COBERTURA NACIONAL EN AMÉRICA LATINA**

País	Organismo y fecha de creación	Objetivos y funciones
Argentina	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) 1995	Evaluación institucional de todas las universidades nacionales, provinciales y privadas; la acreditación de estudios de posgrado y carreras reguladas y la emisión de recomendaciones sobre los proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados. Posee también la función de dictaminar sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria. Tiene mandato legal para realizar las siguientes tareas: evaluaciones externas; acreditación de carreras de grado; acreditación de carreras de posgrado; evaluación de proyectos institucionales; reconocimiento de entidades privadas.
Chile	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) 1999	Conduce un sistema de acreditación que se aplica, en forma voluntaria, a las carreras o programas que ofrecen las instituciones de educación superior autónomas. El proceso de acreditación se realiza a partir de criterios de calidad previamente establecidos y contempla tres procedimientos sucesivos: a) autoevaluación de la respectiva carrera; b) evaluación externa por sus pares; c) dictamen de CNAP.

Colombia	Consejo Nacional de Acreditación (CNA) 1992	Orienta el proceso de acreditación, lo organiza, lo fiscaliza, da fe de su calidad y finalmente recomienda al ministro de educación nacional acreditar los programas e instituciones que lo merezcan.
Cuba	Sistema Universitario de Programas de Acreditación (Supra) 1999	Objetivos: estimular y certificar la calidad de procesos e instituciones; adaptar la tendencia internacional de la acreditación; homologación de titulaciones.
México	Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (Copaes) 2000	Acredita programas con base en tres categorías: autorizado, certificado y de excelencia. Contribuir al aseguramiento de la calidad de los programas académicos que se ofrecen en las instituciones públicas y particulares de México, mediante el reconocimiento formal de las organizaciones de acreditación que demuestren la idoneidad, calidad y confiabilidad de sus procesos y resultados, y que desarrollen sus funciones y procesos con base en la normativa establecida por Copaes.

Fuente: Sitios web de las agencias indicadas en el cuadro (véase el apartado glosario de siglas y direcciones web).

ficamente al tema de la acreditación, hizo énfasis en el mecanismo multilateral como vía para compartir experiencias y socializar respuestas en torno a los problemas de evaluación y calidad de la educación superior.

Posteriormente, en enero de 2002, en el marco de la conferencia sobre “Calidad, Transparencia y Acreditación de la Educación Universitaria”, realizada en Madrid, representantes de agencias y gobiernos de países de América Latina y el Caribe, en presencia de instituciones similares de la Unión Europea, manifestaron interés por constituir una red iberoamericana dedicada al tema de la calidad universitaria. En ese encuentro se programó una segunda reunión, a ser realizada en el marco del seminario internacional “Educación Superior, Calidad y Acreditación”, organizado por el Consejo Nacional de Acreditación de Colombia (julio de 2002). En dicha reunión, los representantes de organismos de acreditación y unidades de evaluación de la calidad de la educación superior, firmaron el Acta de Intención para la constitución de la Red Iberoamericana para la Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior.

Por último, el 27 de noviembre de 2002, los ministros de Educación de los países de Iberoamérica (España, países latinoamericanos y países del Caribe), expresaron la voluntad de promover las iniciativas y mecanismos existentes, y establecer nuevas posibilidades, en torno a los temas de acreditación y aseguramiento de la calidad académica. Asimismo, acordaron participar en la iniciativa europea en torno a la formación de un espacio regional de educación superior que incluya a Europa e Iberoamérica.

Estos antecedentes culminaron en la formación y establecimiento de una red Iberoamericana concerniente al tema de la acreditación. De la nueva estructura regional nos ocuparemos a continuación.

La red iberoamericana de acreditación

El 7 de mayo de 2003 se constituyó, en efecto, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior

(RIACES), en una reunión realizada en las instalaciones de la Coneau de Argentina. La sesión culminó con la aprobación del estatuto, la designación de autoridades y la creación de comisiones de trabajo temáticas. La misión de la red, según se indica en el estatuto, es constituir “un espacio amplio de conocimiento recíproco, cooperación técnica e intercambio humano e intelectual entre los sistemas universitarios, potenciando los fines similares que presidieron la creación de las agencias y unidades de evaluación y acreditación en cada uno de los países”.

En la reunión de Buenos Aires se designó un comité directivo integrado por representantes de agencias de evaluación y acreditación de siete países: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau, Argentina); Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA, España); Junta de Acreditación Nacional (JAN, Cuba); Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes, México); Consejo Nacional de Acreditación (CNA, Colombia); Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP, Chile), y Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA, Centroamérica).

El estatuto aprobado para la red, integrado al Acta Constitutiva, estipula los siguientes objetivos generales:

- Promover la cooperación y el intercambio de información y de experiencias entre organismos y entidades de Iberoamérica cuyo objeto sea la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior.
- Facilitar la transferencia de conocimientos e información para el desarrollo de actividades en cada país que busquen el fortalecimiento y cualificación de los procesos de evaluación y acreditación de titulaciones o programas académicos e instituciones de educación superior, así como de las entidades que los realizan –agencias evaluadoras y otras– y de las entidades gubernamentales involucradas en la conducción de estos procesos.
- Contribuir al desarrollo progresivo de un sistema de acreditación que favorezca el reconocimiento de títulos, periodos y grados de estudio, y programas académicos e instituciones de

educación superior, para facilitar la movilidad de estudiantes, miembros del personal académico y de profesionales, así como de los procesos de integración educativa regional en los países cuyos organismos y agencias de evaluación y acreditación forman parte de la RIACES.

- Colaborar en el fomento de la garantía de la calidad de la educación superior en los países iberoamericanos a través de actividades propias y con apoyo de agencias y entidades nacionales e internacionales de cooperación.
- Apoyar la organización de sistemas, agencias y entidades de evaluación y acreditación, en aquellos países de la región que carezcan de éstos y manifiesten su interés por dotarse de los mismos.
- Impulsar la reflexión sobre escenarios futuros de la educación superior en Ibero América desde la perspectiva de la evaluación y acreditación, como instrumento de mejora permanente de la calidad de las instituciones y de los programas que imparten.

Para avanzar en los trabajos de la red se formaron cuatro comisiones. La primera, de estudios comparados, para identificar los elementos que facilitan u obstaculizan la implantación, el desarrollo, la estabilidad y la permanencia de sistemas de evaluación y acreditación. La segunda, con objeto de desarrollar un portal en Internet para la red. La tercera para desarrollar una propuesta de formación de evaluadores cuya finalidad es fortalecer la agencias de acreditación. La cuarta para desarrollar un *software* de autoevaluación.

En febrero de 2004, coincidiendo con el IV Congreso sobre Educación Superior, se celebró la primera Asamblea General de RIACES, cuyo cometido fue presentar y discutir los avances de las cuatro comisiones. Además de ello, se convino la formación de otras tres comisiones (glosario de términos de evaluación y acreditación; buenas prácticas de evaluación y acreditación; estudio comparativo de títulos). Por último, para apoyar los trabajos de la red, se acordó la organización de una serie de talleres y semi-

narios temáticos con la participación de expertos, investigadores y practicantes relacionados con las políticas y prácticas de acreditación en América Latina.

El Plan de Trabajo de la Red, ratificado en la asamblea de La Habana, incluye las siguientes acciones inmediatas: producir un glosario de términos sobre evaluación de la calidad y acreditación en la educación superior que permita un entendimiento básico sobre los conceptos utilizados en los países de Iberoamérica; recoger los principios, criterios de calidad, buenas prácticas, mecanismos y funcionamiento de las agencias de evaluación y acreditación de Iberoamérica; desarrollar un proyecto de evaluación multinacional de programas académicos de formación (o de instituciones) que permita poner en común criterios, metodologías y experiencias en la región; y desarrollar un proyecto piloto de acreditación de programas académicos de formación (o de instituciones) que permita establecer las bases y condiciones para el reconocimiento mutuo de los diferentes procesos de acreditación.

Junto a los organismos nacionales coordinadores de procesos de evaluación y acreditación, la red integra otras representaciones políticas, de nivel ministerial, para aquellos países que no cuentan con organismo coordinador o cuya normativa otorga competencias exclusivas a la instancia gubernamental.

Proyectos de acreditación subregionales

Además del marco iberoamericano ya reseñado, vale la pena considerar dos experiencias de búsqueda de modelos de acreditación con alcance regional. No son los únicos, pero destacan por el alcance de sus objetivos y por el grado de avance que han logrado. Nos referimos al Consejo Centroamericano de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior y al Mecanismo Experimental de Acreditación del Mercosur:

Centroamérica

En la zona centroamericana se han experimentado varias iniciativas de integración regional desde los años cincuenta. En la

década de los noventa se inició una nueva etapa transformadora, con la firma (13 de diciembre 1991) del Protocolo de Tegucigalpa, por los estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. A partir de ese instrumento entró en operación el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El nuevo contexto integracionista centroamericano ha dado pie a la reactivación de procesos de integración universitaria, a través de la formación de redes, alianzas, sistemas y normas de homologación, todo ello concentrado en el Consejo Superior Universitario de Centroamérica (CSUCA).

El camino hacia la configuración de un sistema centroamericano de acreditación de estudios superiores parte del IV Congreso Universitario Centroamericano (Tegucigalpa, agosto de 1995), en el cual se decidió el desarrollo del Segundo Plan de Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana (PIRESC II). Como parte del plan se propuso la construcción de redes y sistemas universitarios regionales, conducidos por órganos regionales descentralizados, con representación de todas las universidades miembros, en 10 áreas de trabajo, una de ellas referida a evaluación y acreditación universitaria. La meta respectiva consideraba el establecimiento de un Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Sicevae).

En el V Congreso Universitario Centroamericano (Costa Rica, septiembre de 1999), se resolvió dar continuidad al proceso de desarrollo del sistema para que “en un plazo adecuado la comunidad universitaria centroamericana pueda contar con una plataforma básica para el desarrollo de las actividades relacionadas con la acreditación de instituciones y programas de educación superior a nivel regional centroamericano” (Medina Guerra, 2003). Se acordó la formación de una instancia deliberativa para orientar y conducir el proceso: el Foro Centroamericano por la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. Entre 2001 y 2003 el foro tuvo cuatro reuniones.

La primera en León (Nicaragua) en octubre de 2001. En ella se decidió establecer el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA). La segunda reunión tuvo lugar en Costa Rica (mayo de 2002)

y dio lugar al establecimiento de una comisión protémpore para dar seguimiento a los acuerdos del foro. En la tercera reunión (Guatemala, octubre de 2002) se lograron acuerdos sobre la normativa básica del CCA y el procedimiento para la designación de sus integrantes. En la cuarta reunión (Costa Rica, junio de 2003), se logró la aprobación definitiva de las normas, procedimientos, autoridad y composición del consejo, así como la designación de sus primeros integrantes.

En su definición final, el CCA funge como “la instancia encargada de regular el proceso y otorgar reconocimiento de los organismos de acreditación que operen en la región. Dicho reconocimiento se otorgará según los lineamientos, características y marcos de referencia para la acreditación que el CCA defina” (art. I del Acta de Creación). Además se institucionalizó el Foro Centroamericano para la Acreditación de la Educación Superior como un órgano consultivo permanente del CCA, conformado por miembros del CSUCA, los ministros de Educación de Centroamérica, las federaciones de colegios o asociaciones profesionales, los organismos nacionales que regulan la educación superior, las instituciones de educación superior privada, las agencias nacionales o regionales especializadas de acreditación, y un representante estudiantil por país. En lo sucesivo, el foro será convocado por el CCA.

Mercosur

Como se sabe, el Mercosur está formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y surge de la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. En la Cumbre de Ouro Preto (diciembre de 1994), se aprobó el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción que dota al acuerdo con personalidad jurídica internacional. También se adoptaron los instrumentos de política comercial común, principalmente el arancel externo común, que define al convenio, hasta el presente, como una unión aduanera. No obstante, desde su inicio el Mercosur ha buscado ampliar los mecanismos de cooperación en aspectos no comerciales, como es el caso de los proyectos educativos y culturales.

En ese marco, en 1998 los ministros de Educación del Mercosur, con la adición de Bolivia y Chile, suscribieron un memorando de entendimiento para formar un mecanismo experimental de acreditación de carreras y el reconocimiento de los títulos en la región. A raíz de ese acuerdo-base, se formó un Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación, cuya misión era organizar un proceso para lograr los propósitos del memorando. Asimismo, se formaron comisiones consultivas con especialistas en tres disciplinas: agronomía, ingeniería y medicina para determinar los estándares de calidad susceptibles de ser acreditados. En el grupo de trabajo se diseñaron procedimientos para otorgar garantías recíprocas a los países incluidos en el acuerdo.

Una vez establecida y probada una primera versión de criterios de evaluación y el marco legal de procedimientos, se convocó a las agencias nacionales de acreditación de los respectivos países para organizar el trabajo correspondiente al mecanismo experimental de acreditación. El proceso preparatorio culminó el 14 de junio de 2002: se firmó en Buenos Aires la convocatoria al proceso de acreditación Mercosur y se aprobaron los procedimientos de evaluación y los criterios de calidad para las carreras de agronomía, ingeniería y medicina.

Se tiene previsto llevar un seguimiento cuidadoso del mecanismo para considerar las posibilidades de hacerlo extensivo a un mayor número de disciplinas profesionales, hasta abarcar todas aquellas que sea posible considerando las perspectivas de movilidad profesional entre los países comprometidos en la experiencia de acreditación intrarregional.

De manera similar a lo que ocurre en Europa, las iniciativas de acreditación universitaria de carácter regional son influidas por los avances en los mecanismos nacionales de acreditación y viceversa. De este modo, tanto las metodologías como los procedimientos que se adoptan en el plano nacional tienden a incidir en los mecanismos regionales, así como los acuerdos regionales buscan expresión en las dinámicas locales. No obstante, es importante notar algunas diferencias importantes entre el proceso europeo

y el latinoamericano, sobre todo en lo que hace a sus distintas intensidades, enfoques y plataformas.

En Europa el camino de integración en torno al programa de la Unión Europea ha conseguido un grado de avance y consolidación muy importante, quizá a estas alturas de carácter irrevocable. El reciente acercamiento al proyecto de la UE por parte de las naciones de Europa del este, confirma la tendencia de conformación de un bloque económico, político y cultural de gran alcance y potencial, con fuerza suficiente para contender con las pautas de la liberalización mercantil irrestricta apuntadas en el programa de la OMC.

En América Latina, en cambio, los esfuerzos de integración regional no han conseguido, hasta el momento, ir más allá de acuerdos de facilitación del intercambio comercial y de convenios de cooperación de carácter bilateral o multilateral. Las iniciativas de vocación latinoamericanista –Asociación Latinoamericana de Integración, Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, entre otras–, compiten con dificultad con el programa panamericanista representado, en la actualidad, por el Área Latinoamericana de Libre Comercio (ALCA). A la disyuntiva latinoamericana de si continuar por la senda de la integración subregional, o bien afiliarse a los propósitos del ALCA, y en consecuencia apoyar la formación de un bloque americano encabezado por Estados Unidos, se añade la posibilidad de sumarse, al menos en algunos aspectos como el educativo, a las propuestas de ampliación de la Unión Europea.

Sin duda alguna, el derrotero que siga la pauta de internacionalización económica y política de la región latinoamericana tendrá consecuencias en las formas de interacción de las políticas de educación superior de la zona, entre ellas, por supuesto, en la forma y contenido de las iniciativas de acreditación universitaria. Para terminar, veamos el caso de México desde la perspectiva de los proyectos en curso y las nuevas iniciativas que está marcando en el país el cauce de la acreditación de programas e instituciones en el ámbito de la educación superior.

EL CASO DE MÉXICO

Desde la segunda mitad de la década de los setenta, las instituciones de educación superior reunidas en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (ANUIES) buscaron concertar formas de planeación que incluían la evaluación como un elemento básico para la mejora de las instituciones y del sistema en su conjunto. La constitución del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes, 1978) fue un paso importante en esa dirección aunque, en la práctica, la operación de las instancias del sistema (consejos estatales, regionales y nacional) tuvo poco y desigual impacto en la vida académica de las instituciones.

Sin embargo, el proceso cobró nuevas dimensiones a partir de la puesta en práctica del Programa para la Modernización Educativa (1989-1994). En el PME se incluyó, a propuesta de la ANUIES, el lineamiento de impulsar la calidad de la educación superior mediante procesos de evaluación interna y externa de las instituciones. Esta idea se concretó inicialmente en la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva, 1989), la cual centró sus propósitos en fomentar la autoevaluación institucional.

El objetivo de impulsar la evaluación externa se plasmó en la creación, también a instancias de la ANUIES, de los comités interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES, 1991). Los comités fueron instituidos por la Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior (Conpes), órgano de enlace entre la representación de las universidades públicas y el gobierno federal. Según su definición inicial, los CIEES se encargarían de la realización de evaluaciones diagnósticas y acreditación de programas académicos, funciones de administración y gestión y funciones de difusión y extensión de la cultura, en las instituciones de educación superior que lo solicitaran.

En los primeros años de la década de los noventa, la ANUIES comienza a estudiar las posibilidades de adoptar procedimientos de acreditación como forma de control de calidad institucional. En ese momento no hay una clara distinción entre acreditación de

programas y evaluación externa de instituciones (cfr. ANUIES, 1993).

En 1997 la ANUIES acordó impulsar la creación de un organismo no gubernamental para regular los procesos de acreditación. Esta iniciativa dio lugar a la creación, en 2000, del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (Copaes), cuyos objetivos centrales consisten en apoyar la formación de agencias profesionales de acreditación, autorizarlas y coordinar su trabajo.

De manera casi simultánea, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), organismo que agrupa a las instituciones de educación superior de carácter privado, tomó la iniciativa de establecer un mecanismo propio de acreditación de programas e instituciones, aunque buscando su coordinación con los lineamientos establecidos por la Copaes.

No obstante que los organismos establecidos para llevar a cabo la acreditación de programas declaran competencia para los niveles de licenciatura y posgrado, en la práctica la evaluación del posgrado se ha centralizado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) a través de las políticas, normas y lineamientos definidos por esta última instancia.

La institucionalización de procesos de evaluación y acreditación ha cobrado un mayor impulso en los años de la presente administración, debido a un enfoque de política educativa que vincula la asignación de recursos extraordinarios a las instituciones públicas a la programación de procesos académicos cuyo objetivo sea conseguir y asegurar niveles de calidad susceptibles de ser acreditados (véase Programa Nacional de Educación 2001-2006, capítulo de educación superior).

Además, a las iniciativas de establecer procedimientos y ámbitos de acreditación en el plano nacional, se añade la participación de México en programas y propuestas de alcance internacional, ya sea en el marco de los tratados de libre comercio que se han firmado, o bien en acuerdos multilaterales de cooperación. La complejidad del panorama obliga entonces a detenerse en el funcionamiento de cada uno de los mecanismos planteados, intentando trazar un panorama del conjunto.

Los comités de pares

Los comités interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, mejor conocidos como “comités de pares”, son cuerpos colegiados integrados por académicos de diversas instituciones del país, que se encargan de evaluar programas, funciones, servicios y proyectos de instituciones que lo solicitan. Su creación se deriva de un acuerdo entre la SEP y la ANUIES y cuentan con pleno reconocimiento tanto de la autoridad gubernamental como de la representación de las universidades públicas.

En 1991 el titular de la SEP instaló los primeros cuatro comités académicos: Administración; Ciencias Agropecuarias; Ingeniería y Tecnología y Ciencias Naturales y Exactas. En 1993 la Conpes instaló los comités de Ciencias de la Salud; Ciencias Sociales y Administrativas; Educación y Humanidades y Difusión y Extensión de la Cultura. Finalmente, en 1994, la Conpes instaló el noveno comité: Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Además de esos comités académicos, cada uno de los cuales se compone de nueve académicos del área y un experto que funge como secretario ejecutivo, funcionan otros dos comités, el de Administración y Gestión Institucional, y el de Difusión y Extensión de la Cultura. Además de cumplir funciones de evaluación, los comités tienen capacidad de asesorar instituciones, cumplir funciones de capacitación, y han desarrollado una importante labor en la definición de criterios, indicadores y estándares disciplinarios.

En la práctica, el trabajo de los comités académicos consiste principalmente en la revisión, evaluación, dictamen y emisión de recomendaciones. En la evaluación se compara el programa con el modelo educativo de la institución que lo imparte, y con el marco de referencia del comité evaluador, marco que incluye los indicadores y parámetros definidos por éste. El procedimiento incluye un estudio documental del programa, una visita de campo, y la formulación del informe. Los resultados son confidenciales y se entregan al rector de la institución. El informe incluye una calificación general en tres niveles, que expresan el grado de consolidación del programa, así como recomendaciones puntuales para su mejora. Hasta julio de 2003 los CIEES habían evaluado

2,202 programas académicos, la gran mayoría en instituciones de educación superior públicas. Su distribución por niveles de calidad se muestra en la el cuadro 2.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS EVALUADOS POR LOS CIEES

<i>Niveles de consolidación</i>	2001	2002	2003 (enero)	2003 (marzo)	2003 (julio)
Nivel 1	473	587	720	742	780
Nivel 2	578	798	883	939	945
Nivel 3	237	481	468	482	477
Total	1,288	1,866	2,071	2,163	2,202

Fuente: Página web de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (www.sesic.sep.gob.mx). Actualización, julio de 2003.

Acreditación con reconocimiento oficial

Aunque uno de los objetivos de los CIEES era acreditar instituciones y programas, esta función fue depositada en asociaciones y colegios de profesionales en diferentes áreas de conocimiento. Para regular y coordinar la tarea de acreditación de tales organismos, la ANUIES acordó en 1997 impulsar la creación (por parte de la Copes) de una instancia no gubernamental con esos propósitos. Así, a finales de 2000 fue instituido formalmente el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (Copaes).

El Copaes se crea para conferir reconocimiento formal a las organizaciones que, a juicio del consejo, cuentan con plena capacidad organizativa, técnica y operativa para la acreditación de programas académicos. La misión del organismo se propone

contribuir al aseguramiento de la calidad de los programas académicos que se ofrecen en las instituciones públicas y particulares de México, mediante el reconocimiento formal de las organizaciones de acreditación que demuestren la idoneidad,

calidad y confiabilidad de sus procesos y resultados, y que desarrollen sus funciones y procesos con base en los lineamientos y en el marco general para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior, establecidos por el mismo consejo (Principios del Copaes, 2001).

En su integración participaron como asociados fundadores la SEP, la ANUIES, la FIMPES, varios colegios profesionales (representando a las áreas de medicina, veterinaria, contaduría, ingeniería y abogacía) y las academias nacionales de ciencias, medicina e ingeniería. La estructura de gobierno del Copaes consta de una asamblea general y una dirección general. En el momento de su creación, se decidió que el director de los CIEES fuera, al mismo tiempo, director del Copaes para asegurar, al menos en una primera etapa, la continuidad de los trabajos desarrollados por ambas instituciones.

El Copaes tiene competencia sobre todos los programas académicos de los niveles de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado que imparten las instituciones de educación superior públicas y privadas. Sin embargo, hasta el momento, las agencias han concentrado su labor en la acreditación de programas de licenciatura, ya que el Conacyt continúa siendo el organismo de referencia para la evaluación y certificación de la calidad de los programas de posgrado.

Una de las principales funciones del Copaes, además del reconocimiento y coordinación de las agencias de acreditación, es la formulación de marcos generales para los procesos de acreditación. A este respecto ha desarrollado y dado a conocer dos documentos: el *Marco general para la acreditación de programas académicos de nivel superior*, y el texto *Desarrollo de criterios, indicadores y parámetros para cada categoría o factor del marco general para la acreditación de programas académicos de nivel superior*. Ambos documentos constituyen un marco de referencia general para orientar las labores de evaluación y acreditación por parte de los organismos reconocidos.

Hasta la fecha el Copaes ha reconocido organismos de acreditación en las áreas de veterinaria y zootecnia, ingeniería, medicina, enfermería, odontología, contaduría y administración, agronomía, psicología, informática y computación, arquitectura, profesiones del mar, y ciencias sociales. A través del procedimiento de evaluación y certificación de cada uno de los organismos de acreditación, los programas reciben un reconocimiento temporal, el cual es conocido por la SEP, registrado por el Copaes, y difundido por las instituciones beneficiarias de la acreditación.

Cuadro 3

ORGANISMOS RECONOCIDOS POR COPAES

(Hasta julio de 2003)

<i>Áreas</i>	<i>Organismo reconocido</i>
Agronomía	Comité Mexicano de Acreditación Agronómica, A.C.
Arquitectura	Consejo Nacional para la Enseñanza de la Arquitectura, A.C.
Ciencias del mar	Asociación Nacional de Profesionales del Mar A.C.
Ciencias sociales	Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales, A.C.
Contaduría y administración	Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la Contaduría y Administración, A.C.
Enfermería	Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería, A.C.
Informática y computación	Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación A.C.
Ingeniería	Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A.C.
Medicina	Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica, A.C.
Odontología	Consejo Nacional de Educación Odontológica, A.C.
Psicología	Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología, A.C.
Veterinaria y zootecnia	Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, A.C.

Acreditación de universidades privadas

Si bien las agencias reconocidas por el Copaes pueden acreditar, y de hecho lo hacen, programas de instituciones públicas y particulares, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) ha desarrollado su propio esquema de acreditación. La FIMPES es una asociación, fundada en diciembre de 1981, que agrupa actualmente a más de 90 universidades privadas. En 1993 la asamblea convirtió a la federación en agencia de acreditación, determinando que todas las instituciones participantes deberían someterse al proceso de acreditación institucional convenido.

El Sistema FIMPES de Autoestudio y Acreditación considera tres etapas: *a*) autoestudio, que se traduce en un reporte final de autoestudio; *b*) validación del autoestudio por un equipo de pares académicos; *c*) dictamen de acreditación, emitido por una comisión técnica. Hay cuatro posibles resultados de la evaluación institucional: acreditada (cumple con los indicadores FIMPES de calidad, con niveles de excelencia en varios de ellos), acreditada con recomendaciones (presenta áreas susceptibles de mejora), acreditada con condiciones (presenta carencias importantes frente a los indicadores) y no acreditada (evidencia carencias básicas frente a los indicadores). A las instituciones condicionadas o no acreditadas se imponen requisitos para subsanar sus deficiencias y plazos para volver a presentar sus informes. La acreditación institucional “lisa y llana” tiene una validez de cinco años, a cuyo término se reinicia el procedimiento (FIMPES, 2002).

Hacia finales de 2002, el 43 por ciento de las instituciones afiliadas a FIMPES habían obtenido el estatus de “acreditadas”, el 21 por ciento “acreditadas con recomendaciones”, el 20 por ciento “acreditadas con condiciones” y el 16 por ciento “no acreditadas” (Climent, 2002).

En mayo del 2002 se firmó el convenio de concertación SEP-FIMPES, en el cual se reconoce oficialmente el Sistema de Acreditación Institucional de FIMPES en la modalidad “lisa y llana”, es decir la acreditación no condicionada. Las instituciones acredita-

das por la FIMPES son por ello elegibles para gozar de los beneficios del régimen de simplificación administrativa incluido en el Acuerdo 279 de la SEP que norma el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para la educación superior privada. Aun cuando el sistema de acreditación institucional FIMPES es reconocido por la autoridad gubernamental, la federación considera que el esquema válido para acreditación de programas académicos es el que promueve el Conpes y las agencias reconocidas por ese organismo.

Es muy relevante que, en torno al tema de la acreditación, las universidades públicas, el gobierno, y el grupo de universidades con mayores capacidades académicas del subsistema privado, encuentran un espacio posible de convergencia. La alianza entre tales sectores en torno a la acreditación como fórmula de aseguramiento de calidad válida puede conseguir desplazar, en un escenario de mediano plazo, al segmento de universidades privadas de mala calidad. Para que ello ocurra se requieren instrumentos adicionales; por un lado una política de renovada expansión del sistema público, para no estrangular a la demanda ni forzar procesos de selección académica anticipada, y un sistema de becas y crédito estudiantil que brinde oportunidades a estudiantes de recursos escasos para optar por el ingreso al sistema privado de calidad reconocida.

La situación de México con respecto a la acreditación profesional puede considerarse, en resumen, como una fase de transición. Aunque se cuenta ya con mecanismos e instancias similares a las que operan en otros países, el número de programas (licenciatura y posgrado) que han sido acreditados es todavía limitado en el conjunto del sistema. No todas las universidades públicas, y dentro de ellas no todos los programas, expresan una actitud favorable a la acreditación. En el sector privado también son observables resistencias al proceso, a medida que se le identifica como una forma de control de parte del gobierno.

No obstante, también están presentes signos que permiten prever la convergencia antes aludida. Articular en la práctica estas posibilidades de convergencia es, indudablemente, una tarea

política para las autoridades educativas y las representaciones gremiales. En torno a estas posibilidades de articulación y cooperación se desenvuelven, asimismo, las condiciones de factibilidad del mecanismo de acreditación implantado en el país.

CONSIDERACIONES FINALES

En la revisión de los modelos de acreditación estadounidense, europeo y latinoamericano destaca la presencia de tres actores fundamentales: los organismos privados o no gubernamentales, las agencias gubernamentales, y los gremios profesionales. En nuestra exploración de las distintas formas de coordinación entre estas tres instancias del proceso encontramos que los modelos de acreditación se diferencian, en mayor medida, por el peso específico que tienen los organismos encargados del diseño de estándares, la evaluación y la emisión de certificados. En el caso estadounidense, es claro que las agencias privadas, junto con los gremios organizados, desempeñan el papel protagónico. En cambio, en los países europeos y latinoamericanos conviven esquemas de acreditación en los que predomina el rol de agencias no gubernamentales, generalmente constituidas por organizaciones disciplinarias, con esquemas en que la instancia gubernamental se encarga de gestionar los procesos. Entre ambos extremos son comunes los modelos mixtos, en que el Estado delega sus facultades en agencias no gubernamentales y cumple funciones normativas, de validación, y de coordinación.

Además, es evidente la coexistencia de dos grandes modelos de acreditación en lo que respecta al papel del mecanismo en el entorno local e internacional. El primero se deriva del prototipo estadounidense y se basa en una persistente búsqueda de equilibrios entre los intereses en juego, se caracteriza por sostener una perspectiva local y nacional, que resulta refractaria de los propósitos de integración regional. El segundo tipo corresponde a los que Jeliazcova y Westerheijden (2001) denominan “modelos de nueva generación”, es decir, aquellos esquemas derivados de propósitos

integracionistas, cuyo ejemplo más claro es el proceso europeo y, en menor medida, los proyectos regionales de Norteamérica, Centroamérica e Iberoamérica. En el presente, en la mayor parte de los países ambas perspectivas –la acreditación como control de calidad en el entorno local y la acreditación como mecanismo de inserción internacional– están vigentes y representan retos para la configuración de diseños apropiados.

En ese contexto, en México se ha venido impulsando desde hace varios años la formación de un mecanismo de acreditación de programas vinculado a los esquemas de evaluación académica que, también desde hace tiempo, concentran el foco de las políticas públicas en educación superior del país. Como en otras partes del mundo, la opción de la acreditación de programas e instituciones comienza a afianzarse como un mecanismo de promoción de la calidad académica con reconocimiento social. Los pasos dados hasta el momento dejan ver que se transita por un camino de un solo sentido, es decir, que el modelo llegó para quedarse y, a menos que un bloque importante de universidades públicas y particulares se resistan a esta transición de manera significativa, la implantación de formas de evaluación y acreditación voluntarias y externas se extenderá como un mecanismo fundamental en la gestión académica ordinaria. Sin embargo, hay retos importantes que prevalecen y que merecerían ser atendidos por las instancias gubernamentales responsables de la coordinación del sector, por las instituciones académicas y por las agencias de evaluación y acreditación.

Entre ellos quisiera resaltar cuatro que parecen fundamentales en la coyuntura:

1. Articular un sistema nacional de reconocimiento, evaluación y acreditación de la educación superior, formado por las instancias gubernamentales, institucionales y no gubernamentales que participan en los procesos de reconocimiento, evaluación, certificación y acreditación de programas e instituciones. El sistema debe tener como propósito fundamental coordinar las acciones de los diversos organismos e integrar en un ámbito común los propósitos y tareas que cada cual desempeña.

2. Mejorar los niveles de concertación entre el gobierno federal y las instituciones de educación superior para promover la participación voluntaria pero amplia de estas últimas en los procesos de evaluación y acreditación que se promueven. Hasta el momento, la fórmula de acreditación basada en la evaluación externa a cargo de agencias profesionales ha dejado relativamente al margen del debate a las autoridades universitarias, así como a las comunidades académicas de las instituciones. Un sistema de acreditación que aspire a generalizar el procedimiento para cubrir la mayor parte de los programas académicos, debe considerar el punto de vista del sector académico y la postura de las autoridades institucionales, sobre todo si se busca incorporar los programas de disciplinas típicamente académicas, como son las ciencias y las humanidades.

3. Con base en los criterios, indicadores y parámetros que han elaborado las distintas instancias que participan en labores de evaluación y acreditación, definir normas de calidad nacionales que sean aplicables a programas académicos, procesos de gestión y procedimientos administrativos. En el diseño y prueba de dichas normas se requiere, de nueva cuenta, una amplia participación de las comunidades colegiadas y de otros sectores interesados en las profesiones universitarias.

4. Incrementar la participación en esquemas de evaluación, certificación y acreditación de carácter internacional. Esta recomendación aparece como urgente a medida que avanzan y se profundizan las relaciones comerciales y de cooperación internacional con países y regiones en que dichos esquemas han conseguido grados de adelanto significativos.

Para concluir, conviene reiterar una idea que se repite con distintos énfasis a lo largo del texto: si bien la acreditación requiere de diseños e instrumentos complejos y precisos, el trabajo técnico de su realización no sustituye a la tarea política de concertación de intereses y voluntades. Un adecuado balance entre técnica y política ofrece en cambio las mejores posibilidades para cumplir con los fines asignados a la acreditación. Lleva más tiem-

po, implica desgaste y no siempre se alcanzan los resultados esperados. Pero es mejor.

GLOSARIO DE SIGLAS Y DIRECCIONES WEB INSTITUCIONALES

- ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (México). <http://www.anui.es.mx>
- CIEES. Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (México). <http://www.ciees.edu.mx/>
- CHEA. Council for Higher Education Accreditation (Internacional). <http://www.chea.org/>
- CNA. Consejo Nacional de Acreditación (Colombia). <http://www.cna.gov.co/>
- CNAP. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (Chile). <http://www.cnap.cl/>
- Coneau. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina). <http://www.coneau.edu.ar/>
- Copaes. Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C. (México). <http://www.copaes.org.mx/>
- CSUCA. Consejo Superior Universitario de Centroamérica (regional, países de Centroamérica). <http://www.csuca.edu.gt/>
- ECTS. European Credit Transfer System (regional, países de Europa). http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/ects_en.html
- ENQA. European Network for Quality Assurance (regional, países de Europa). <http://www.enqa.net/>
- EUA. European University Association (Regional, países de Europa). <http://www.eua.be/eua/>
- NACIQI. National Advisory Committee on Institutional Quality and Integrity (Estados Unidos). <http://www.ed.gov/about/bdscomm/list/naciqi.html>
- NCFMEA. National Committee on Foreign Medical Education (Estados Unidos). <http://www.ed.gov/about/bdscomm/list/ncfmea.html>
- RIACES. Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (regional, países de Iberoamérica). <http://www.riaces.org/riaces/index.html>
- USDE. United States Department of Education (Estados Unidos). <http://www.ed.gov/index.jhtml>

BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES (1993), "Consideraciones generales sobre el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior en México", Documento de trabajo, México, ANUIES, noviembre.
- BARNETT, Ronald (2002), *Claves para entender la universidad. En una era de supercomplejidad*, Barcelona, Pomares.
- BRUNNER, José Joaquín (2000), "La innovación en las políticas y políticas de innovación", Serie Seminarios Internacionales Consejo Superior de Educación, tomo IV (*Políticas de educación, ¿Tiempo de innovar?*), Santiago de Chile, pp. 18-27.
- CAMPBELL, Carolyn y Marijk van der Wende (2000), "International initiatives and trends in quality assurance for European Higher Education", *Exploratory trends report, ENQA*, Helsinki. Disponible en: <http://www.enqa.net/texts/initiatives.pdf>
- CLIMENT, Vicente (2002), "La FIMPES y las políticas educativas sobre calidad", ponencia en el Congreso Académico de FIMPES, México D.F., octubre.
- CONRATHS, Bernardette (2001), "A history of the European Quality Improvement System (Equis)", en Andrée Sursock (ed.), *Towards accreditation schemes for Higher Education in Europe. Final project report*, Ginebra, Consejo de Rectores Europeos.
- CURRIE, Jan, Richard DeAngelis, Harry de Boer, Jeroen Huisman y Claude Lacotte (2003), *Globalizing practices and university responses: European and anglo-american differences*, Westport, Praeger Publishers.
- DE MOURA CASTRO, Claudio (2000), "Políticas de educación superior: una perspectiva latinoamericana", Serie Seminarios Internacionales Consejo Superior de Educación, tomo IV (*Políticas de educación, ¿Tiempo de innovar?*), Santiago de Chile, pp. 29-35.
- DIDOU, Sylvie (1999), *La acreditación: enfoques internacionales*, México, Universidad de Colima y SEP.
- DONNER, Jan (1996), "La evaluación institucional y su vinculación con la gestión", Serie Seminarios Internacionales Consejo Superior de Educación, tomo I (*Cultura evaluativa en la gestión institucional*), Santiago de Chile, pp. 35-50.
- EATON, Judith S. (1998), "The emergence of CHEA. From disconnecting to reconnecting", *The CHEA Chronicle*, vol. 1, núm. 9, septiembre. Disponible en: <http://www.chea.org/Chronicle/vol1/no9/index.cfm>

- EL-KHAWAS, Eliane (1998), "Quality assurance in higher education: Recent progress; challenges ahead", ponencia en la 1998 UNESCO World Conference on Higher Education, Washington, D.C., The World Bank. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/education/tertiary/documents/ElainEng3.pdf>
- FIMPES (2002), "Sistema para el ingreso y permanencia en la FIMPES, a través del fortalecimiento y desarrollo institucional. Criterios de acreditación, segunda versión", Documento de trabajo, mimeograma, abril.
- GLIDDEN, Robert (1998), "The contemporary context of accreditation: Challenges in a changing environment", Keynote Address for 2nd CHEA Usefulness Conference, 25 de junio. Disponible en: http://www.chea.org/Events/Usefulness/98May/98_05Glidden.html
- GORNITZKA, Ase y Peter Maassen (2000), "Hybrid steering approaches with respect to European Higher Education", *Higher Education Policy*, vol. 13, núm. 3, pp. 267-285.
- HAAKSTAD, Jon (2001), "Accreditation: the new quality assurance formula? Some reflections as Norway is about to reform its quality assurance system", *Quality in Higher Education*, vol. 7, núm. 1, pp. 77-82.
- HARMAN, Grant (1998), "The management of quality assurance: A review of international practice", *Higher Education Quarterly*, vol. 52, núm. 4, pp. 345-364.
- HAYWARD, Fred M. (2001), "Finding a common voice for accreditation internationally", *Paper at the CHEA Enhancing Usefulness Conference*, Chicago, 28-29 de junio. Disponible en: <http://www.chea.org/international/common-voice.html>
- HERÓDOTO, *Historias* (versión de Arturo Ramírez Trejo), México, UNAM, 1984, pp. 160 y ss.
- JELASKOVA, Margarita y Don F. Westerheijden (2001), "A next generation of quality assurance models. On phases, levels and circles in policy development", *Paper for the CHER 14th Annual Conference*, Dijon, 2-4 de septiembre. Disponible en: <http://www.utwente.nl/cheps/documenter/engpap01nextgen.pdf>
- KÄLVEMARK, Torsten (2001), "Quality assurance and accreditation in the European higher education area. A survey of some recent contributions to the debate" *Paper for the European Symposium on Quality in Higher Education for Industry*, París, 28-29 de mayo.
- KELLS, H.R. (1996), "Higher education evaluation systems for Latin America: An analysis of recent experiences and the formulation of

- a generalized model”, *Higher Education Policy*, vol. 9, núm. 3, pp. 239-253.
- LEMAITRE DEL CAMPO, María José (2000a), “Acreditación de la educación superior. Tendencias recientes y desafíos para el futuro”, *Revista de la Educación Superior Chilena*, julio. Disponible en: <http://www.mecesup.cl/difusion/revista/revista1C.pdf>
- LEMAITRE DEL CAMPO, María José (2000b), “Aseguramiento de la calidad en la educación superior”, Serie Seminarios Internacionales Consejo Superior de Educación, tomo IV (*Políticas de educación, ¿Tiempo de innovar?*), Santiago de Chile, pp. 133-140.
- MAXWELL, Jennifer, David Proven y John Fielden (2000), “State controlled or market driven? The regulation of private universities in the Commonwealth”, *CHEMS Paper 31, Association of Commonwealth Universities*. Disponible en: <http://www.acu.ac.uk/chems/onlinepublications/979145179.pdf>
- MEDINA GUERRA, Efraín (2003), “La creación del Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior”, CSUCA, marzo. Disponible en: http://www.daad.de/de/download/alumni/veranstaltungen/03_03_30/Medina_Text.pdf
- MIDDLEHURST, Robin (2001), “Quality assurance implications of new forms of higher education”, *ENQA Occasional Papers*, núm. 3, Helsinki. Disponible en: <http://www.enqa.net/texts/newforms.pdf>
- MOLLIS, Marcela (2003), “La geopolítica de la reforma de la educación superior: el norte da créditos, el sur se acredita”, en Roberto Rodríguez Gómez (coord.), *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior*, Madrid, Netbiblo-Riseu, pp. 321-358.
- PIZZI KIRSCHBAUMM, Marcela (2000), “Calidad en la educación superior: Procesos de supervisión y acreditación”, Serie Seminarios Internacionales Consejo Superior de Educación, tomo IV (*Políticas de educación, ¿Tiempo de innovar?*), Santiago de Chile, pp. 120-123.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (2003), “La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores”, en Marcela Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, Clacso, pp. 87-108.
- RUDDER, H. de (1992), “Buffer institutions in public Higher Education in the context of institutional autonomy and governmental control: A comparative view of the United States and Germany”, *Higher Education Policy*, vol. 5, núm. 3, pp. 50-54.

- SENET, J.M. (coord.) (2003), "Análisis comparado de los estudios de educación superior en Europa. Reporte final", ANECA (Programa de Convergencia Europea). Disponible en: http://www.ugr.es/~magister/proyecto_aneca/documentos/
- SCHULLER, Tom (1991), *Future of higher education*, UK., Open University Press.
- STIER, Jonas (2002), "Internationalization in higher education: unexplored possibilities and unavoidable challenges", Paper presented at the European Conference on Educational Research, Universidad de Lisboa, 11 a 14 de septiembre. Disponible en: <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00002342.htm>
- SURSOCK, Andrée (2001). "Towards accreditation schemes for higher education in Europe? Final project report", Ginebra, Consejo de Rectores Europeos. Disponible en: www.srhe.ac.uk/Hern/Docs/HERN_S6_MAT/REFERENCE/report-FINAL_doc_1.pdf
- UVALIC-TRUMBIC, Stamenka (ed.) (2002), *Globalization and the market in higher education: Quality, accreditation and qualifications*, París, UNESCO.
- VAN DAMME, Dirk (1999), "Internationalization and quality assurance: Towards worldwide accreditation?", Paper commissioned for the IAUP XIIth Triennial Conference, Bruselas, 11 a 14 de julio.
- (2000), "European approaches to quality assurance: Models, characteristics and challenges", *South African Journal of Higher Education*, vol. 14, núm. 2, pp. 10-19.
- (2001), "Higher education in the age of globalisation: The need for a new regulatory framework for recognition, quality assurance and accreditation", *Introductory paper for the UNESCO Expert Meeting*, París, 10 y 11 de septiembre. Disponible en: http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/presentations/keynote_eng.doc
- VAN VUGHT, F.A. y D.F. Westerheijden (1994), "Towards a general model of quality assessment in higher education", *Higher Education*, vol. 28, núm. 3, pp. 355-371.
- VILLANUEVA, Ernesto (2000), "El sistema de evaluación y acreditación universitaria de la Argentina", Serie Seminarios Internacionales Consejo Superior de Educación, tomo IV (*Políticas de educación, ¿Tiempo de innovar?*), Santiago de Chile, pp. 125-132.
- WHEELER, Steve (2000), "The traditional university is dead: Long live the distributed university", Keynote speech delivered to the European Universities Continuing Education Conference, Universidad de

Bergen, Noruega, 4 a 7 de mayo. Disponible en: <http://www.fae.plym.ac.uk/tele/longlive2.html>

WESTERHEIJDEN, Don (2001), "Ex Oriente lux? National and multiple accreditation in Europe after the fall of the wall and after Bologna", *Quality in Higher Education*, vol. 7, núm. 1, pp. 65-75. Disponible en: <http://www.qais.ro/exol.doc>

——— (2002), "Quality assurance in complex higher education systems. A transatlantic comparison" Paper for the ASHE Annual Meeting Public Policy Forum, Sacramento, 20-21 de noviembre. Disponible en: <http://35.8.168.242/paperdepot/2002Westerheijden.pdf>

WOLF, Ralph A. (1993), "The accreditation of higher education institutions in the United States", *Higher Education in Europe*, vol. 18, núm. 3, pp. 91-99.

WOODHOUSE, David (1996), "Quality assurance: International trends, preoccupations and features", *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 21, núm. 4, pp. 347-356.

——— (1998), "Algunas reflexiones acerca de la revisión externa de la calidad: conceptos, implementación y evaluación", Serie Seminarios Internacionales Consejo Superior de Educación, tomo III (*El desafío de la calidad en la educación superior*), Santiago de Chile, pp. 61-80.

ZAPATA, Gonzalo y José Miguel Salazar (2003), "Reconocimiento de agencias de acreditación de educación superior. El caso de Estados Unidos", Documento de trabajo. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, abril. Disponible en: http://www.cnap.cl/docu_trab/Reconocimiento.pdf

Ángel Díaz Barriga

*La evaluación educativa. Los retos
de una disciplina y de las prácticas
que genera*

LA EVALUACIÓN educativa es una disciplina¹ que se ha complejizado en los últimos 50 años, en los que dejó de referirse al aprendizaje, para tener como objeto de estudio la educación en toda su extensión. De esta forma, el sistema educativo en su conjunto o a nivel institucional, los planes y programas, los proyectos de formación profesional y la capacidad de cada uno de los profesionistas. También como diversos elementos de lo educativo, tales como métodos de enseñanza o materiales didácticos, así como los sujetos de la educación, en particular docentes y estudiantes son sujetos de múltiples evaluaciones.

El campo de la evaluación surgió y se expandió estrechamente vinculado a las técnicas de evaluación del aprendizaje, con el empleo de la teoría de la medición y la conformación de la teoría de los test.² Sin embargo, a partir de la década de los años sesenta (cfr. Stufflebeam y Shinkfield, 1987) desarrolló en estos años diversas estrategias metodológicas y técnicas para hacer frente a esta situación, a la vez que se generó un conjunto de experiencias

¹Asumir el campo de la evaluación como un ámbito disciplinario requiere reconocer como punto de partida que las denominadas "ciencias de la educación" constituyen un paradigma (opuesto al tradicional de pedagogía) que se conformó a principios del siglo XX. En este sentido "la evaluación" se constituyó en la segunda mitad del siglo XX como una más de estas ciencias, una de las primeras referencias a esta situación la hizo Lewy en 1976 al señalar: "Las últimas dos décadas han visto emerger la evaluación curricular como un campo de estudio independiente en el dominio de las ciencias de la educación. Sus raíces pueden encontrarse en el campo más general como es la evaluación educacional" (Lewy, 1976).

²En el momento actual podemos identificar dos desarrollos en la teoría del test, la conformación de la llamada teoría clásica (desde la década de los años veinte del siglo pasado a la de los años setenta) y la teoría de la respuesta al ítem (desarrollada desde los años setenta, la que tiene como soporte una tecnología informática y el uso de modelos matemáticos complejos con la finalidad de efectuar cálculos basados en diversos modelos de desempeño.

evaluatorias, que han ido conformando una doctrina del ser y hacer de la evaluación.

En el campo de la evaluación resultó imposible el empleo de los sistemas que se habían desarrollado en los años cuarenta y cincuenta cuando se requirió realizar la evaluación del funcionamiento de las escuelas a convocatoria del gobierno de los Estados Unidos que dispuso de un fondo mayor a los seis millones de dólares para la realización de esta actividad.

En opinión de Stufflebeam y Shinkfield este hecho impactó de una manera definitiva el desarrollo del campo de la evaluación. En primer término el conjunto de objetos de estudio se modificó, ya que dejó de centrarse en evaluación del aprendizaje para dar paso a un sistema de evaluación institucional con todos sus componentes: académicos, programas e instituciones. En estricto sentido durante todo el siglo XX se realizaron estudios en esas perspectivas, como los estudios de Cook en 1908 buscando vincular la retribución de los académicos al resultado de sus estudiantes o los de Hughes en 1925 sobre la reputación académica de diversas instituciones de educación superior. La novedad en la década de los años sesenta fue la articulación de todas esas experiencias bajo la cobija de la naciente disciplina de la evaluación educativa.

En este contexto, desde la década de los sesenta se fueron generando grupos de trabajo compuestos por especialistas en alguno de los temas de este nuevo campo de la evaluación (aprendizaje, académicos, programas, instituciones). Al mismo tiempo se fueron generando programas de posgrado vinculados a esta especialidad bajo la denominación evaluación educativa o medición educativa. De igual forma se empezaron a conformar revistas especializadas en el tema. Con ello se abrió un importante debate conceptual, metodológico y técnico que signó el desarrollo del campo, dando inicio a la conformación de incipientes escuelas que han tenido un importante crecimiento en los últimos años, tales como la perspectiva científico-técnica, los modelos cualitativos con diversas denominaciones (evaluación iluminativa, evaluación de pares académicos). El debate y la generación de diversas estrategias técnicas

ha sido una característica del campo tanto en el mundo académico estadounidense, donde se generó, como entre comunidades científicas internacionales.

En este rubro habría que señalar una excepción, la que se observa en el caso mexicano. Mientras las prácticas de evaluación acompañaron el desarrollo del sistema educativo de los Estados Unidos a lo largo del siglo xx, en México la irrupción de la evaluación es impuesta por las políticas educativas con particular énfasis en la década de los años noventa. Pero a diferencia de los otros países donde se da una ardua discusión sobre concepciones, tendencias y técnicas, los especialistas del país optaron por la implantación de “un modelo técnico”³ señalando que corresponde al modelo de evaluación, sin posibilitar el menor debate del mismo. Más aún, en muchos casos la “formación de los evaluadores” y la gestación de “las técnicas de evaluación” fue el resultado de la práctica y de un modelo más caracterizado por el ensayo y error, que por la denominación conceptual. Si la evaluación fue establecida en el país bajo la bandera de “promover la cultura de la evaluación”, los modelos de evaluación seleccionados se caracterizan por una “incultura” respecto del dominio de la disciplina de la evaluación.

De esta manera, con el adjetivo “complejo” buscamos ilustrar de este conjunto de situaciones en el ámbito de la disciplina evaluativa. En este ensayo buscamos dar cuenta de ello, con la intención de ofrecer un marco de interpretación a la situación que guarda la evaluación en la educación superior. Esto es, buscamos mostrar cómo los aciertos y avatares que signan la conformación disciplinaria de la evaluación, al final de cuentas permitirán comprender un conjunto de situaciones por las que se ve envuelta la evaluación en el marco de la educación superior.

³Por ejemplo en la década de los años setenta la Dirección General de Evaluación empleó la teoría clásica de los test para la elaboración de los reactivos, la cual fue retomada en 1994 por el Ceneval para la construcción de sus reactivos. En algunos exámenes se fue incorporando la teoría de la respuesta al ítem. Pero un debate con respecto a los fundamentos y diferencias de cada una de ellas escasamente se ha dado. Más aún, la mayoría de los planes de estudio donde se lleva el curso: evaluación del aprendizaje, o el de teoría de la medición sólo hacen referencia a la teoría clásica de los test.

Una expresión muy favorecida en este marco es “promover una cultura de la evaluación”, más allá de lo inapropiado que resulte el empleo del vocablo cultura⁴ para una práctica social, muy técnica, que difícilmente se podrá despojar de sus mecanismos de control,⁵ ciertamente que estamos mucho muy lejos de promover esa llamada “cultura de la evaluación”. Y no porque no se realicen evaluaciones, o porque los evaluados no reaccionen con “desconfianza”, “escepticismo”, “inconformidad” ante las múltiples prácticas de evaluación. Sino porque lo que se trasplantó de la evaluación en los países latinoamericanos fueron las técnicas y las prácticas, eludiendo un necesario debate conceptual. Esto es, en nuestros países las técnicas aplicadas de evaluación se consideran “las únicas”, “las científicas”, “las objetivas”, cuando en otras partes del mundo existe un debate muy intenso sobre las teorías, técnicas y prácticas de evaluación.

SURGIMIENTO INCONCLUSO DE UNA DISCIPLINA

Varios de los problemas que enfrenta la disciplina de la evaluación se deben a su surgimiento inconcluso. El mayor de estos problemas es su dificultad para construir una identidad disciplinaria. Cuando se refiere al aprendizaje se remite al ámbito de la educación, mientras que cuando se aboca a otros aspectos del rendimiento académico se mezcla con los procesos de evaluación de recursos humanos o con los procesos de medición en el ámbi-

⁴ Atravesamos por un momento abusivo de empleo del término “cultura”. En este momento se aplica indistintamente a un conjunto de objetos de lo más disímiles “cultura de la impunidad”... En muchas ocasiones su significado está vinculado a la necesidad de desarrollar un “comportamiento social”, “una valoración social”. Todo ello minimiza el término cultura, el cual deja de ser el cultivo del conocimiento, de lo estético, de lo artístico.

⁵ Desde 1984 mostramos, aplicando el sistema de genealogía de conceptos desarrollado por Nietzsche y perfeccionado por Canguilhem y ampliamente conocido a partir de los trabajos de Foucault, en esta perspectiva podemos reconocer que el origen del concepto evaluación se encuentra en los principios establecidos por Fayol para la organización del trabajo (concebir, planear, organizar, desarrollar y controlar), y como la conceptualización que en 1918 da del control responde a la que tenemos en este momento de “evaluación”, cfr. De Alba, Díaz Barrica, Biseca, 1984.

to de la psicología, mientras que en su dimensión institucional las teorías de la administración y gestión circundan en torno a ella. Prácticamente no existe una reflexión que le conceda una identidad en el campo educativo, finalmente la evaluación se constituye en una de las disciplinas de las llamadas ciencias de la educación.

Los diversos especialistas reconocen que el vocablo evaluación apareció a mediados de la década de los años cuarenta. Su conformación realizada inicialmente por Tyler⁶ a quien se atribuye la generación de una estrategia puntual para realizar la evaluación del aprendizaje (cfr. Stufflebeam y Shinkfield, 1987), aunque las prácticas educativas que explican su estructuración se dieron desde principios del siglo XX en aras de construir un programa educativo articulado a la eficiencia, como elemento organizador de la sociedad industrial.

La dificultad para conformar su identidad disciplinaria de la evaluación origina que existan múltiples discursos, quizá “múltiples enfoques” para dar cuenta de prácticas diversas: acreditación de programas, evaluación de investigadores y de profesores, exámenes de ingreso, por ejemplo. Sin que este conjunto de discursos considere que forma parte de un *corpus* disciplinario, lo que no significa que estemos postulando una unidad metodológica para el ámbito de la evaluación, porque este tema ya fue superado desde los años sesenta, sino en la necesidad de reconocer que su planteamiento discursivo y el conjunto de sus categorías centrales forman parte de una estructura mucho más amplia. Esa estructura, que es la que concedería la identidad disciplinaria, no existe en este momento en el campo de la evaluación.

Ello genera que todos los especialistas en evaluación consideren que la evaluación está referida sólo a lo que hacen, esto es, que no hay posiciones, ni tendencias, ni escuelas de pensamiento. Así, por ejemplo, los abordajes referidos a la problemática de “los

⁶En América Latina este autor es reconocido como un especialista en el campo del currículo, mientras que los historiadores estadounidenses lo reconocen como un experto en medición. En el caso latinoamericano esto se debe al impacto que tuvo la traducción de su texto *Principios básicos del currículo* (1970), mientras que en el caso estadounidense se observa el conjunto de su trabajo. Cfr. Cremin, 1962.

test”, aun cuando analizan con amplio rigor las distintas teorías del test (clásica, de respuesta al ítem, de la generalización) limitan su perspectiva de evaluación al ámbito del aprendizaje, en otros términos convierten a la historia de estas teorías en equivalente a la historia de la evaluación.⁷ De igual forma, quienes presentan un estudio sobre los sistemas de acreditación de programas dejan la visión de que se trata del campo de la evaluación donde existe una modalidad para realizar esta tarea, con independencia que en todos los modelos con diversa denominación se establezca la autoevaluación como primer paso de esta actividad para posteriormente realizar la evaluación externa. El reporte, su impacto en las autoridades o la comunidad, la frecuencia, el carácter judicativo o formativo del mismo son objeto de debate. De igual forma, el campo de la evaluación se reduce en este caso a los problemas que subyacen en la acreditación de programas educativos.

Esto genera que no exista una perspectiva del conjunto de la disciplina, sino que la disciplina de la evaluación esté conformada por saberes que los expertos han adquirido o desarrollado en función de prácticas muy específicas. En otros términos nuestro país tiene una significativa deuda con la dimensión conceptual de la evaluación.

ORIGEN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN COMO DISCIPLINA

El origen de las prácticas de evaluación institucional se encuentra en los cambios que sufrió el sistema de educación superior estadounidense en el siglo XX, bajo los efectos de la industrialización, del pragmatismo y del desarrollo de la teoría de la administración científica del trabajo. En ese contexto se fueron estableciendo un conjunto de acciones que prefiguraron la conformación en la década de los cuarenta de la disciplina de la evaluación, y en los sesenta la conformación de un *corpus* conceptual y técnico de

⁷ Se puede observar en esta perspectiva el excelente trabajo de Escudero donde a pesar que su título presagia una comprensión disciplinaria, al final sólo da cuenta de un debate centrado en los test, los exámenes y los sistemas de calificación. Cfr. Escudero, 2003.

la evaluación cercano a lo que conocemos actualmente (cfr. Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Así, bajo la perspectiva de lograr una mayor eficiencia en el sistema educativo se empezaron a realizar diversos estudios sobre el efecto que diferentes estrategias metodológicas de enseñanza tenían en el aprendizaje de los estudiantes, Thordinke, James y Dewey formaron parte de este movimiento; de igual forma, en 1908 Cook,⁸ bajo la necesidad de establecer una relación entre productividad e ingresos que inició los estudios para establecer mecanismos que permitieran que cada docente recibiera un salario de acuerdo con el rendimiento de sus estudiantes, lo que fue la base de los programas de *merit pay*⁹ (pago al mérito) que se establecieron como una forma de evaluación docente. En la década de los veinte no sólo se aplicaron y desarrollaron los test para medir la inteligencia, sino que se empezaron a aplicar para valorar el rendimiento escolar, se constituyeron en un instrumento para seleccionar a los estudiantes para la educación superior como claramente lo señala Cremin en su historia de la educación estadounidense,¹⁰ de la misma manera que con base en un conjunto de indicadores Hughes (1925) (Mora, 1991) realizó en los Estados Unidos un ordenamiento jerárquico –a partir de la asignación de un puntaje específico– de las instituciones de educación superior,¹¹ un claro antecedente de lo que serán las prácticas de acreditación institucional.

⁸En 1910 Cooke concluyó su estudio *Academic and Industrial Efficiency*, en donde entre otros temas señalaba que “al medir la eficiencia académica los administradores podrían ajustar con el tiempo los sueldos individuales a la eficiencia de la docencia y a la productividad de la investigación. Esto posibilitaría la movilidad de los profesores más eficientes en busca de los mejores sueldos... recomendó además el uso de estímulos salariales para alentar la especialización en la docencia y la investigación”. Barrow, Clyde. “Reconstrucción de la educación superior estadounidense” (Ibarra Colado, 1993).

⁹Para un estudio de los programas *merit pay*, y de su impacto en académicos mexicanos sugerimos: Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco (coords.) (1997).

¹⁰La teoría del test es la primera que se internacionaliza, incluso antes de la conformación de la disciplina de la evaluación. La Normal Superior de México aplicó los test como instrumento de apoyo al ingreso de estudiantes desde principios de la década de los años treinta.

¹¹Bajo de la perspectiva de analizar los llamados estudios reputacionales Mora elabora un cuadro en donde ordena las 15 mejores universidades estadounidenses en función de esos resultados. El cuadro se construye con datos de Hughes de 1925 y 1934, Keniston 1959, Carter 1966, Roose y Andersen 1970, Scully 1979 y Jones 1982. Cfr. Ginés, 1991: 6).

Este estudio de Hughes fue realizado en función del prestigio que tenían los profesores. No contamos en este momento con una versión sobre las “variables reputacionales” que consideró. Paulatinamente se fueron estableciendo los mecanismos de “autoevaluación” y evaluación externa de un programa, aunque las variables suelen ser definidas por las instancias de evaluación, éstas en general atienden a características bastantes similares: situación institucional (actualización de los planes de estudio, mecanismo de ingreso de los estudiantes); situación de la planta académica (grado académico de los profesores, publicaciones, dedicación de tiempo completo); situación de los estudiantes (dedicación al programa, tasas de graduación en tiempos establecidos, incorporación al mundo del trabajo. En el fondo es la estrategia y son los indicadores que se emplean para las tareas de acreditación de programas en la actualidad.

Según Mora los indicadores más utilizados para valorar la calidad del profesorado son los siguientes:

ESTUDIOS QUE USAN INDICADORES RELATIVOS AL PROFESORADO¹²

Número de publicaciones del profesorado en un cierto periodo de tiempo, normalmente de tres a seis años. En las publicaciones se suelen contabilizar:

- Todo tipo de publicaciones, con distintos criterios para los diversos tipos: libros, artículos.
- Sólo artículos en las revistas más significativas.
- Artículos en revistas con diferentes ponderaciones según la categoría científica de la revista.
- Número de páginas publicadas en revistas.
- Número de profesores participantes en consejos editores y como evaluadores en las principales revistas.
- Premios y honores conseguidos por el profesorado.
- Número de citas según algún índice de citas de la materia objeto de evaluación.
- Número y cantidad de las ayudas económicas recibidas por el profesorado para sus investigaciones.

¹²Elaborado a partir de la información que proporciona el autor. Cfr. Mora, 1991.

De esta manera, la generación de un conjunto de prácticas educativas cuya meta explícita se centró en la eficiencia escolar, basadas en un conjunto de tecnologías que finalmente desembocan en un control social, institucional e individual, dieron paso a la conformación de la disciplina de la evaluación.

La constitución de la disciplina de la evaluación tiene tres momentos. El primero se inicia con el establecimiento de estas prácticas en busca de la eficiencia educativa a lo largo del siglo xx, el segundo responde a la denominación de evaluación a esta nascente disciplina. Esta denominación atribuida a Tyler a mediados de los años cuarenta, reemplazó dos denominaciones anteriores: exámenes y pruebas, la evaluación se centraba en la teoría de la medición y en el desarrollo de la teoría clásica de los test. Evaluación también se impuso a la denominación que en Francia se le asignaba a la incipiente disciplina “docimología”. Si bien, se conformaron algunos tratados de la misma, finalmente la terminología que se impuso fue la estadounidense, y como se podrá percibir más tarde, también se impuso una manera de visualizar la evaluación educativa. El tercer evento que marca la conformación de esta disciplina es la crisis del sistema educativo estadounidense a partir de la conquista del espacio por los soviéticos a finales de la década de los años cincuenta. La reforma educativa que se impulsó en esos años fincó un pie en la conformación de un sistema nacional de evaluación. El gobierno estadounidense asignó millones de dólares a concurso para proyectos de evaluación, con lo cual se formaron grupos, que posteriormente dieron origen a diversas escuelas y tendencias en este campo. Para finales de la década de los años sesenta ya existían diversos grupos, así como revistas especializadas en el tema y se empezó a conformar una especialización en los posgrados de educación hacia la “medición educativa” o “evaluación educativa”.

Una vez constituida esta disciplina, y en el marco de los procesos de reforma de la educación impulsados a finales del siglo xx, la evaluación educativa se ha convertido en un elemento que signa los procesos de reforma escolar. Pero mientras en el caso

estadounidense la evaluación forma parte de los procesos de conformación de su sistema educativo durante todo el siglo XX, en la mayoría de los países latinoamericanos el discurso y práctica de evaluación se lleva a cabo en ausencia de esta tradición.

Los responsables de las políticas educativas han encontrado en la evaluación un importante aliado para la realización de esta tarea; han enarbolado la bandera de “desarrollar una cultura de la evaluación”. Sin embargo, difícilmente se promueve en el seno de los especialistas en educación, entre los tomadores de decisiones, ni entre los miembros de una comunidad académica el estudio y discusión sobre las opciones teóricas, la dimensión político-ideológica y los instrumentos técnicos que subyacen en los sistemas de evaluación. En particular se ha cancelado un elemento fundamental de la teoría de la evaluación la retroalimentación, la que se vincula con su función formativa. Los sistemas de evaluación que se impulsan en la región han adquirido un carácter judicial, en ocasiones implícitamente punitivo, con una pérdida total de su sentido formativo.

En este punto es importante ser claro, se han impulsado prácticas de evaluación en una ausencia de un debate sobre las tendencias o escuelas de evaluación, se ha impulsado una estrategia como la única opción que existe de evaluación, como la única opción científica para realizar estas prácticas, en esta perspectiva entran los exámenes nacionales de medición de la calidad, exámenes de ingreso y egreso, técnicas de evaluación del desempeño docente –a través de programas genéricamente conocidos como *merit pay*, así como las encuestas de opinión aplicadas a los estudiantes o los exámenes de conocimientos para los docentes–, o bien, sistemas de acreditación institucional aplicación de un sistema reputacional, combinación de un sistema externo de evaluación basado en un informe interno, ponderación de un conjunto de indicadores. Una estrategia que por su definición impulsa y selecciona una técnica de evaluación, considerando que esa misma es “la” única existente, “la” objetiva, “la” científica, eludiendo analizar las distintas posiciones teóricas y técnicas que existen sobre la misma.

A pesar de la generalización de prácticas de evaluación, no se ha promovido el necesario debate con relación a sus supuestos conceptuales, y sobre todo, no se ha promovido un estudio serio y riguroso sobre diversas experiencias que se han generado con relación a la misma, así como sobre los efectos que la evaluación tiene en la actividad académica y en los mismos académicos. En otros términos reconocer hasta dónde las prácticas de evaluación han contribuido al mejoramiento del sistema, a incrementar el rigor en el trabajo académico, o por el contrario, se han constituido en juicios de calificación (que en general descalifican), han creado diversas distorsiones en el funcionamiento del sistema (apoyar financieramente a los que ya tienen apoyos) o sólo han dado pie a lo que se ha denominado “una simulación institucional”.

Así, la generalización de la evaluación adquiere diversos signos y al ser parte de una reforma educativa se encuentra vinculada a una política del mismo Estado. Con la finalidad de determinar las políticas de evaluación el mismo Estado se convierte en muchos países en el principal impulsor de las tareas de evaluación y en el actor que tiene como tarea central institucionalizarla a través del reconocimiento o generación de organismos más o menos desconcentrados especializados en este campo. Tal es el caso del Consejo Nacional de Evaluación en Francia,¹³ el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) en México,¹⁴ o bien, como en el caso estadounidense, responde a una conjunción de acciones de “agencias estatales y federales, asociaciones nacionales y regionales, y organizaciones que representan disciplinas individuales lo que conforman mucho y variados procedimientos del aseguramiento de la calidad que afectan a los colegios y universidades” (El-Kawas, 1998).

¹³Según Thune en 15 países de la Unión Europea existen prácticas de evaluación institucional, en varios de ellos se crearon agencias gubernamentales, aunque desligadas del Estado para realizar esta actividad; estos sistemas “tienen –expresa el autor– similitudes y diferencias, las metodologías se han adaptado a las condiciones de acuerdo con las especificaciones de cada país y tratan de cumplir con sus circunstancias especiales” (Thune, 1998).

¹⁴México es un país donde han proliferado las agencias que realizan la evaluación. En ocasiones dos agencias realizan evaluación sobre los mismos programas empleando criterios diferentes, tal es el caso de la evaluación del posgrado que realiza el Conacyt y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

Una revisión de los conceptos, postulados y propuestas técnicas de evaluación permite reconocer que existen “escuelas” o “paradigmas” de evaluación, esto es, que existe un intenso debate al interior de esta disciplina. Sin embargo, en el caso de varios países latinoamericanos se adoptó un modelo como el único posible en el ámbito de la evaluación. Más aún los organismos internacionales difunden la necesidad de impulsar estrategias de evaluación a partir de un discurso que omite analizar los problemas conceptuales y prácticos que subyacen en la misma. Paradójicamente se reconoce la necesidad de establecer una cultura de la evaluación creando una incultura en el desarrollo de la misma disciplina.

La función de retroalimentación es ampliamente descuidada en las tareas de evaluación. En muy pocas ocasiones se emite información sobre los resultados de la evaluación, varias de estas informaciones parecen esquemas calcados, pero sobre todo: *a*) no llegan a quienes deben hacerlo para promover los cambios necesarios. Así los informes del Ceneval o los de los CIEES se entregan formalmente a las autoridades universitarias, pero las plantas académicas –que finalmente son las que podrían mejorar la enseñanza– no tienen conocimiento de ellos; *b*) por otra parte, la información que se da a la sociedad –a través de los medios masivos de comunicación– tiene un efecto sólo de impacto social que es manejado libremente por los usuarios. Frente a los resultados de los alumnos mexicanos en la prueba PISA (medición de habilidades y destrezas para la vida) de la OCDE, en la que los estudiantes obtenían un lugar idéntico al de la evaluación previa, el Presidente de la República expresaba que “tenía buena noticia para los mexicanos, ya que tenemos el mejor sistema educativo de América Latina”, mientras que los responsables de la OCDE establecían que eran muy preocupantes los resultados que habían obtenido los alumnos en México.¹⁵ En ningún caso se promovió el

¹⁵ La prueba de la OCDE se puede denominar de la tercera generación. Se ha tenido cuidado de no sólo publicar los resultados de la misma, sino presentar un cuidadoso estudio sobre los supuestos que hay detrás de su construcción, así como los diversos tipos de habilidades que buscan medir un reporte minucioso de condiciones del entorno social y educativo. En vez de ser un problema pedagógico que debiera ser analizado por especialistas y docentes, el reporte se ha convertido en un tema de algunos funcionarios exclusivamente. Mientras

establecimiento de talleres con profesores de primaria y secundaria para analizar los supuestos de la prueba, el tipo de reactivos, los resultados obtenidos y pensar las estrategias que había que establecer.¹⁶ Así, la llamada cultura de la evaluación en México, no tiene una concepción de la función de retroalimentación de la evaluación. Confunde las acciones de retroalimentación con generar información que no se alcanza a trabajar en su dimensión técnica.

En este contexto se generó una literatura muy limitada sobre este tema, la cual se centra básicamente en tres aspectos: *a)* la descripción de los procesos de evaluación que se establecieron en los países, *b)* el análisis de las connotaciones teóricas, políticas o ideológicas de la evaluación; y *c)* la propuesta de modelos u opciones de evaluación, muchas de ellas ceñidas al plano instrumental. Aunque en la región existen algunas experiencias de evaluación que se pueden tipificar como alternativas, existe obviamente muy poca literatura que la documente.

EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO. EJES DE UNA POLÍTICA EXITOSA

A esta simplificación del campo de la evaluación, hay que añadir que el desarrollo de sus estrategias en las políticas de la educación superior ha vinculado la evaluación al financiamiento, bajo la lógica de rendir cuentas, hacer más eficiente el empleo de los recur-

el Ministerio de Educación y Cultura de España colocaba en su página electrónica una versión extensa del reporte de la OCDE, en México se dejó que una editorial privada lo tradujera; recientemente en la página del Instituto Nacional de Evaluación Educativa existe un resumen de cerca de 15 cuartillas, incluso se han hecho talleres con periodistas sobre el mismo. Pero talleres con maestros, en la perspectiva de las autoridades mexicanas no ha sido necesario, lo que en el fondo refleja el desconocimiento o desprecio por la función formativa de la evaluación.

¹⁶ El BID reporta que cuando los alumnos de primaria en Colombia obtuvieron un resultado bajo en el examen que aplica el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO, el gobierno de ese país imprimió libros con ese reporte e hizo talleres con los maestros de todo el país para analizar qué significaban esos resultados, a qué se debían y qué se podía hacer frente a ellos.

tos públicos y de lograr un acto de gobierno que no se quede únicamente en la definición de políticas, sino que éstas se expresen en cambios reales en las prácticas de los sistemas de educación superior. Sobre todo cuando las universidades en particular, bajo la defensa de su concepto de autonomía, se negaron a asumir los cambios que significaban las nuevas políticas. El financiamiento ligado a la evaluación ha sido el instrumento eficaz para inducir este sistema de cambios.

Así, evaluación y financiamiento se encuentran interrelacionados uno con otro, de suerte que varios recursos económicos para mejorar el funcionamiento de la educación superior –financiamiento a proyectos de investigación, estímulos económicos al rendimiento de los académicos, diversos apoyos de infraestructura vinculados a la evaluación institucional– sólo se conceden cuando existe una acción de evaluación. Con ello, la política educativa ha logrado que las instituciones de educación superior y que sus actores –en particular sus académicos– modifiquen sus pautas de comportamiento institucional, desde este punto de vista han sido muy eficientes. Sin embargo, simultáneamente ha pervertido el sentido de la evaluación, ésta ha olvidado su componente académico y su sentido formativo; esto es su necesaria apuesta para coadyuvar a la mejora del funcionamiento del sistema y por el contrario ha colocado su énfasis en el otorgamiento de una calificación (de un juicio sobre el funcionamiento del sistema) del cual depende el acceso a diversos recursos.

La vinculación evaluación/financiamiento ha tenido como consecuencia no sólo que varias instituciones se esfuercen por superar los estándares a partir de los cuales se mide su rendimiento, sino también ha tenido un fuerte efecto de segregación por medio de la cual las instituciones fuertes y consolidadas incrementan sus recursos y las instituciones débiles van incrementando sus deficiencias. Finalmente, estos estándares de medición se integran a una espiral productiva que obliga a siempre dar más. Así, bajo la perspectiva de la excelencia se supera la visión taylorista del trabajo que se basa en reconocer una meta que puede ser superada, el discurso de la excelencia coloca a todos los sujetos

e instituciones, frente a metas móviles que cada vez son más altas, ya que el punto de partida de cada una de ellas es la productividad que se obtuvo en un año, la productividad de la institución que se consideró mejor, se compite simultáneamente contra todos y contra uno mismo. Si un año se produjeron 30 graduados, en el siguiente se deben producir 40; si en un año se produjeron 2 artículos, en el siguiente será necesario producir tres, así la espiral aumenta en una aspiración de mejoramiento infinito (Aubert, 1993). En el lenguaje de los funcionarios se habla de colocar el listón muy arriba, lo que se observa en el conjunto de indicadores para evaluar los programas de posgrado, en los que *de facto* desconocen el papel que juega en el país, en el ámbito de la producción y del desarrollo profesional los posgrados que tienen como finalidad promover un mejor dominio profesional. Estudiar no tiene sentido, si no se concluyen los estudios en un lapso corto y si ello no va acompañado con la obtención del grado. Así mientras en los estudios de licenciatura se promueve la vinculación con el sector productivo, la llamada experiencia profesional, a la que se busca darle créditos, en el posgrado sólo se impulsa la experiencia académica.¹⁷

El efecto financiero distorsiona el papel sustantivo de la dimensión académica que buscaría promover la mejora del funcionamiento del sistema o del desempeño de los actores. Sin negar los cambios reales que se ha generado en el sistema; de educación superior a partir del establecimiento de una lógica de evaluación que vincula sus resultados a un claro efecto económico, no podemos dejar de desconocer que también se ha generado un conjunto de distorsiones en el sistema; entre ellas sobresalen: la ausencia de una discusión del papel que debe jugar el sistema de educación superior para nuestras sociedades, análisis que debe contemplar múltiples tópicos, tales como la formación de profesionistas que puedan competir con los formados en otras latitudes –lo que ge-

¹⁷ En última instancia se desconoce que en los Estados Unidos las universidades ofrecen un posgrado de investigación y las instituciones de educación superior profesional ofrecen posgrados profesionales. En otros términos un profesor de primaria puede estudiar un doctorado profesional para mejor desempeñarse en el aula, tema que en México ha sido dejado de lado.

néricamente significa mejor preparados en una novedosa articulación entre rigor conceptual, manejo actualizado de la información, desarrollo de habilidades para la solución de problemas, manejo de tecnología de punta y desarrollo de habilidades que le permitan estar en permanente adaptación y aprendizaje-, pero junto con este profesional de frontera, es necesario volver a plantear la necesidad de formar un profesionista que pueda identificar los grandes problemas que se derivan de las carencias y retos del desarrollo, que tenga presente las grandes desigualdades sociales que existen en una región que tiene altos indicadores de pobreza –más de la mitad de la población en pobreza y cerca de un tercio ubicados en el marco de la llamada pobreza extrema.

Otro tema olvidado es el análisis de los retos que emergen en una sociedad que ha continuado dependiendo de la tecnología que se desarrolla en otros lugares y, que su inserción tardía en la globalización, le hace mantener un peso desigual de intercambio entre la exportación de materias primas frente a un conjunto de insumos tecnológicos, el poder de los grandes capitales mundiales que se mueven de un país a otro buscando el lugar donde obtengan mejores rendimientos. Situaciones económicas, educativas y culturales que hacen de muchos de nuestros países espacios para la expansión de las maquiladoras, en una competencia productiva –y por disminuir los costos de la producción– que condena a la pobreza a amplios sectores de la población.

Una cultura del trabajo que no alcanza a tomar los retos que las nuevas formas de la producción establece, trabajo flexible frente a trabajo establecido, tema que no sólo hace referencia a la forma del trabajo –tema por supuesto fundamental en una sociedad donde el conocimiento y la tecnología se encuentran en permanente cambio, y donde necesariamente la cultura latinoamericana y la cultura académica es un lastre para adaptarse a las exigencias, en el fondo no claras, de la flexibilidad de la producción–, sino que la flexibilidad en el trabajo hace referencia también a otra flexibilidad, la laboral, esto es, la que pregona la inestabilidad en el empleo, la posibilidad de generar personal de empleabilidad.

Este conjunto de temas, que someramente mencionamos desde la necesidad de discutir el sentido de la formación profesional, también debe ser tratado como la necesidad de analizar el papel que la educación superior debe tener para cada país de América Latina, en el marco de la globalización, la internacionalización, los cambios en el mundo profesional y en el mundo del trabajo, aunado a las perspectivas y proyectos de desarrollo —ciertamente múltiples, contradictorios y en ocasiones autoritarios— que ha asumido cada país de la región.

Afirmábamos previamente que las acciones de evaluación han convertido al proyecto de transformación de la educación superior en un proyecto inmediatista, han eliminado un debate amplio sobre el papel que corresponde a este sistema jugar en el desarrollo (nacional e internacional) y con relación a la formación de profesionales.

Ello ha influido en que las instituciones de educación superior y los académicos se estén adaptando en mayor o menor medida al cumplimiento formal de aquellos aspectos que forman parte de los reportes o de las unidades de medida de su trabajo, con la finalidad de mejorar sus “puntuaciones” en lo evaluado.

Es en estos dos aspectos donde se condensan los principales retos de la evaluación: construir prácticas que se adecúen a las expectativas y necesidades del sistema educativo nacional y generar en los actores del sistema una actitud favorable que nazca del reconocimiento a las aportaciones que de la evaluación se puedan obtener.

Podemos afirmar que el estudio de las perspectivas de evaluación de la educación superior en América Latina, se puede realizar desde tres ejes: *a)* la resistencia, *b)* la inercia, y *c)* la búsqueda de alternativas.

Entendemos por *resistencia* la dificultad que subyace para los actores del sistema básicamente académicos y estudiantes perciban los beneficios que pueden reportar las acciones evaluatorias. Esto requiere desarrollar una política general de evaluación que privilegie los aspectos de retroalimentación y mejora del sistema y

no tenga como eje la discriminación de acuerdo con los resultados de cada ejercicio. Esto significa, a su vez, separar el vínculo que en el sistema educativo nacional se ha establecido entre evaluación y financiamiento.

Por *inercia* caracterizamos una práctica en el sistema de educación superior mexicano que lleva a implantar estrategias de evaluación que responden a lo que Stufflebeam-Shinkfield (1987) consideran el paradigma técnico de la evaluación en los Estados Unidos. De esta manera, las formas de evaluación que se establecen tienden a tener una mimetización con las dominantes en aquel país, sin reconocer: *a*) el debate internacional e incluso local que se da con relación al campo de la evaluación, y *b*) las experiencias alternativas de procesos de evaluación que precisamente se centran en la comprensión y mejora del sistema o de los sujetos y menos en su clasificación. En este sentido la tarea de investigación es doble: *a*) analizar en el plano conceptual las diversas corrientes y experiencias que existen en el ámbito de la evaluación, y *b*) elaborar y desarrollar propuestas que permitan realizar la evaluación del sistema de educación superior acorde con las necesidades de un país que tiene otras condiciones de desarrollo.

La *búsqueda de alternativas* es un reto que debemos enfrentar desde las instituciones de educación superior, y a partir del trabajo de los especialistas en el tema. No es que no existan opciones –ciertamente la mayoría de ellas hay que construirlas–, sino que la elaboración de las mismas es el resultado de cómo se concibe “el mejoramiento de la calidad”, el debate teórico y técnico del campo de la evaluación y las opciones viables que existen en un contexto determinado. Así por ejemplo, recientemente el gobierno mexicano empieza a modificar su concepción de “mejoramiento de la calidad” al reconocer que es necesario establecer programas para apoyar a las instituciones de educación superior en la adquisición de ciertos estándares que les son exigidos, mientras que otros programas se deben ofrecer para las instituciones que ya lograron esos estándares, de esta manera la evaluación no se convierte sólo en un juicio que aprueba a unas instituciones y “desahucia” a otras.

LAS PROPUESTAS DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Tenemos que reconocer que las propuestas para realizar evaluación institucional o generar sistemas de acreditación en América Latina proviene de tres actores: las políticas para la educación superior establecidas por los gobiernos nacionales, las propuestas que emanan de los organismos internacionales y las propuestas que estructuran los especialistas en educación superior o los gremios profesionales que consideran que la acreditación profesional se constituye en un elemento clave para el desempeño profesional a partir de la globalización y los procesos de integración económica, en este caso se requiere estudiar el impacto que tienen en la educación superior los tratados de libre comercio (caso del Tratado del Libre Comercio de América del Norte) y de otro tipo de integración como el caso de la Unión Europea.

Organismos internacionales: Constituyen uno de los principales difusores de la necesidad de realizar evaluación de la educación. El que sean los organismos internacionales los que hayan difundido la necesidad de realizar la evaluación de las instituciones de educación superior, genera un conflicto político a los sistemas nacionales de educación superior, porque, la sociedad y muchos actores de la educación consideran que los proyectos de evaluación institucional y de acreditación institucional guardan una estrecha relación; en opinión de algunos "son mandatos que se cumplen al pie de la letra" por quienes definen la política educativa y quienes realizan la gestión institucional.

No se alcanzan a vislumbrar las contradicciones que subyacen en las propuestas de los organismos internacionales, ni la dinámica y debate que en el ámbito de la educación superior se está realizando con relación a este tema.

Reconocemos que el discurso de evaluación más agresivo es el generado por el Banco Mundial. También debemos reconocer que ante una ausencia de debate interno sobre los proyectos posibles de evaluación se suelen llegar a establecer estrategias de evaluación cercanas a esa propuesta, y más aún, resulta claro que la articulación evaluación/financiamiento tiene una deuda estructural con los planteamientos de este organismo.

Pero no podemos obviar que el tema de la evaluación de la educación superior también fue objeto de una amplia discusión planetaria; en las cinco conferencias regionales que organizó la UNESCO entre 1996 y 1998 como antecedentes de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior que se realizó en París, menos debemos desconocer que en esas conferencias participaron: especialistas, directivos del sistema (ministros y rectores), representantes de los parlamentos (diputados) y representantes de los trabajadores universitarios. No es un proceso perfecto, ni completo, pero ciertamente que es un esfuerzo muy importante para analizar mundialmente el problema.

Los técnicos y especialistas en educación. No pueden eludir una responsabilidad fundamental en la conformación de las estrategias nacionales de evaluación. Ellos, realizan la mediación entre las propuestas existentes (académicas, de experiencias en otros países, de los organismos internacionales) frente a la definición que las autoridades educativas establecen de realizar la evaluación. Las estrategias finales surgen de las oficinas de técnicos y especialistas. Seguramente la presión de tiempos con las que se trabaja en ellas, así como la diversidad de asuntos que tienen que tratar, lleva a que ofrezcan la estrategia más conocida, la factible de ser generalizada, analizando de manera un tanto superficial un análisis consistente de los problemas de índole conceptual y técnico que guarda la adopción de tales propuestas. De alguna forma, ellos son los responsables del achatamiento del debate de la evaluación, por cuanto se dedican a fundamentar una propuesta, generando una situación donde estas propuestas tienden a considerarse como universales.

LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Estas políticas se han generado en un contexto de:

a) Ruptura latinoamericana del papel que jugaron las grandes universidades, las universidades nacionales y/o centrales en

el esquema de formación profesional. De hecho, la expansión del sistema de educación superior generó una enorme estratificación del mismo (universidades públicas y privadas, institutos de educación superior, institutos pedagógicos, colegios de formación profesional, etcétera) generaron que el sistema de educación superior se presentara como un sistema complejo con grandes diferencias académicas en sus proyectos y exigencias de formación. En varios casos se atendió a la presión de la cobertura, al acceso de sectores sociales desprotegidos, no se cuidó la necesaria articulación con los mercados ocupacionales, ni respecto a las necesidades de desarrollo nacional (necesidades de ciencia y tecnología) así como su proyecto de desarrollo.

b) Una pérdida del sentido social de la educación superior. Como resultado de la ruptura de las grandes universidades, la sociedad se encuentra inmersa en un proceso en el que desconfía de sus grandes instituciones tradicionales; en ocasiones esta desconfianza se basa en las dificultades que muestran para realizar sus proyectos de transformación y modernización, en otras, al papel que están jugando las instituciones privadas, las que en ocasiones al atender a un número reducido de estudiantes pueden llegar a ofrecerles mecanismos de articulación con el mundo del empleo más ágiles y a su vez, muestran mayor eficacia en estar atentas a las demandas del mercado, aun en detrimento del reconocimiento del papel social intrínseco a la educación superior.

c) Empobrecimiento de las instituciones públicas de educación superior. La crisis fiscal de finales de los setenta y de los ochenta no ha detenido los efectos que ha tenido en la reducción del financiamiento público de las instituciones de educación superior. A ello hay que agregar la necesidad del crecimiento de la oferta educativa en América Latina –una de las regiones que todavía experimenta un alto índice de crecimiento demográfico. Por ejemplo, en el caso mexicano en los ochenta se redujo el financiamiento estatal a la educación superior en un 50 por ciento con relación al porcentaje que representa del PIB, a la vez, que el sistema en el mismo periodo experimentó un crecimiento del 25 por ciento (Díaz Barriga, 2001). Esto llevó a las instituciones a reducir el

presupuesto que dedicaban al pago de salarios a su personal (docente y administrativo), eliminar sus gastos de mantenimiento de instalaciones, reducir o eliminar el presupuesto para el incremento de material bibliográfico, etcétera.

Ante esta situación, cuando en la década de los noventa se formuló el Programa de Modernización de la Educación, teniendo como uno de sus ejes la articulación de proyectos evaluación/financiamiento, este financiamiento que finalmente significaba un ligero incremento en el subsidio público –ya que éste nunca recuperó los niveles que había adquirido previamente a la crisis– orilló a las instituciones de educación superior a acogerse al mismo.

La evaluación así se ha venido institucionalizando en la educación superior. En los noventa el estado fue conformando diversas políticas que se materializaron en una multiplicidad de proyectos de evaluación.

LOS PRINCIPALES NIVELES DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Evaluación institucional

La evaluación institucional se suele realizar mediante un proceso de autoevaluación que se complementa con una evaluación externa. El valor de los datos que emergen de la autoevaluación dependen de la concepción global de evaluación que se asuma; ésta puede ser una actividad tan profunda e importante como sea concebida de entrada, o bien, una actividad simplista que reporte datos con menor relevancia. Su realización no sólo debe vencer una inercia institucional, o una “natural” resistencia de la comunidad para realizar esta labor, sino fundamentalmente se debe atender al impacto que tiene la falta de una tradición y la dificultad para generar un proceso que permita generar información sobre los datos fríos de una institución, lo que se suele denominar información formal, como datos de: número de alumnos, relación ingreso/egreso, tasa de repetición de materias, tasa de exámenes

extraordinarios, número de planes de estudio que se han actualizado, planta docente, graduación de la planta docente, tiempo comprometido, publicaciones o patentes, etcétera.¹⁸

En una dimensión mucho más importante se requiere que el reporte de autoevaluación pueda dar información del funcionamiento –esto es, del proceso– que opera en diversos segmentos de la institución, tales como: la gestión, la claridad de las metas generales y las metas académicas concretas, el grado de pertinencia del plan de estudios respecto de una profesión, de las exigencias del mercado, de la actualización del conocimiento, las dinámicas de funcionamiento de un plan de estudios, sus contenidos, sus docentes, sus estudiantes, la pertinencia del material bibliohemerográfico que se ofrece en la institución, así como otros servicios de información, laboratorio, etcétera. No sólo describir la institución, sino ofrecer una interpretación de sus principales aciertos, así como de los problemas y retos que debe enfrentar en el corto y mediano plazo.

Por su parte, la evaluación externa, es realizada por especialistas. Es conveniente que cuenten con un informe de autoevaluación como punto de partida para su contacto con la institución. En todo caso, el grupo de evaluadores externos también asume una posición teórica y política respecto del campo de la evaluación, la que le permite definir en el marco de una serie de problemas ya precisados los elementos que requiere indagar para realizar su tarea.

La evaluación externa se apoya en entrevistas a personas clave (autoridades, docentes, estudiantes); esta actividad la realiza en estancias, cuya duración depende del tamaño de la institución y de la profundidad con la que se lleve la recopilación de la información. No es lo mismo realizar una estancia de dos semanas para evaluar una carrera en una facultad, que cuatro semanas para dar cuenta de un sistema de educación superior. En el caso

¹⁸En ocasiones se abusa de esta información asumiendo una perspectiva inventarial, en la que se solicitan datos de infraestructura que no se deben desconocer pero que tienen un valor adjetivo en el proceso de evaluación, como por ejemplo: número de salones, pizarrones, mesabancos, etcétera.

mexicano en los últimos 10 años se han realizado dos evaluaciones externas del sistema,¹⁹ los evaluadores invirtieron de cuatro a seis semanas para recabar su información, lo cual obviamente se reflejó en el contenido y calidad de un informe que pretende dar cuenta de un sistema conformado por más de 1,000 instituciones y de un millón y medio de estudiantes.

Esta evaluación se considera más objetiva porque incluye una mirada que no está comprometida con la institución. No necesariamente alcanza un dominio de las principales problemáticas institucionales.

En el marco de la evaluación institucional se han generado los llamados sistemas de evaluación por pares (una conjunción de representantes de facultades o escuelas de una disciplina, en ocasiones con representantes de un gremio profesional) para generar documentos indicativos de las características que debe tener una formación profesional para poder ser acreditada. Estos procesos complejos, no necesariamente se complementan con una discusión en el seno de diversas comunidades, sino que el grupo se desprende de los demás y genera su propio esquema de indicadores para evaluación. En estos grupos se puede generar una especie de idealización de lo que es un buen profesional; ¿quién es un buen profesional de “x”?, ¿qué características tiene un buen plan de estudios?, esto lleva a proyectar una especie de “ideal del yo” que emerge de un colectivo de “expertos”; en ocasiones cuando esos criterios se bajan a una realidad resulta que muy pocas instituciones los “cubren”.

Los modelos de acreditación institucional y de programas

Esta perspectiva guarda una relación muy estrecha con las prácticas de evaluación del sistema de educación superior estadounidense que como hemos mencionado, desde 1925 se han establecido

¹⁹El primer informe fue solicitado al Consejo Internacional de Desarrollo, que ya había realizado esta tarea a principios de los ochenta para las universidades españolas. Finalmente fue publicado. Cfr. Coombs, 1991. El segundo fue solicitado a la OCDE, cuando Méxi-

diversas jerarquizaciones de las instituciones de educación superior en ese país. Posteriormente ha derivado en la acreditación de programas específicos, el caso más conocido por la literatura es el de la medicina (Freidson, 1976), pero se aplica a todas las profesiones.

Se puede considerar que la literatura de acreditación institucional es la que tiene mayor claridad sobre los puntos que debe calificar satisfactoriamente una institución o un programa para poder ser acreditado. Se cuenta con una metodología relativamente clara para realizar esta tarea. Por su definición se trata de una evaluación calificatoria, esto es, no define un proceso, no analiza las causas por las que una institución o programa cuentan con determinadas características. Por el contrario su finalidad es determinar qué instituciones tienen determinados logros para poder ingresar o no en un sistema de acreditación; se basa en lo que se puede denominar "medidas objetivas" para determinar la calidad de una institución o de programa específico.

Entre estas medidas se encuentran: la relación de docentes (por grado académico) con el número de estudiantes, tema que adquiere mayor relevancia en los estudios de posgrado; publicaciones de los docentes o elaboración de patentes, infraestructura institucional atendiendo a: número de ejemplares y consultas en las bibliotecas, número de suscripciones a revistas periódicas y tipo de revistas, laboratorios, materiales de empleo. Estudiantes de tiempo completo, tasa de graduación y de cumplimiento del plan de estudios. Renovación del plan de estudios. Todo ello influye en la asignación de un puntaje que se vincula con la calificación de la institución.

Aunque existen diversos modelos para realizar la acreditación de programas, podemos ofrecer el realizado por The Conference Board of the Associated Research Councils (CBARC) como un prototipo de temas sobre los que versa la evaluación.

co fue admitido a este grupo de países. El documento se titula *Políticas educativas en México, Informe de los examinadores de la OCDE* (1996) París, OCDE.

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DOCTORADO²⁰

(The Conference Board of the Associated Research Councils CBARC)

1. Tamaño del programa.	<ul style="list-style-type: none"> -Número de profesores en el programa en el correspondiente año. -Número total de graduados en el programa durante los cinco años anteriores. -Número de estudiantes matriculados en el año correspondiente.
2. Características de los graduados.	<ul style="list-style-type: none"> -Número de graduados que han recibido alguna clase de beca o ayuda durante los cinco años anteriores. -Número medio de años que tardan en completar los estudios. -Proporción de graduados que tenían empleo ya previsto antes de acabar los estudios en los últimos cinco años. -Proporción de graduados con empleo previsto, dentro del mundo académico, en los últimos cinco años.
3. Resultados de la encuesta de reputación.	<ul style="list-style-type: none"> -Reputación del profesorado. -Reputación de la efectividad del programa. -Reputación de las mejoras del programa en los últimos cinco años.
4. Tamaño de la biblioteca.	<ul style="list-style-type: none"> -Familiaridad de los evaluadores con el programa.
5. Investigación.	<ul style="list-style-type: none"> -Índice compuesto con datos de la biblioteca. -Gastos en investigación del departamento. -Publicaciones del profesorado en los tres últimos años. -Estimación de la influencia que tienen los artículos publicados por el profesorado.

Esta tarea que se está realizando en la región implica necesariamente una modificación a las reglamentaciones que existen sobre el ejercicio profesional y constituyen una adaptación a acciones que se realizan en otros países, fundamentalmente los de ascendencia sajona.

Una práctica gestada en México es el establecimiento de “padrones de programas de excelencia”, tarea que es realizada por el

²⁰El estudio se encuentra publicado en cinco volúmenes por Jones en 1982, analiza 32 disciplinas de doctorado en 228 universidades. En total revisa el funcionamiento de 2,699 departamentos. Cfr. Mora, 1991.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), valorando el grado en el que un programa forma para realizar investigación de frontera. La pertenencia al padrón la realiza un grupo de especialistas de diversas disciplinas por campo de conocimiento (humanidades, ciencias sociales, ciencias exactas, ingenierías, etcétera) de acuerdo con un informe que rinde la institución que es confrontado con la opinión de dos especialistas externos. La inclusión institucional en el padrón forma parte de un sistema de acreditación académico que se refleja en becas para los estudiantes y financiamiento de infraestructura para la institución.

Ello ha derivado a que los programas más consolidados reciban recursos y los menos consolidados sean abandonados. Esto es dramático para un país que ha crecido en una estructura completamente centralizada. Un problema sustantivo para las políticas radica en establecer mecanismos no sólo para apoyar los programas que están consolidados, sino para dar apoyos a programas que se encuentran en un proceso de conformación.

Por otra parte, recientemente se ha aprobado el Consejo Nacional de Acreditación de Organismos de Acreditación Institucional, que tiene como función dar un reconocimiento a las agencias y organismos que realizarán la acreditación de los diversos programas de formación profesional.

Se afirma que la acreditación ayudará a los estudiantes a elegir un programa (todo ello basado en la experiencia estadounidense) y a los empleadores a elegir el tipo de profesionistas que demandan.

La certificación profesional

Esta actividad también procede de la experiencia de los países sajones y en particular se está generalizando desde la práctica que tiene en los Estados Unidos. Un análisis de los clásicos de la sociología de las profesiones (Freidson, 1976) ofrece elementos para entender las diferencias que subyacen en la conformación de los grupos profesionales en los países sajones, respecto de los nuestros.

Freidson y Elliot documentan ampliamente el caso de la profesión médica. Ya que este grupo profesional, a mediados del siglo XIX, logró que el gobierno inglés estableciera una legislación que atendiera a los problemas de desarrollo profesional estableciendo entre otras cosas: quiénes pueden ejercer, qué normas deben cumplir, cómo se integra el gremio, etcétera. Este gremio tuvo la fuerza suficiente para lograr imponerse a otros profesionales de la salud (químico-farmacéutico, enfermero) con el fin de que el desempeño de las otras profesiones estuvieran en funciones de las determinaciones que los médicos lograron establecer.

Contrariamente, como lo sostiene Cleaves, en el caso latinoamericano, los estados nacionales antecedieron a la conformación de los gremios profesionales, pero no sólo eso, sino que fueron los estados nacionales los que impulsaron el desarrollo de las profesiones. Por eso basta en nuestros países con el título expedido por una universidad para poder realizar su ejercicio. La certificación profesional es una actividad que en los países sajones realizan los gremios profesionales.

En el caso mexicano se avanza en conformar un mecanismo de certificación profesional; ello implicará modificar la actual Ley de Profesiones. En este momento se cuenta con un examen de conocimientos (examen de opción múltiple) para aplicarse a los egresados. En este momento ese examen es resuelto de manera libre por los egresados y sólo se le concede en este momento un valor simbólico.

Muchas dificultades subyacen en la construcción de dicho examen (la precipitación de su elaboración lleva a imponer una bibliografía que corre el riesgo de rigidizar la formación profesional), no hace una distinción entre profesiones establecidas, como campos de conocimiento claramente delimitados (caso de la medicina, derecho, contaduría) y profesiones en proceso de conformación o con campos débilmente estructurados (caso psicología, educación, comunicación). Un examen de este tipo influirá a la larga en el estancamiento de los planes de estudio, y no necesariamente da cuenta de un conjunto de habilidades que el egresado desarrolla en su campo profesional.

Es previsible que en el futuro las agencias de acreditación institucional y de programas demanden ser las responsables de realizar las tareas de certificación profesional. Desde el punto de vista de la evaluación, se trata igualmente de programas que se basan en una visión sumativa de esta tarea.

Otros programas de evaluación

Existen otros programas de evaluación que no es el caso tratar pero que no deseamos dejar de mencionar: evaluación de docentes, en particular los programas *merit pay*, que se aplican en realidad en una perspectiva salarial; la evaluación de pares para proyectos de investigación, por medio de la cual se tiene acceso a recursos económicos que permitan desarrollar los proyectos que hayan sido evaluados favorablemente.

LOS RETOS DE LA EVALUACIÓN PARA RECUPERAR SU DIMENSIÓN ACADÉMICA

Las prácticas de la evaluación han llegado para quedarse. Es imprescindible discutir qué aspiramos con la evaluación. Aspiramos clasificar, asignar un juicio o mejorar el funcionamiento del sistema. En un primer caso, y la mayoría de los programas se encuentran inscritos en esta concepción, priva la idea de evaluación/resultado, lo que Scriven en 1967 concibió como evaluación sumativa, la evaluación se realiza para calificar un programa, para calificar una institución o calificar a un egresado.

Esta calificación confiere un puntaje o algo, se refleja o no en prestigio pero no permite mejorar el desempeño del sistema. Tiene un efecto en que las instituciones, los programas o los estudiantes se adaptan a los comportamientos que se exigen en la evaluación. Una especie de adaptación pasiva, por ello algunos funcionarios hablan de un efecto que deforma la evaluación.

La otra alternativa es la evaluación/proceso, lo que Scriven concibe como evaluación formativa. Ciertamente es más difícil de realizar, tiene como meta detectar los puntos de conflicto que

existen en una institución, pero a su vez, identificar las estrategias que puede adoptar para mejorar dicha situación. Se trata no de desahuciar a la institución, sino de identificar mecanismos y acciones que tiendan a mejorarla.

De igual forma en el ámbito de la evaluación dos temas cruciales subyacen en la elección de las teorías y técnicas de la misma: el primero se refiere a la tensión entre evaluación como una tarea técnica (esto es como tarea neutra que se apoya en una serie de pasos o etapas que deben ser cumplimentados) o bien, la evaluación como una actividad de investigación, en donde el evaluador define su objeto de estudio, asume las posiciones teóricas –con sus implicaciones políticas– y deriva las técnicas –de investigación social– que adoptará para la realización de su tarea.

En segundo término emerge el problema de considerar que la evaluación se satisface adoptando escuetamente una metodología ya probada y desarrollada, o bien, si las necesidades del sistema de educación superior latinoamericano reclaman que el proceso de evaluación adquiera cierta especificidad de acuerdo con la idiosincrasia, a la historia y a la dinámica del sistema de educación superior.

A lo largo de este capítulo buscamos resaltar la idea de que en América Latina necesitamos identificar alguna estrategia que nos permita realizar la evaluación de la educación superior acorde con nuestras necesidades, se trata de construir un modelo de evaluación o varios modelos de evaluación donde el sentido fundamental de la misma quede presente: mejorar el funcionamiento del sistema educativo, esto reclama aceptar una apuesta de que nuestra educación superior debe cambiar para adecuarse a las necesidades del mundo actual, las que emanan de la globalización, pero también las que surgen de reconocer el papel que el sistema de educación superior debe jugar para las condiciones de la sociedad en Latinoamérica.

Hemos mostrado que existe un debate internacional sobre los modelos de evaluación, y que en nuestros países ese debate no se reconoce, sino por el contrario se ha impuesto un modelo cerrado, muy vinculado a la evaluación/resultado.

Un punto que conviene recuperar es la distinción entre acreditación institucional y la consecuente certificación profesional (un tema propio de los países sajones) con la concepción europea de aseguramiento de la calidad. La distinción es fundamental para construir una propuesta de evaluación que permita precisamente atender lo sustantivo de esta tarea: mejorar el sistema.

De todas formas requerimos reconocer que los problemas que enfrenta la educación superior no se resuelven únicamente con evaluación. Hoy más que nunca se hace necesario revisar el conjunto de acciones que habría que desarrollar, el conjunto de elementos que habría que retomar para que los cambios en la educación superior se traduzcan no sólo en formar un profesional más competitivo, sino también un profesionista que analice los problemas de una sociedad que reclama urgentemente de soluciones a sus graves carencias.

BIBLIOGRAFÍA

- ARÉCHIGA, H. y R. Llarenas (2003), "Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México", documento elaborado para la Conferencia sobre Acreditación de la Educación Superior en América Latina, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- AUBERT, Nicole Gaulejac de Vincent (1993), *El coste de la excelencia*, Madrid, Paidós.
- BARROW, Clyde (1993), "Reconstrucción de la educación superior estadounidense", en E. Ibarra Colado, *La universidad ante el espejo de la excelencia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- CLEAVES, P. (1985), *Las profesiones y el Estado el caso de México*, México, El Colegio de México, Colección Jornadas.
- COOMBS, Philip (1991), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe para el secretario de Educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación*, México, Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica.
- CONSEJO PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, A.C. (Copaes) (2001), *Marco general para los procesos de acreditación de los programas académicos*, México, documento.

- CRAMER, J., "Merit Pay: Challenge of the decade", *Curriculum review*, diciembre de 1983, pp. 7-10.
- CREMIN, L. (1962), *La transformación de la escuela*. OMEBA, Buenos Aires.
- DE ALBA, A., A. Díaz Barriga y M. Biseca (1984), "Evaluación y análisis de una noción", *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- DÍAZ BARRIGA, A. (coord.) (1997), "Los académicos ante los programas Merit Pay", en *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, CESU, Pensamiento Universitario, tercera época, México, 210 pp.
- , "Difusión e impacto de las conferencias Regional (1996) y Mundial (1998). El caso de México", ponencia presentada en la Reunión Regional de Seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Universidad de La Plata, 15 de marzo de 2001.
- EL-KAWAS, Elaine (1998), "El sistema de aseguramiento de la calidad en los Estados Unidos", en S. Molo y A. Velázquez, *La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional*, México, M.A. Porrúa-Coordinación Humanidades.
- ELLIOT, P. (1976), *Sociología de las profesiones*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ESCUADERO, T. (2003), "Desde los test hacia la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en la educación", *Revista electrónica de investigación y evaluación educativa*, v. 9, núm. 1, <http://www.uv.es/RELIEVE/v9n1/htm> (consulta junio de 2003).
- FREIDSON, E. (1976), *Sociología de las profesiones. El caso de medicina*, Barcelona, Península.
- LEWY, A. (1976), "Desarrollo sistemático y evaluación de un programa educacional", en B. Bloom et al., *Manual de evaluación formativa del currículo*, Bogotá, Voluntad Editores-UNESCO.
- MALO, S., A. Velázquez (1998), *La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional*, México, M.A. Porrúa-Coordinación de Humanidades.
- MORA, J. (1991), *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias*, Madrid, Consejo de Universidades, Secretaría General,
- OCDE (1996), *Políticas Educativas en México. Informe de los examinadores de la OCDE*, París, OCDE.
- STUFLEBEAM, D. y A. Shinkfield (1987), *Evaluación sistemática*, Temas de educación, Barcelona, Paidós-Mec.
- THUNE, Christian (1998), "El sistema europeo de aseguramiento de la calidad", en S. Malo y A. Velázquez, *La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional*, México, M.A. Porrúa-Coordinación Humanidades.

Conclusiones

Seminario de Educación Superior

SE ENTIENDE que la evaluación está compuesta por un conjunto de programas e instrumentos que atienden distintos ámbitos institucionales. Por ello, se considera una dimensión relevante en la conducción del sistema educativo o si se quiere como un vector. Un lineamiento general que define políticas y reglas de juego diseñadas, manejadas y aplicadas, en su mayoría centralmente, por las autoridades del sistema educativo. Se puede analizar el propósito de cada programa y su respectivo instrumento, pero es el agregado de todos ellos lo que muestra la importancia de la evaluación y a la vez lo que impone limitaciones y afecta las potencialidades de desarrollo de las universidades.

Los múltiples programas que integran la evaluación han sido funcionales para asentar la presencia de un Estado que, por sus limitaciones financieras y sus debilidades políticas, adquirió la fisonomía de un Estado evaluador que intenta por distintos medios asumir el control y la dirección del campo educativo. El financiamiento ha sido el principal instrumento para impulsar la evaluación y también ha desempeñado un papel relevante para conducir a las universidades públicas hacia los objetivos oficiales. La evaluación ha definido los mecanismos para regular y controlar los planes de desarrollo institucional, homogeneizar, en un universo heterogéneo, los estándares de calidad y medir los resultados vistos como productos.

La evaluación también opera como un dispositivo del ordenamiento institucional, mismo que reta y acota el ejercicio de la autonomía universitaria tal y como está asentada en la ley. Pero, además, orienta el sendero del cambio institucional y fija estra-

tegas a las universidades que las conducen a determinados objetivos. Cabe destacar que el logro de objetivos y metas externas a las instituciones, como se ha podido advertir, también implica un sentido de trabajo académico diferente de aquel sustentado en los principios de libertad de la academia. La evaluación, como se ha practicado en México, ha significado fundamentalmente que el gobierno asuma el control de las actividades institucionales, mediante la verificación o análisis de sus resultados; la calificación se otorga a partir de la cercanía o lejanía que se tenga respecto a los programas oficiales.

La evaluación, como política, es un eje vertebral para el financiamiento de las actividades institucionales que no se cubren con el subsidio ordinario del gobierno federal y estatal. A través de los múltiples fondos competitivos que se han puesto en marcha, el sector gubernamental ha ganado capacidad de intervención en la vida de las instituciones y en buena medida ha logrado transformar el concepto de autonomía para volverla restringida y regulada.

Una de las líneas que hemos discutido en este volumen es que la evaluación tiene efectos *desinstitucionalizantes*. Se advierten diferentes elementos, como el anclaje salarial, el desarraigo de identidades y recursos, la desmovilización política de la academia y, lo más importante, la merma en la capacidad de gestión del cambio institucional. Las universidades, ciertamente no sólo por las iniciativas y presiones externas, han perdido capacidad de articulación y respuesta a las demandas de la sociedad; se han mostrado vulnerables y debilitadas. En esa situación se les han restringido y controlado los recursos, lo que sin duda ha tenido un impacto negativo en su actividad y en la imagen que proyectan a la sociedad. Las restricciones y controles del gasto público ejercidos por el gobierno frente a las universidades han seguido una marca para cambiar el sentido, la práctica y los fines de la educación superior.

Ahora, la universidad tiene que rendir cuentas periódicas del destino de sus recursos y del cumplimiento de sus objetivos. Este ejercicio no tendría nada de particular y la universidad lo ha

realizado en el pasado de formas distintas. Lo que importa subrayar, como se muestra en uno de los textos de este volumen, es que la información vertida en los ejercicios de evaluación no genera un conocimiento que sea útil a los fines del desarrollo institucional desde adentro. Lo notable es que las instituciones no aprenden, organizacionalmente, de los intrincados y complejos procesos de evaluación y el cúmulo de información que producen. En el mejor de los casos, su utilidad se reduce a indicar si se cumplió o no con determinada actividad y a validar las correspondientes consecuencias. La información recopilada no se transforma en conocimiento y tampoco es aprovechada. Las instituciones no aprenden de la gran cantidad de información que generan y quienes toman decisiones tampoco se basan en los múltiples diagnósticos que se llevan a cabo. Como se muestra en el caso concreto de la Universidad Nacional, no hay conexiones entre los reportes anuales que hacen los académicos, los informes anuales de los directores de las unidades académicas y las metas que cada institución se propone. Los trámites se llevan a cabo puntualmente y los requerimientos de información simplemente se cumplen. No se aprecia que éstos tengan utilidad en el mejoramiento institucional; tampoco que la información se analice o interprete para diferentes propósitos. En suma, no existe evidencia de que la información contenida en los reportes de los investigadores o de las entidades que conforman la UNAM sirvan para aumentar la capacidad de los actores institucionales para desarrollar ideas nuevas o cambios que sirvan para replantear las prácticas organizativas.

Visto en otro plano, las políticas de evaluación del trabajo académico, desde que emergieron a mediados de los años ochenta, han estado asociadas a la remuneración de profesores e investigadores. Los programas de estímulos se fundaron sobre la lógica de deshomologar los ingresos de los trabajadores académicos y a una supuesta mejora de la productividad y calidad del desempeño. Esta línea política irremediamente ha terminado por afectar lo relativo a las condiciones de trabajo, particularmente los salarios que se reciben por un contrato laboral, así como los climas

académicos de las instituciones. Una de las características más sobresalientes de la evaluación del desempeño individual en nuestro país es su utilización generalizada y el volumen que representa en los ingresos de los académicos, mismo que puede ir desde una cuarta parte a más del doble del salario base. La mayor parte de los ingresos corre a cargo de las becas al desempeño, que reciben nombres distintos y siguen criterios diferentes en el conjunto de las instituciones. Pero, como se ha anotado, los incentivos han logrado incrementar los grados académicos, la infraestructura institucional, el número de libros o los proyectos de investigación —el capital académico—, pero desafortunadamente no existe hoy más confianza ni más certeza en los méritos académicos.

Una de las condiciones que permitieron la puesta en marcha de los programas de rendimiento: la pérdida del poder adquisitivo de los académicos. Como se demuestra para el caso de la UNAM, los salarios reales de los académicos tuvieron una caída drástica, incluso por debajo de las que registraron los salarios mínimos, y no alcanzaron a recuperarse, a pesar de los incrementos del subsidio federal a la Universidad Nacional. Una drástica caída del poder adquisitivo y el estancamiento de los salarios tabulares fue una combinación altamente disuasiva que permitió la puesta en marcha de la política de evaluación individual. Los académicos no tuvieron más opción que aceptar la evaluación del rendimiento individual, el pago por méritos, concursar y asumir los criterios definidos en las oficinas de la administración central. Estar en el programa de primas al desempeño que maneja la UNAM y ser miembro del Sistema Nacional de Investigadores fue una estrategia clara para sobrevivir o mantener un nivel de vida con cierto decoro. Como lo muestran diferentes evidencias, vinieron a prevalecer dos leyes: la de publicar (lo que sea) o perecer, y la del “efecto Mateo”. Esta última en el ámbito académico ha significado que quien más recibe es quien trabaja en instituciones con mayores capacidades para desarrollar el trabajo. No se sabe bien a bien si una mala evaluación es resultado de las condiciones de trabajo que ofrece una institución o de las prácticas académicas personales.

En fin, no es de extrañar que el sistema de evaluación aplicado a instituciones y académicos haya terminado por romper afinidades entre unas y otros. La institución está presionada por las políticas oficiales que buscan imprimirle rumbo, lo cual a su vez presiona a los académicos a cumplir cierto número de actividades y una serie de estándares a partir de los cuales se establece su ingreso. Los académicos, por su parte, han entendido claramente que lo que realizan es un trabajo, que les imprime un sentido de competencia frente a los demás colegas, que se ejercita y se califica de forma individual. Los compromisos con la institución se relajan para fortalecer los propios y maximizar las ganancias económicas. Tales comportamientos y manifestaciones influyen sobre el debilitamiento de las casas de estudios. La evaluación no ha creado una nueva institucionalidad ni ha reforzado la calidad de la vida académica.

También en este volumen hemos tocado los resultados, así sean parciales, que han dado las políticas de evaluación. Un caso es el de la acreditación, proceso en marcha que intenta convertirse en uno de los instrumentos fundamentales para asegurar la calidad de las instituciones y que, a diferencia de otras modalidades de evaluación, continúa en ascenso. Si bien la acreditación inició en un universo reducido de programas de enseñanza, poco a poco se ha ido extendiendo pero, al igual que los programas de incentivos, también implicó cierto conflicto con la autonomía institucional al impulsar mecanismos de supervisión al interior de las instituciones. Sin embargo, hasta ahora no se aprecia la formación de fuerzas que se le opongan o resistan. En este sentido, la acreditación continuará su marcha y seguramente adquirirá mayor relevancia. Pero, como hemos visto, la acreditación todavía está por afinar el modelo al que se ajustará y, sobre todo, la convergencia y papel de los actores fundamentales que entrarán en juego.

Otros dos casos en los que también se advierten algunos efectos de la evaluación son el posgrado y la investigación científica. Como se sabe, ambos constituyen parte de la cúspide del sistema educativo y comenzaron a desarrollarse de forma importante con la expansión de las universidades en los años setenta. Al igual

que el subsistema en su conjunto, tanto el posgrado como la investigación científica experimentaron las políticas de evaluación.

Respecto al posgrado, como ya se advirtió, se sostiene que los logros de la evaluación han sido más bien escasos y no han podido revertir la tendencia a la concentración institucional y geográfica. La política más importante la puso en marcha el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología mediante el establecimiento de un Padrón de Posgrados de Excelencia. Tal medida obedeció a la vertiginosa expansión de instituciones, programas y matrícula en este nivel educativo y a la necesidad de discriminar la calidad de los programas. Aquellos que resultan aceptados reciben apoyos financieros en forma de becas para los estudiantes o para reforzar su infraestructura. Pero lo sobresaliente es que sólo un número limitado de posgrados está registrado en el padrón, mientras que la amplia mayoría permanece al margen de cualquier regulación y ofreciendo opciones educativas de dudoso valor. Además de otros problemas, como el número de programas, los porcentajes de eficiencia terminal, el número de doctores por año y la concentración, los mecanismos de evaluación no han logrado impulsar y extender el posgrado. Con la creación de un nuevo padrón nacional, en el año 2000, se intenta resolver las tendencias estructurales que han afectado al posgrado en las décadas anteriores, pero por ahora lo que existe es incertidumbre en los resultados y una segmentación de instituciones y programas en el sistema de educación superior. Las evidencias sobre un incremento en los niveles de la calidad del conjunto están por demostrarse.

Respecto a los lineamientos y resultados de la política en materia de investigación científica se aprecia que las capacidades del país para producir y consumir conocimiento propio son escasas, que el desarrollo de la ciencia recibe pocos recursos y apoyos para poder multiplicar los esfuerzos. En el análisis aparece con claridad que producir y tener acceso al conocimiento es en la actualidad uno de los elementos claves para evitar el riesgo de la exclusión social. En el caso de México hay profundas desigualdades en el territorio nacional de tal forma que las entidades federativas más pobres son las que tienen instituciones educativas más

débiles motivo por el cual cuentan con un factor más para su rezago. La actividad científica no sólo ha tenido un desarrollo desigual por áreas del conocimiento, sino también una alta concentración territorial en un grupo reducido de entidades federativas. Poco podrá hacerse si los recursos financieros dedicados a la investigación continúan siendo reducidos y si la política de la ciencia no cuenta con una visión territorial, un enfoque objetivo de desarrollo disciplinario en distintas partes del país y la decisión de llevar a cabo programas de fortalecimiento de aquellas instituciones que hasta ahora han sido menos favorecidas.

En breve, uno de los elementos que sobresale en este volumen es que la evaluación, al menos la que conocemos en el marco del subsistema, ha causado distorsiones y puesto barreras al desarrollo de la academia. Implantó criterios y normas para que las instituciones demuestren que cumplen con sus funciones, aunque sea de manera ficticia; alteró los supuestos sobre los que se asienta la vida de las universidades y propició la intervención gubernamental en su conducción. Instauró, además, un régimen de trabajo que favorece el individualismo y la simulación, más que la calidad; asimismo, ha servido para asociar los recursos a decisiones que no se basan en la información obtenida a través de los instrumentos de evaluación correspondientes. Igualmente, se ha podido apreciar que las políticas de evaluación del posgrado y de fomento a la investigación no han conseguido corregir sus deficiencias e incapacidades.

El debate sobre la evaluación no está concluido y el conjunto de trabajos aquí reunidos no agota las múltiples aristas de la discusión. Algunas posiciones sostienen que los problemas atribuidos a la evaluación derivan de aplicaciones cooptadas o en ocasiones poco afortunadas, a las resistencias de quienes son evaluados, a las prácticas de evaluación uniformes para situaciones distintas, a instrumentos que solamente necesitan adecuarse, a los escasos resultados de una primera fase o a los ejercicios infructuosos que en principio no parecen cumplir su función. Pareciera que la solución está en aguardar el arraigo de las prácticas, atender su aplicación, ajustar los instrumentos y esperar los resultados.

Sin embargo, el problema es otro. Estamos por cumplir dos décadas desde que inició la evaluación del rendimiento individual con el Sistema Nacional de Investigadores y más de una década de la generalización de los distintos tipos de evaluación. Lo que se puede apreciar, como lo muestran los trabajos aquí reunidos, es que lejos de propiciar el fortalecimiento y la mejora de las instituciones académicas, la evaluación más bien ha trastocado y puesto barreras al desarrollo académico. Quizás, como sugiere uno de los textos en este volumen, es necesario profundizar en las evidencias de la evaluación y trasladar la discusión a un orden más conceptual y menos centrado en los aspectos técnicos. Sin embargo, por ahora lo que conviene subrayar es la perturbación que ha provocado la evaluación.

El problema que se plantea, entonces, es la respuesta de la academia ante la posición en la que ha sido colocada. De qué forma resolverá, si es que lo hace, el jaque y cuál será el movimiento de sus piezas para darle a la evaluación un sentido distinto. La evaluación puede tener efectos benéficos, si se le concibe desde otros ángulos y con propósitos claros, explícitos y acordados. En este sentido, como ya se anotó, cabría dar inicio a un debate de ideas que reordenen el tema bajo otros principios y con la clara conciencia de que la universidad debe cumplir sus compromisos y hacer frente a las demandas sociales emergentes en el horizonte. A la evaluación, la denominada formativa, puede dársele un carácter inductivo para que promueva el avance de las instituciones universitarias y la superación de la planta académica. Los fondos que la acompañan se utilizarían, entonces, para corregir lo que va mal, enmendar desvíos a los planes institucionales, alcanzar objetivos que surgen en la marcha (como por ejemplo abrir una nueva carrera), colectivizar el trabajo académico para que el juicio de los resultados sea asumido por la comunidad con convicción. La evaluación entendida como una crítica razonada impulsa a las instituciones y a sus miembros a tener una mayor efectividad social.

Es indispensable que la evaluación respete la autonomía, que permita ampliar los márgenes dentro de los que cada cual puede

inventar su historia. Soltar la creatividad para elegir libremente los caminos, haciendo explícitos los rumbos para que la sociedad conozca el cumplimiento de objetivos mediante la rendición de cuentas. También sería absolutamente deseable que las prácticas evaluatorias aplicadas a distintos ámbitos institucionales pudieran articularse. Armar el rompecabezas. La articulación permitiría comprender mejor la realidad académica e intervenir en aquello que realmente pone obstáculos al crecimiento de la calidad y al desarrollo de las funciones universitarias.

Finalmente, por la vía de la evaluación podría crearse un conjunto de indicadores globales para conocer cuál es el desempeño del sistema nacional de educación superior y el de cada una de sus unidades componentes. Dicho conjunto no sólo ayudaría a una toma de decisiones correcta sino que también le permitiría a la sociedad saber cuáles son los resultados de las políticas educativas instrumentadas por el gobierno en turno. El escrutinio como parte de la democracia nos posibilitaría evaluar a los evaluadores.

Sobre los autores

ADRIÁN ACOSTA SILVA

Licenciado en sociología por la Universidad de Guadalajara. Doctor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política por la Flacso-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesor-investigador de tiempo completo en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la U. de G. Es autor del libro *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición* (FCE-U. de G., 2000), y coordinador y coautor del libro *Ensayos sobre cambio institucional* (U. de G., 2002), entre otras publicaciones. Es miembro del Consejo Editorial de la revista *Nexos* y de la *Revista de la Educación Superior*. Es responsable del proyecto *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*.

ARMANDO ALCÁNTARA SANTUARIO

Doctor en educación. Investigador titular A de tiempo completo en el Centro de Estudios sobre la Universidad. Investigador Nacional nivel I, secretario general del COMIE 2001-2003. Profesor y tutor del posgrado en las facultades de Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y la ENEP Aragón. Realizó una estancia sabática en el Boston College en 2000-2001. Editor asociado de la *Revista de la Educación Superior* de la ANUIES. Coordinador, junto con Carlos Alberto Torres y Ricardo Pozas del libro *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo* (Siglo XXI editores, 1998). Ha presentado

ponencias en eventos nacionales e internacionales. Autor de artículos en revistas del país y del extranjero. Integrante del Seminario de Educación Superior de la UNAM. Articulista del suplemento *Campus* del periódico *Milenio*.

GEORGIA BAUMAN

Actualmente es directora asociada del Center for Urban Education en el que también ha sido investigadora asociada. Recibió doctorado en mayo de 2002 con el reconocimiento Award of Merit, otorgado por Delta Epsilon, por su tesis titulada *Developing a Culture of Evidence: Using Institutional Data to Identify Inequitable Educational Outcomes*. Su trabajo de investigación se centra en el estudio de acciones para el mejoramiento de las tasas de ingreso a la educación superior, tasas de graduación y titulación, y en el aprovechamiento académico de estudiantes pertenecientes a comunidades tradicionalmente poco representadas en la universidad a través del cambio institucional. Antes de obtener su grado la doctora Bauman trabajó como administradora de servicios estudiantiles en el nivel licenciatura con enfoque en el desarrollo personal y académico para promover el éxito escolar. Tiene un grado de Master of Science in Education and Social Policy de la Northwestern University y de Bachelor of Arts in English de Stanford University.

ESTELA MARA BENSIMON

Es profesora titular en el Departamento de Educational Policy and Administration y directora del Center for Urban Education, en University of Southern California, Los Ángeles. Fue secretaria académica del Rossier School of Education desde 1996-2000. Doctora en educación con especialización en estudios sobre la universidad de Columbia University. Ha hecho investigaciones sobre liderazgo académico, transformación de universidades, investi-

gación-acción, universidades urbanas, así como sobre mujeres y minorías en las facultades de las universidades. Actualmente es investigadora responsable en un proyecto de tres años apoyado con fondos de la Fundación James Irvine para explorar la incorporación del conocimiento sobre estudiantes negros y latinos de las universidades de los Estados Unidos para lograr equidad en los resultados académicos. Fue presidenta de la División de Estudios sobre las Universidades de la American Education Research Association de 1992-1994 y ha sido elegida para la mesa directiva de American Association for Higher Education, Association for the Study of Higher Education, y actualmente se desempeña en la mesa directiva de la Association of American Colleges and Universities. Es integrante de los comités editoriales de *Educational Researcher*, *Journal of Educational Evaluation and Policy Analysis*, *Journal of Higher Education* y *Liberal Education*.

ALEJANDRO CANALES SÁNCHEZ

Es maestro en ciencias por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN (Cinvestav-IPN) y cursó la licenciatura en psicología en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como investigador en el centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la UNAM y las líneas de investigación en que trabaja son políticas educativas en el nivel superior y en ciencia y tecnología. Es integrante de varias organizaciones de investigación educativa, cuenta con una veintena de publicaciones en los temas de su especialidad y numerosos artículos en medios de divulgación impresa.

ÁNGEL DÍAZ BARRIGA

Doctor en pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ingresó a la UNAM en 1975 y actualmente es investigador titular

“C” definitivo. Fue director del Centro de Estudios sobre la Universidad (1995-2003). Ha trabajado como profesor invitado en diversas universidades de la República, así como en diversas universidades del extranjero como la Universidad de la República (Uruguay), de Buenos Aires y Nacional del Comahue (Argentina). A partir de 1987 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, donde tiene el nivel III. Es autor de varios libros entre los que destacan: *Didáctica y currículum* (Paidós, 1997), *Ensayos sobre la problemática curricular* (Trillas, 1984), *Tarea docente* (Nueva Imagen, 1993), *Docente y programas* (Aique, 1995) *Empleadores y egresados universitarios* (CESU-M.A. Porrúa, 1995). Ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas en educación y ha presentado más de 100 ponencias en eventos nacionales y del extranjero.

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

Es sociólogo con licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, maestro por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctor en la misma disciplina por la Universidad de Texas en Austin. Investigador titular “C” T.C., en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Su obra académica desarrollada en más de 30 años incluye libros, compilaciones, contribuciones en libros y artículos especializados. Los temas presentes en su obra actual son: educación y desigualdad social, política y educación superior, universidad, ciencia y sociedad. Ha organizado y coordinado proyectos de investigación interinstitucionales, así como una multiplicidad de eventos y publicaciones. Ha asistido a un sinnúmero de congresos y reuniones nacionales y en el extranjero. Su labor le valió el reconocimiento de la Academia de la Ciencia, de la cual es miembro, al otorgársele el Premio de Investigación en Ciencias Sociales en 1984; es también miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel III. Su trabajo académico ha estado vinculado a su quehacer institucional como director del Centro de Estudios sobre la

Universidad (CESU), Coordinador de Humanidades y director general de Asuntos del Personal Académico en la UNAM. Recientemente, junto con un grupo de colegas, formó el Seminario de Educación Superior, que es de carácter interinstitucional. Esta agrupación integra labores de investigación, docencia y difusión.

IMANOL ORDORIKA SACRISTÁN

Doctorado en ciencias sociales y educación de la Universidad de Stanford en 1999. Maestrías en sociología y en educación por la misma universidad en 1998 y 1993 respectivamente. Obtuvo el grado de licenciado en física en la Facultad de Ciencias de la UNAM en 1991. Desde 1987 es integrante del personal académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Actualmente es investigador titular de tiempo completo en este instituto y profesor en los posgrados de estudios políticos y sociales y estudios latinoamericanos de la UNAM. Miembro nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Publicaciones académicas en México y el extranjero entre las que destaca el libro *Power and Politics in Higher Education*, editorial Routledge en Estados Unidos (2003). Recibió la cátedra Talbott de la Universidad de Virginia en 2004. Articulista del periódico *La Jornada*. Integrante de los comités editoriales del *Journal of Higher Education* y de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

Mexicano, doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología por El Colegio de México; investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM); profesor del posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM) y miembro del Seminario de la Educación Superior (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Director de la *Revista de la Educación Superior* (ANUIES),

columnista regular del suplemento *Campus* en el diario *Milenio*. Ex presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (1998-2000). Autor de libros, artículos y capítulos en temas de política universitaria, sociología de la educación y educación superior comparada.

MARÍA HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA

Doctora en sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Investigadora nacional; miembro del Consejo Académico del Paihc (Panamerican Indian Humanities Center) de la USAO, Oklahoma, USA; miembro del Patronato Fundación Comunitaria Morelense (2001); miembro asesor de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, Caritas Mexicanas (2001). Desde hace más de 12 años su trabajo académico se inscribe en el campo de la sociología del cambio y, desde hace 10, coordina el *Programa de Educación y Transformación del Centro Regional de Investigación Multidisciplinaria*. Ha publicado artículos, principalmente sobre el tema de la relación entre la educación y el trabajo. Ha escrito y coordinado varios libros sobre el tema, así como sobre el de participación social, gestión y gerencia social en educación. Asimismo, se ha ocupado del tema de la juventud, poniendo énfasis en perspectivas regionales y locales, especialmente en el estado de Morelos. Se interesa, de manera particular, en vincular la teoría sociológica (del cambio) con estrategias de intervención y promoción social y comunitarias (especialmente con jóvenes de grupos populares e indígenas).

Índice

AGRADECIMIENTOS	7
AJEDREZ POLÍTICO DE LA ACADEMIA	
<i>Imanol Ordorika Sacristán</i>	9
La confianza perdida	10
Todo se evalúa	13
¿Por qué en jaque?	14
Evaluación de la evaluación	16
Una perspectiva política	18
El ajedrez de la academia	20
Bibliografía	21
RUPTURA DE LA INSTITUCIONALIDAD UNIVERSITARIA	
<i>María Herlinda Suárez Zozaya</i> <i>y Humberto Muñoz García</i>	25
Anclaje salarial y elevación selectiva de los ingresos	27
Desarraigo de identidades y recursos	28
Desmovilización política	29
Merma en la capacidad institucional de gestión del cambio	30
Comentario final	31
Bibliografía	32
EL MERCADO EN LA ACADEMIA	
<i>Imanol Ordorika Sacristán</i>	35
Mercado y evaluación en la educación superior	36
Evaluación de la educación superior en México	41

Orígenes y diversidad del pago por méritos	42
El deterioro de los salarios académicos	50
Evolución del presupuesto universitario.....	54
Evolución comparativa del salario	56
Contención de los salarios académicos:	
una política intencionada	58
El impacto de los incentivos	59
El mercado en la academia	63
Consideraciones finales	68
Bibliografía	71
EL SOBORNO DE LOS INCENTIVOS	
<i>Adrián Acosta Silva</i>	75
Presentación.....	75
Malestar, meritocracia y poder	78
Dos postales	82
Especulaciones.....	84
Breve nota final	87
Bibliografía	88
¿APRENDEN LAS UNIVERSIDADES	
DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS?	
<i>Estela Mara Bensimon</i>	
<i>y Georgia Bauman</i>	91
Perspectivas conceptuales.....	96
El método	99
Resultados.....	101
Manifestaciones del desarrollo	
de una nueva conciencia.....	105
Relacionando información y aprendizaje	106
Conclusiones.....	107
Bibliografía	110

TENDENCIAS Y DISYUNTIVAS

EN LA EVALUACIÓN DEL POSGRADO

*Armando Alcántara Santuario**y Alejandro Canales Sánchez* 113

Introducción 113

Los orígenes del posgrado en México 115

El crecimiento inercial de los estudios
de posgrado: 1969-1990 117

La evaluación del posgrado en los años noventa 120

Iniciativas recientes en la evaluación del posgrado 125

Conclusiones 127

Bibliografía 128

LA CIENCIA EN MÉXICO: DESARROLLO DESIGUAL

Y CONCENTRADO

*Humberto Muñoz García**y María Herlinda Suárez Zozaya* 131

El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) 135

Base territorial: centralizada 144

Nuevos escenarios, tareas y actores de la gestión 164

Financiamiento 166

Conclusiones 168

Comentarios finales 171

Bibliografía 173

ACREDITACIÓN, ¿AVE FÉNIX DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR?

Roberto Rodríguez Gómez 175

Introducción 177

El esquema estadounidense de acreditación 180

La acreditación en el escenario
de la integración europea 187

La acreditación universitaria en América Latina 194

El caso de México 206

Consideraciones finales 214

Glosario de siglas y direcciones	
web institucionales	217
Bibliografía	218
LA EVALUACIÓN EDUCATIVA. LOS RETOS	
DE UNA DISCIPLINA Y DE LAS PRÁCTICAS QUE GENERA	
<i>Ángel Díaz Barriga</i>	223
Surgimiento inconcluso de una disciplina.....	226
Origen y simplificación de la evaluación	
como disciplina	228
Evaluación y financiamiento. Ejes de	
una política exitosa	235
Las propuestas de evaluación institucional	241
Las políticas de evaluación	
para la educación superior.....	242
Los principales niveles de evaluación	
de la educación superior.....	244
Los retos de la evaluación para recuperar	
su dimensión académica	251
Bibliografía	253
CONCLUSIONES	
SEMINARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	255
SOBRE LOS AUTORES	265

Títulos de la colección

Problemas educativos de México

Director de la colección:
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- RAÚL DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ
GERARDO SUÁREZ REYNOSO
JUDITH ZUBIETA GARCÍA Cincuenta años
de ciencia universitaria:
una visión retrospectiva.
- BURTON R. CLARK Creando universidades innovadoras:
Estrategias organizacionales
para la transformación.
- JORGE BARTOLUCCI INCICO Desigualdad social, educación
superior y sociología en México.
- GONZALO VARELA PETITO Después del 68. Respuestas de la política
educativa a la crisis universitaria.
- MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA Educación-empleo en México:
elementos para un juicio político.
- PHILIP ALTBACH Educación superior privada.
- ÁNGEL DÍAZ BARRIGA Empleadores de universitarios.
Un estudio de sus opiniones.
- MARÍA DE IBARROLA NICOLÍN Escuela y trabajo en el sector
agropecuario en México.
- ALEJANDRO MUNGARAY
BENJAMÍN BURGOS Estructura económica y demanda
de educación superior en
JUAN MANUEL OCEGUEDA el noroeste de México.
- SANDRA CASTAÑEDA Evaluación y fomento del desarrollo
(Coordinadora) intelectual en la enseñanza de ciencias,
artes y técnicas. Perspectiva en el
umbral del siglo XXI.
- VÍCTOR M. DURAND PONTE Formación cívica de los estudiantes
en la UNAM.
- MANUEL MARTÍNEZ Futuros de la universidad:
ROSA MARÍA SECO UNAM 2025.
KARIN WRIEDT
- JUAN JOSÉ SALDAÑA Historia social de las ciencias
(Coordinador) en América Latina.

ROBERTO SALAZAR GUERRERO	Imaginación y deseo. Los actores del ámbito universitario.
SALVADOR MALO	La calidad en la
ARTURO VELÁZQUEZ JIMÉNEZ	educación superior en México.
(Coordinadores)	Una comparación internacional.
VÍCTOR MANUEL	La cultura política
DURAND PONTE	de los alumnos de la UNAM.
DANIEL C. LEVY	La educación superior y el
	Estado en Latinoamérica.
	Desafíos privados al predominio
	público.
VÍCTOR M. DURAND PONTE	La evaluación en la UNAM.
(Coordinador)	Organización institucional
	y planes de estudio.
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA	La investigación humanística
con la colaboración de	y social en la UNAM.
Alejandro Canales,	Organización, cambios
Óscar F. Contreras	y políticas académicas.
y Teresa Pacheco Méndez	
TERESA PACHECO MÉNDEZ	La organización de la
	actividad científica en la UNAM.
TERESA PACHECO MÉNDEZ	La profesión. Su condición social
ÁNGEL DÍAZ BARRIGA	e institucional.
(Coordinadores)	
BURTON CLARK	Las universidades modernas:
	espacios de investigación y docencia.
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA	Los valores educativos y el empleo
	en México.
RAFAEL CORDERA CAMPOS	Políticas de financiamiento
DAVID PANTOJA MORÁN	a la educación superior en México.
(Coordinadores)	
ALICIA DE ALBA	Posmodernidad y educación.
(Compiladora)	
MARCO AURELIO NAVARRO LEAL	Posponer la vida. Educación superior
	y trabajo en Tamaulipas.
ALEJANDRO MUNGARAY	Potencial de la vinculación universitaria
JUAN IGNACIO PALACIO	para una política microempresarial.
CLEMENTE RUIZ	Una perspectiva comparada.
(Coordinadores)	

-
-
- | | |
|---|---|
| TERESA ELIZABETH CUEVA LUNA | Procesos de inserción laboral de jóvenes técnicos en la frontera norte de México: el caso de Reynosa, Tamaulipas. |
| ALEJANDRO MUNGARAY LAGARDA
JUAN M. OCEGUEDA HERNÁNDEZ
MARÍA DOLORES SÁNCHEZ SOLER | Retos y perspectivas de la reciprocidad universitaria a través del servicio social en México. |
| MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA | Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos.
Retos de la gestión social. |
| MARGARITA MENEGUS
(Coordinadora) | Saber y poder en México del siglo XVI al XX. |
| LOURDES ALVARADO
(Coordinadora) | Tradición y reforma en la Universidad de México.
Trabajos de historia y sociología. |
| JAVIER MENDOZA ROJAS | Transición en la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador. |
| ANTONIO PADILLA ARROYO
con la colaboración de
María del Carmen Gutiérrez | Tiempos de revuelo: juventud y vida escolar (El Instituto Científico y Literario del Estado de México, 1910-1920) |
| ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
HUGO CASANOVA CARDIEL
(Coordinadores) | Universidad contemporánea.
Racionalidad política y vinculación social. Tomo I. |
| HUGO CASANOVA CARDIEL
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(Coordinadores) | Universidad contemporánea.
Política y gobierno. Tomo II. |
| ANTONIO BARBA ÁLVAREZ
LUIS MONTAÑO MATEOS
(Coordinadores) | Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias. |
| HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(Coordinador) | Universidad: política y cambio institucional. |
| MARÍA ISABEL REYES PÉREZ | Formación de profesores universitarios.
Un diagnóstico de necesidades. |

Los clásicos

- ANTONIO SANTONI RUGIU Nostalgia del maestro artesano.
-
-

La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de diciembre del año 2004. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-534-9
MAP 290435-01

Al señalar que la academia ha sido puesta en jaque, por las políticas, prácticas y el discurso de la evaluación, los autores asumen una caracterización dinámica de las instituciones en que se realizan y de los actores que desarrollan el trabajo académico. En el ajedrez —y esta es una de las razones por las que se usa la metáfora— el jaque es una condición temporal. Los sujetos involucrados en el juego tienen la posibilidad de modificar esta condición a partir de su capacidad de análisis y acción. El escenario temporal, sin embargo, define las posibilidades estratégicas y tácticas para modificar la correlación de fuerzas, la posición en el tablero y el resultado del juego.

Como en todo espacio social, en este caso la academia y el trabajo académico, el juego no tiene fin. Todos los resultados son parciales y sus cambios dependen de los sujetos involucrados. Para transformar el jaque a la academia en una condición institucional y laboral más favorable para profesores e investigadores, es necesario analizar su situación presente y las perspectivas que tiene la universidad pública en el país. He aquí uno de los retos que plantea este estudio.

Este libro es producto colectivo del Seminario de Educación Superior de la UNAM. Participan en él varios de sus miembros. La evaluación es una de las políticas públicas más importantes, pero no hay un análisis sistemático de sus resultados. Lo que se sabe es que en la academia, hoy por hoy, todo se evalúa. Procesos y desempeño. Hay, igualmente, la idea de que los diversos tipos y mecanismos de evaluación al operar en conjunto han representado distorsiones sustantivas a la institucionalidad, a la integridad de las universidades y a las condiciones de trabajo de los académicos. Los textos que incluye este volumen darán al lector un buen panorama del problema.



CRIM

La academia en jaque



9 789707 015340