

Calidad y carrera académica: la experiencia de las universidades públicas*

Gonzalo Varela Petito**

En este artículo se aborda el tema de la calidad y la carrera académica en las universidades mexicanas, en el marco del conjunto de la administración pública de México. En primer lugar, se examina la tradición del país en lo referente al servicio civil en general. En segundo, se analizan las diferencias o semejanzas que, en relación con él, ha tenido la organización de la carrera académica en las universidades del Estado. Al mismo tiempo se presentan los pros y contras de los mecanismos específicos (planeación y evaluación) por medio de los cuales se ha tratado, en las últimas décadas, de asociar carrera académica con calidad del servicio educativo.

La tradición de la administración pública mexicana

Conceptualmente, la idea de un servicio civil —según la expresión inglesa—, compuesto por funcionarios de carrera y garante de la eficiencia de los servicios y los organismos públicos, se relaciona con tres aspectos que son los de formación, reclutamiento y ascenso meritocrático de los funcionarios. Los estudios históricos (Fischer y Lundgreen, 1975) nos muestran que este tipo ideal probablemente no ha funcionado nunca al pie de la letra y que además hay variedades en la organización de la carrera funcional de país a país, por lo que es difícil discernir un modelo único de administración pública eficiente. Asimismo, se establecen empíricamente otras variantes dependiendo de que la administración pública sea más o menos descentralizada y más o menos ligada al control de la sociedad civil.

* Este trabajo fue presentado en un simposio del Instituto Federal Electoral acerca de la evaluación del servicio civil de carrera.

** Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

El caso mexicano supone en nuestra opinión una singularidad pues, como se sabe —y con la excepción de algunas reparticiones que luego mencionaremos—, no ha estado integrado tradicionalmente por funcionarios que, gozando de cierto grado de inamovilidad, hagan carrera en una tarea especializada y por lo general en una misma repartición pública, sino por una vasta gama de políticos-funcionarios que rotan —por lo general en el término de un sexenio presidencial, aunque a veces también en un periodo más prolongado o más corto— en diversas oficinas públicas a lo largo de su vida al servicio del Estado, sin que exista un criterio de especialización estatutariamente definido, aunque éste pueda darse en la práctica, cuando el funcionario permanece por un largo tiempo en un mismo sector de la administración pública. Si descontamos a una gran cantidad de funcionarios que son descartados por una u otra razón luego de un término promedio de seis años,¹ muchos de los que permanecen pueden llegar a transitar por muy variadas secretarías, organismos descentralizados o entes paraestatales a lo largo de su vida laboral. La jerga interna de la administración ha bautizado expresivamente a esta realidad como “todología”, equivalente a la capacidad —tal vez la virtud— de desempeñarse en muy distintas responsabilidades de acuerdo con el azar de las designaciones y las distribuciones de cargos que resultan de las coaliciones político-burocráticas tanto como de la evolución del mercado de trabajo interno de la administración pública. Esto es algo que parece contradictorio con las tendencias predominantes de la administración pública moderna, ya sea la que tiene que ver —en la tradición británica— con la existencia de un aparato burocrático reducido pero profesionalizado o —en la tradición continental europea, sobre todo francesa (Crozier, 1963 y Legendre, 1968)— con una vasta implantación de la burocracia estatal en muy diferentes aspectos de la vida social, a partir de la estructuración de una carrera administrativa que abarca prácticamente toda la existencia del funcionario y que engloba inclusive a muy altos puestos políticos de importancia nacional.

La práctica predominante en la administración pública de México parece provenir de una fusión, más que de una separación como se da en otros países, entre la elite política y la burocrática. La trayectoria de un funcionario medio o alto a menudo se parece más a una carrera política que a una funcionarial. No es el momento de discutir el impacto que esto

¹ Según el cálculo de Peter Smith (1981).

pueda tener en la eficiencia de la administración pública. Probablemente detrás de este fenómeno se encuentra uno de tantos pilares de apoyo de lo que fue el presidencialismo —más valdría decir cesarismo— mexicano posterior a los años veinte, ahora agonizante. Al margen de que habitualmente los funcionarios sean despedidos o no, roten o no, la posibilidad de que estos cambios sucedan en cualquier momento y para cualquier funcionario medio o alto² es un hecho que da una enorme disponibilidad de poder al Ejecutivo, máxime cuando sabemos que esta discrecionalidad alcanzaba no sólo a la administración central sino también, *de facto* —por la extensión extraconstitucional de los poderes del primer mandatario y sus colaboradores inmediatos—, a los estados y a la administración descentralizada.

Otra hipótesis a explorar es la de si, de alguna forma, esta inestabilidad potencial de la élite política y burocrática, además de fortalecer un poder con rasgos autocráticos, no servía también a su renovación. En un sistema político que durante décadas funcionó con base en el poder efectivo de un solo partido, y donde los poderes de contrapeso —como los partidos de oposición y la prensa— eran muy débiles o inexistentes, la fuerte rotación de funcionarios —empezando por el mismo presidente, dado el principio de no reelección— pudo ser útil para evitar una esclerosis del régimen. Es uno de tantos temas pendientes en una agenda de investigación acerca de la historia de la administración pública mexicana.

La tradición de las universidades públicas

Algunas reparticiones escaparon a la regla anterior, estableciendo dentro de sus filas un servicio de carrera basado en la profesionalización y la inamovilidad de los funcionarios. Entre varios ejemplos podemos citar en primer lugar —y por razones obvias— a las fuerzas armadas; también al Banco de México y al servicio diplomático. Dentro de este panorama, las universidades públicas ocupan un lugar especial, dado que una cantidad considerable de su personal, sobre todo los profesores de tiempo

² Naturalmente, hay también al lado de éstos un sinnúmero de lo que Crozier llama “pequeños empleados de escritorio”, que gozan de estabilidad escalafonaria. Pero es discutible que los mismos formen estrictamente parte de la burocracia entendida como bloque de poder político y administrativo, aunque sin duda son parte de la misma de cara al público. Sobre este y otros problemas ver Beetham, 1987.

completo y gran parte del aparato administrativo, gozan de estabilidad en el empleo así como de la posibilidad de ascenso escalafonario. No obstante, por distintas causas, la situación de las universidades públicas no es fácil de equiparar con la del resto de la administración pública.

En primer lugar está el hecho de la autonomía jurídica de las universidades, común a casi todos los países latinoamericanos, pero con la peculiaridad en el caso de las universidades mexicanas de contraponerse a un control vertical del resto de la administración pública por parte del Poder Ejecutivo.³ Al margen de otros motivos de tipo legal o político, esto hizo dudar a los juristas de que las universidades públicas formaran parte del Estado y por tanto de la administración pública;⁴ sin embargo, la opinión reciente de la Suprema Corte de Justicia no deja duda en cuanto a que estas instituciones sí forman parte de ambos.⁵ Lo mismo se desprende de ciertos elementos evidentes: su creación y estatuto jurídico son dados por leyes federales o locales, su financiamiento proviene en más de 90% de fondos gubernamentales, y esto último en particular hace que deban desarrollarse siguiendo los lineamientos de la política educativa del Estado.

Aceptado este punto podemos preguntarnos si existe en este segmento *sui generis* del sector público algo así como una carrera funcional de la cual podamos extraer reflexiones para el resto del mismo sector. Vamos a limitarnos, en lo que sigue, a hablar de los académicos y no del personal administrativo de las universidades.

¿Hay una verdadera carrera académica en las universidades públicas? La respuesta no es fácil de dar, sobre todo si recordamos lo dicho al principio respecto a que, *strictu sensu*, el tipo ideal de servicio civil no existe probablemente en ningún país. No obstante, podemos tomar como punto de referencia del análisis los tres elementos claves apuntados y ver cómo se ponen en práctica en las universidades públicas mexicanas.

³ En el promedio de las universidades públicas la distancia entre la autonomía jurídica y la real es menor que en las dependencias descentralizadas del Estado o en las entidades federativas; sobre la UNAM ver Levy, 1980. Téngase en cuenta que aquí hablamos sólo de las universidades, y no de otras instituciones de educación pública superior como las escuelas normales o los institutos tecnológicos, que tienen un estatuto jurídico diverso que las sujeta más a los gobiernos federal o locales.

⁴ Véase por ejemplo, en un contexto polémico, Burgoa Orihuela, 1992 y García Ramírez, 1992.

⁵ La autonomía jurídica es una forma de descentralización, y “las universidades públicas (...) siendo organismos descentralizados no son sino una fórmula de organización de la Administración Pública (...) no se conciben fuera del Estado, sino dentro de él” (Góngora Pimentel, 1998).

Respecto de la *formación*, no existe propiamente un proceso estandarizado de capacitación de los académicos para desempeñarse como tales, particularmente en la función docente que teóricamente requeriría una preparación pedagógica *ad hoc*, por tratarse de una relación social muy peculiar. Simplemente se supone que quien tiene un título de licenciatura o posgrado está habilitado para desempeñarse como académico. Esto puede ser válido respecto de la función de investigación, cuando se ha cursado un doctorado o una maestría donde para obtener el título respectivo los estudiantes han debido realizar durante varios años una investigación de cierta profundidad.⁶ Pero no sucede lo mismo en relación con la función docente, que en México y otros países en desarrollo es la actividad académica de impacto social más inmediato y masivo. El problema se ve agravado por el hecho de que a raíz del gran incremento de la matrícula de educación superior desde la década de los cincuenta, las universidades públicas durante un largo periodo admitieron como profesores no sólo a titulados de licenciatura sin experiencia sino también a estudiantes o pasantes carentes de todo título. Aunque esto ha variado,⁷ de todos modos la formación de una porción significativa de los académicos hoy activos se dio en el desempeño mismo de su función. Este problema no es sólo de México, se presenta igualmente en muchos otros países: mientras en la educación básica, a pesar de las graves carencias que se puedan registrar, siempre hay una obligación de cubrir ciertos créditos de formación pedagógica, en la educación superior se da muchas veces por sentado que el mero hecho de la posesión de un título —y en México, en algunos periodos, ni siquiera eso—⁸ es suficiente habilitación para el académico.

⁶ Nótese que de todos modos este supuesto no palia el problema, pues por el momento la mayoría de los académicos de educación superior en México no cuentan con título de posgrado, aunque programas oficiales como el Promep están contribuyendo a cerrar la brecha.

⁷ A partir de la década de los ochenta hay en México una tendencia a regularizar esta situación en la educación superior pública, evitando la contratación de profesores no titulados. Existen distintos requisitos para postular a la carrera docente, dependiendo del estatuto de cada universidad pública.

⁸ No obstante, a resultas de cambios en el mercado de trabajo y de un crecimiento de las capacidades educativas del país en general, últimamente se está verificando el efecto contrario de sobrecalificación de los puestos, pues a menudo se presentan a concurso para provisión de plazas académicas personas con trayectoria anterior de trabajo en los sectores público o privado y a menudo con títulos de mayor nivel del que se requiere para el puesto en cuestión. Esto también se relaciona parcialmente con otro problema, que es el del envejecimiento de la planta académica.

Respecto del *reclutamiento*, el procedimiento básico para el ingreso y la permanencia en las universidades públicas mexicanas es el concurso. Sin duda éste tiene algunas ventajas, como las de ser un procedimiento público y abierto y estar controlado por organismos colegiados de pares que limitan la arbitrariedad en las contrataciones. No obstante, tal como es practicado, el concurso también tiene defectos. El principal es que hace depender la contratación y la permanencia de un solo acto. El concurso se basa en la idea de capacidad suficiente y eficiente demostrada para toda la vida ante un tribunal de pares, pero deja en el aire la resolución de las cuestiones relacionadas con la actualización y el control del rendimiento académico.

Cuando nació el sistema de concursos para la administración pública, particularmente en Francia, a fines del siglo XIX e inicios del XX, lo que una persona podía saber al momento de su calificación profesional variaba poco en el curso de una vida humana. Pero al ritmo de la producción actual del conocimiento, se calcula que una disciplina científica se renueva por completo en el término de pocos años y, por tanto, el concurso puede decirnos lo que sabe hoy un postulante pero no lo que podrá saber después de un largo periodo de desempeño en su puesto. Además, independientemente de las calificaciones formales de un académico, el rendimiento constante en un puesto puede ser muy variable según la persona y la institución en que trabaje y este factor no puede ser controlado por el sistema de concursos, mismo que, por lo demás, asegura la inamovilidad y si el académico una vez en el puesto no cumple adecuadamente, no es fácil pedirle cuentas.

Un modo de visualizar a la gruesa los problemas del desempeño académico posterior al ingreso es verificar el número de publicaciones, una actividad muy ligada a las funciones de investigación y de difusión de la cultura. Es muy poca la productividad en esta materia de los académicos nacionales, por debajo del promedio internacional, según cifras del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Varela Petito, 1997: 289-290). Es posible imaginar que algo igual o peor sucede en las aulas, donde el profesor tiene muy amplios márgenes para definir su compromiso con los estudiantes.

Hagamos una comparación histórica. Por ejemplo, en las universidades elitistas del pasado las cátedras eran muchas veces virtualmente propiedad de "patrones" cuyo saber era indiscutido y que controlaban más o menos

verticalmente a los otros profesores de rango inferior, en un sistema de cooptación de elites que no era del todo ajeno a relaciones de clientela, si bien estaba contrapesado, como ya dijimos, por el sistema de concurso público y abierto. Este control vertical ya no funciona en universidades relativamente más abiertas y democráticas con grandes cantidades de profesores y sin mecanismos precisos de especificación del cumplimiento de las tareas académicas. El sistema académico garantiza mucha libertad, lo cual es necesario para el trabajo intelectual, pero a cambio también fomenta el individualismo y una mentalidad de no rendir cuentas. En la relación profesor-alumno, ello pone al estudiante en desventaja frente al mal profesor. En grandes aparatos administrativos como han pasado a ser las universidades públicas, la capacidad de interacción o de presión del estudiante es limitada, excepto en el caso de estallamiento de movimientos masivos o de organización de formas sindicales estudiantiles, que por lo general son poco estructuradas y activas y más preocupadas por lograr ventajas inmediatas que por impulsar procedimientos de aseguramiento de la calidad de la enseñanza, que operan en el largo plazo y con resultados más amplios.

También es dudoso el sistema de concursos pues hace depender la contratación de un solo acto. En algunas instituciones la contratación definitiva del académico va precedida de un periodo de varios años de prueba, pero de todos modos queda la posibilidad de que una vez concursado el personal baje su rendimiento, o de que antes de ser contratado definitivamente se desgaste en exceso. En conclusión, el sistema de concursos no sirve si no se le complementa con otros sistemas de control del rendimiento a lo largo de toda la trayectoria académica.

Por último, y en relación con el tercer elemento de la carrera, el *ascenso*, tradicionalmente se rige por un mecanismo similar a un concurso curricular, una evaluación de certificados sobre lo hecho en cualquiera de las tres funciones académicas sustantivas antes de la última promoción. En gran medida, en muchas instituciones lo que más pesaba era la mera antigüedad, por lo que los académicos carecían de fuertes estímulos para perfeccionarse y promoverse. Actualmente esto ha variado debido a la introducción del sistema de evaluación de la educación superior en los años noventa. Como éste es aún nuevo y presenta diferencias en cada institución, es difícil por ahora establecer un juicio acerca del impacto que ha tenido.

Un cambio poco planificado

Si bien deben introducirse matices en la caracterización anterior, la misma nos hace dudar de que, por lo menos hasta fines de los años ochenta, verdaderamente hubiera en la mayoría de las universidades públicas una carrera académica claramente establecida.⁹ Contra ello conspiraban además dos rasgos suplementarios, propio uno de las universidades con gran número de matrícula y el otro de los aparatos burocráticos modernos en general.

En las universidades, y más genéricamente en los sistemas de educación superior con grandes números de estudiantes, los núcleos de profesores de tiempo completo o medio tiempo están circundados por una masa muy numerosa de profesores de asignatura. Algunos de éstos son profesionistas que aportan conocimientos adquiridos en otros ámbitos profesionales, pero muchos otros son personal que depende exclusivamente de su labor docente para sobrevivir en condiciones laborales precarias, “proletarios” del sistema pedagógico contratados por hora, con poca estabilidad en el empleo y escasa remuneración.¹⁰ Aunque algunas instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se han esforzado en las últimas décadas por incentivar la profesionalización y mejora en las condiciones laborales de este tipo de profesor, la masificación de la matrícula y la tarea docente, así como las limitaciones presupuestales, hacen difícil lograr tal meta.

Adicionalmente, como hemos adelantado, las universidades no están al margen de un fenómeno moderno que es el de la expansión y la “clientelización” del personal de los grandes aparatos burocráticos. Desde que existe la burocracia pública siempre se han establecido, con variaciones según los países, relaciones de clientela entre ésta y la cúpula del Estado o la cúpula de cada organismo en concreto. Pero con el desarrollo de la política social en el siglo XX, y con la aparición concomitante de los estados de bienestar y la extensión de la intervención gubernamental en distintos ámbitos de la vida social, la burocracia no sólo ha funcionado, como anteriormente, como una especie de “ejército civil” del Estado, sino también como un mercado de empleo complementario al de la empresa privada, regido a menudo por lógicas de abrir oportunidades laborales

⁹ Por supuesto, como ya se ha señalado, hay variantes a esta afirmación dependiendo de cada institución.

¹⁰ Sobre la incidencia política que esto ha tenido en la UNAM ver Varela Petito, 1988, y para los Estados Unidos: Sharff y Lessinger, 1995.

por razones de equidad o equilibrio sociales no estrictamente vinculadas con los criterios del servicio y la eficiencia administrativa. Puede ser difícil determinar con precisión, en una administración dada, la utilidad de las tareas que presta cada empleado en concreto; pero es posible establecer, en grandes números, que entre los años treinta y setenta del siglo XX muchos estados de países desarrollados o en vías de desarrollo pasaron a tener un importante número excedentario de empleados públicos.

Las universidades están dentro de esta regla histórica. Ya mencionamos el hecho de que hace décadas las exigencias del crecimiento de la matrícula hicieron necesario admitir docentes con una mínima preparación intelectual, pero a este hecho condicionado en gran medida por la demanda social acrecida de educación superior hay que añadir el impacto de la política de empleo de la posguerra, con sus efectos colaterales de clientelismo ampliado y ligado a la organización corporativa de los intereses sociales. De modo que si es abusivo equiparar automáticamente burocracia¹¹ —o en el caso que estudiamos, personal académico— con ineficiencia, como hacen algunos autores, también resulta por lo menos idealista suponer que la burocracia pública sea siempre sinónimo de eficiencia, servicio desinteresado y adecuada profesionalización, o el resultado de la demanda del Estado para cubrir necesidades reales.

Hubo sin duda en las burocracias incrementadas de los aparatos públicos de la posguerra grandes bolsas de trabajo protegido, generadas por el Estado con la intención de lograr equilibrios sociales y políticos y retroalimentadas por el clientelismo y el corporativismo. En muchos países estos aparatos siguieron creciendo mientras fluyó el dinero (proveniente del crecimiento económico o de la inflación) y hasta que llegaron las políticas eficientistas de recorte del gasto público y achicamiento del aparato estatal.

En resumen, ni por su desempeño ni por su reclutamiento puede pensarse que la burocracia moderna sea sinónimo de un funcionamiento meritocrático. Éste ha quedado limitado sólo a ciertos segmentos de la administración pública.¹²

¹¹ Para un repaso de los distintos sentidos de la palabra ver Albrow, 1970.

¹² Aquí es conveniente recordar de nuevo la diferencia, en el seno del personal del Estado, entre bajos funcionarios por un lado y cuadros medios y altos por otro. Pero sería equívoco pensar que las dinámicas clientelares o de empleo protegido sólo afectaron a los primeros. Lo que sí existen son diferencias por país. La burocracia pública se desarrolló lógicamente más en aquellos países con más presencia tradicional del Estado o con menos capacidad de generación de empleos por vía de la economía privada. En este sentido, los países en desarrollo

Respecto de las universidades públicas mexicanas debe agregarse además que, como respuesta a los problemas sociales y políticos generados en los años cincuenta y sesenta, el gobierno optó por financiar un crecimiento que en los hechos fue poco planificado, sacrificando los criterios de calidad a la simple distribución de recursos. Esta política tenía dos objetivos principales: responder en forma rápida a la creciente demanda social de educación superior y distribuir recursos en considerable cantidad entre distintos grupos universitarios —académicos, estudiantes, administrativos— agudamente enfrentados con el régimen político imperante. De este modo, y como ha sucedido en otros países, las universidades públicas fueron toleradas y financiadas por el gobierno a pesar de ser a menudo núcleos críticos del sistema establecido, pero a cambio de un cierto encapsulamiento de la protesta dentro de las mismas casas de estudio. A este tipo de relación puede aplicarse la reflexión que hace un especialista en asuntos organizacionales:

... algunas organizaciones (...) se transforman en el paraguas bajo cuyo alero pueden surgir —y mantenerse— otras organizaciones, cuyos criterios (...) no son los aceptados ni válidos para el sistema social incluyente. Estas organizaciones —así protegidas— pueden entonces continuar su existencia. El precio que deben pagar, sin embargo, es el de aceptar las premisas de decisión provenientes del manto protector. (...) Sin embargo, la relación es algo más compleja: el manto protector quiere ser algo más dominante y las organizaciones protegidas buscan su autonomía en la doble dependencia: del manto protector y del sistema global. Es el caso (...) de algunas universidades que permiten que en su interior florezcan ideologías políticas contrarias a las aceptadas por el Estado, pero la condición es que no lleguen a contaminar al sistema político (Rodríguez, 1994: 76-77).

El control del “manto protector” no es siempre total. Instituciones críticas como suelen ser las universidades pueden tener una influencia significativa en el sistema político, como parcialmente sucedió en México, pero no hay duda de que sus potencialidades más peligrosas para el sistema fueron sometidas a un proceso de descompresión a partir de una políti-

como México, con poca disponibilidad de capitales generados endógenamente y un papel preponderante del Estado en el desarrollo económico, fueron especialmente propensos a generar empleos públicos como paliativo de problemas sociales o como resultado de relaciones políticas de clientela.

ca educativa como la inaugurada en 1970, que combinaba la tolerancia ideológica con la asignación de recursos económicos en gran escala al alcance de los grupos críticos.¹³

Lo que no quedaba garantizado por este tipo de relación era la calidad del servicio, aunque ello no fuera explícitamente reconocido. La desarticulación organizativa producida tanto por el acelerado crecimiento de las universidades como por el conflicto mismo y la orientación ideológica que estaban tomando los actores predominantes en la relación universidad-Estado cohibía la posibilidad de garantizar las funciones académicas en un rango conveniente de calidad. En gran medida, la tarea central y cotidiana de varias universidades públicas, inclusive antes de 1968, fue la de la gestión de conflictos internos o externos, y aun en situaciones menos agudas distintos factores políticos actuantes sobre la administración o la provisión de recursos impedían un adecuado funcionamiento. No es que las instituciones que permanecieran ajenas a los conflictos se encontraran mejor por ese solo hecho; a veces podía suceder inclusive lo contrario. La derrama económica, en gran medida guiada por motivos de conciliación política, no resolvía por sí misma los problemas de escasez de otros recursos y la falta de esquemas eficaces de planeación y gestión. En el aspecto más importante, el de contar con recursos humanos académicos suficientes para asegurar una educación de calidad al alcance de grandes números de estudiantes, el vacío era notorio en prácticamente todas las instituciones, incluso en aquellas con más tradición intelectual y mayor disponibilidad de personal.

A finales de los años ochenta —y en alguna medida todavía hoy— se podían inventariar diversos defectos: programas no actualizados preservados entre otras razones por trabas legales y administrativas que obstaculizan la modificación de los currícula; bajo desempeño docente, con frecuente ausentismo y transformación a placer de los programas por parte de los encargados de cursos, a veces justificadamente dada la obsolescencia de los contenidos, pero en todo caso en forma subjetiva según el criterio del profesor; muy baja tasa de profesores con estudios de posgrado; separación virtual entre investigación y docencia; escasa o nula realización de investigaciones de alto nivel en la mayoría de las universidades, etcétera.

¹³ Entre 1970 y 1973 el subsidio gubernamental a las universidades públicas creció 57%; entre 1973 y 1976 en 104%. En términos nominales el aumento fue de 606% en todo el sexenio (Varela Petito, 1996: 115 y ss.).

La política salarial de los años ochenta motivada por la crisis económica ayudó a profundizar estos defectos, pues por un lado el bajo monto de las remuneraciones obligaba a los académicos a buscar trabajos complementarios fuera de sus instituciones de asignación y por otro lado la homologación interinstitucional de sueldos y la nivelación de la escala de salarios con escasas diferencias de recompensa económica entre las distintas categorías académicas no propiciaba la superación, como se verificaba entre otras cosas en el ya mencionado escaso interés de los académicos por realizar estudios de posgrado o por solicitar promociones escalafonarias.

El impacto de la evaluación

A partir de los últimos años de los ochenta la respuesta de la política educativa a los problemas mencionados ha sido la de impulsar la evaluación de la educación superior, en una modalidad muy directamente ligada al financiamiento, lo que da la pauta de la relación fuerte entre inducción gubernamental y desarrollo académico. Veamos algunos de los puntos que fundamentan el ejercicio de la evaluación que, como es sabido, es parte de una tendencia que se manifiesta al mismo tiempo en otros países.¹⁴

En primer lugar, y en términos generales, tal como se practica en los servicios públicos, la evaluación no es estrictamente, como a veces se dice, un mecanismo de mercado, aunque en algunos casos, como el que revisamos aquí, puede originar en forma más o menos deliberada un incremento de competencia entre miembros de una misma organización, o entre organizaciones. En una empresa privada orientada al mercado la evaluación de la calidad de los productos y procesos de producción puede y suele ser una actividad trascendente, pero el criterio central de validación y de subsistencia de la empresa es el balance costo/beneficio, que es un mecanismo de evaluación de eficiencia más que de calidad. Esto se puede trasladar a una empresa comercial o industrial del Estado, pero no tanto a un organismo público encargado de un servicio social como es la educación. En un caso así ni siquiera son claros *a priori* los criterios de eficiencia

¹⁴ Sobre los mecanismos concretos de evaluación de la educación superior en México y aspectos relacionados ver Varela Petito, 1993.

y de eficacia, ni quién sería el “cliente”: ¿los otros organismos públicos que regulan y financian? ¿los educandos? ¿la sociedad que paga y se beneficia de la educación? La clarificación de los mismos debe pasar por una fundamentación de tipo técnico, político, presupuestal y hasta moral. En este sentido la evaluación es un ejercicio de política pública.

Si bien algunos mecanismos de evaluación institucional o individual en centros públicos de educación superior buscan aumentar la concurrencia por fondos presupuestales entre organizaciones e individuos, ello no configura una situación de competencia abierta, pues el contexto sigue estando muy regulado. El sistema de concursos para el ingreso a la carrera académica determina un principio de competencia, pero no es lo mismo que la práctica de libre contratación y promoción de trabajadores por parte de las autoridades de una empresa, criterio que sí suele aplicarse en universidades privadas.

La evaluación de la educación superior tiende —al menos nominalmente, porque luego veremos que hay un debate sobre esto— a un objetivo central: la calidad sostenida en el largo plazo, un punto que según vimos queda fuera del control del sistema de concursos y no era asegurado tampoco en forma satisfactoria por el mecanismo de ascensos tal como se practicaba tradicionalmente en las universidades públicas.

En consecuencia, la aplicabilidad del sistema de evaluación pasa por la determinación de criterios de calidad, lo que implica un proceso técnico de definición de parámetros e indicadores, así como el establecimiento de procedimientos concretos de evaluación, que en algunas universidades han alcanzado un grado de sofisticación considerable. La calidad es el objetivo central invocado, y en cuanto a los efectos más concretos e inmediatamente verificables de la evaluación podemos mencionar un incremento significativo de las remuneraciones académicas con respecto a su nivel de fines de los años ochenta, aunque el mismo es variable en cada institución o en cada nivel escalafonario dentro de una misma institución, lo que ha producido una ruptura de la anterior homologación salarial entre o intra universidades públicas; un sacudimiento de las rutinas e inercias cotidianas de las casas de estudio; y un visible aumento del interés de los académicos por lograr promociones escalafonarias en el corto plazo, lo que antes, como hemos visto, era una actividad más letárgica. Relacionado con este último punto y debido a los apoyos financieros especiales que las universidades han logrado del gobierno, también se ha

dado un interés sin precedentes por parte de los académicos por realizar estudios de posgrado, ya sea en el país o en el extranjero.¹⁵

En contraste, en el platillo negativo de la balanza, o al menos en el platillo polémico, contamos los siguientes elementos:

- Un incremento del papeleo cotidiano, especialmente en ciertas épocas del año, por la necesidad de cubrir los trámites relativos a la evaluación, ya sea individual o institucional.
- Algunos críticos alegan que no se ha logrado una real evaluación, en el sentido de una política dirigida al avance de la calidad, sino sólo una política de control y distribución de ingresos inducida por el gobierno federal. Por supuesto, esta afirmación también depende de criterios políticos y de lo que se entienda por calidad o misión de la universidad.
- Se presentan problemas relacionados con lo que se ha dado en llamar simulación. Aun los regímenes de control más reglamentados —quizás por el hecho mismo de la reglamentación— son susceptibles de ser aprehendidos y manipulados por la parte controlada —o subordinada, cuando hay de por medio relaciones jerárquicas— a efecto de ganar espacios de libertad o de más fácil acceso a la distribución de recursos, al costo de anular el principal efecto buscado por el sistema; en este caso, el aseguramiento de la calidad.
- A veces, la renuncia parcial a los objetivos de la estrategia evaluatoria puede ser determinada por la misma autoridad —gubernamental o universitaria— con el propósito de suavizar tensiones o de buscar la aceptación nominal de la política evaluatoria por la población objetivo con la esperanza de poder luego establecer, sobre una base relativamente consensual, una cultura de evaluación más real.
- Por otra parte, tal como ha venido funcionando en los últimos ocho años, la política de evaluación de la educación superior implica una significativa inversión monetaria en una década en que, en general, han predominado políticas fiscales que buscan el equilibrio en las finanzas públicas. ¿Cuál es la posibilidad, en el marco de una política económica antiinflacionaria, de que un sistema de evalua-

¹⁵ Provisto de un adecuado sistema de seguimiento de resultados, este último sería indudablemente uno de los efectos más positivos, por incidir en uno de los factores cruciales para la mejora del profesorado y de la calidad académica en general. El incremento en la cantidad de posgraduados (y especialmente de doctorados) implica una inyección masiva de nuevos conocimientos que incrementa el capital cultural disponible en las universidades.

ción de este tipo se generalizara ya no digamos a otros sectores de la administración pública, sino incluso a toda la educación superior? En el sistema descrito, algunas pocas universidades públicas han sido particularmente privilegiadas financieramente frente a otras. Lógicamente puede haber diferencias de calidad institucional en el punto de partida que justificaran esta aplicación diferencial de recursos, pero también está el hecho de que la política de estímulos económicos basados en evaluación individual de los académicos, en caso de generalizarse homogéneamente a la educación superior, podría generar problemas de viabilidad financiera. La posibilidad de aumentar el autofinanciamiento de estas instituciones por medio de venta de servicios, vinculación con empresas, cobro de cuotas estudiantiles, etcétera, es aún muy embrionaria y probablemente daría también resultados parciales y desiguales dependiendo de cada institución.

Epílogo

En suma, al modificar las condiciones de profesionalización, permanencia y ascenso de los académicos, el sistema de evaluación busca asegurar la carrera de este personal, a modo de cifrarla en una determinación de diferentes actividades a cumplir, asociadas a patrones de calidad periódicamente estimados. Aunque esto marca sin duda un avance, es aún prematuro establecer qué grado de incidencia podrá tener esta política todavía reciente y que se desarrolla por ello mismo en un grado muy experimental y en un horizonte financiero relativamente incierto, en el afianzamiento de una verdadera carrera académica en el conjunto de las universidades públicas.

Bibliografía

- Albrow, M.
1970 *Bureaucracy*, Macmillan, Londres.
- Beetham, D.
1987 *Bureaucracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Burgoa Orihuela, I.
1992 "En defensa de la UNAM", en *Excelsior*, 24 de junio.
- Crozier, M.
1963 *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, París.

- Fischer, W. y P. Lundgreen
 1975 "The recruitment and training of administrative and technical personnel", en Ch. Tilly, comp., *The formation of national states in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- García Ramírez, S.
 1992 "Cuotas, un tabú en la UNAM", en *Excelsior*, 18 de febrero.
- Góngora Pimentel, G. D.
 1998 "Tesis de la Suprema Corte sobre las universidades como autoridades para los efectos del amparo", en *Lex. Difusión y Análisis*, núm. 31, enero.
- Legendre, P.
 1968 *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Presses Universitaires de France, París.
- Levy, D.
 1980 *University and government in Mexico*, Praeger, Nueva York.
- Rodríguez, D.
 1994 *Gestión organizacional: elementos para su estudio*, Universidad de Guadalajara/Gamma Editorial (segunda edición).
- Sharff, J. W. y J. Lessinger
 1995 "El obraje académico: las transformaciones en la infraestructura capitalista y los académicos en régimen de tiempo parcial", en *Universidad Futura*, núm. 19, invierno
- Smith, P.
 1981 *Los laberintos del poder*, El Colegio de México, México.
- Varela Petito, G.
 1988 "La cultura política de los académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1968-1987", en *Estudios Sociológicos*, núm. 17, mayo-agosto.
 1993 "La política de evaluación en la educación superior", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4.
 1996 *Después del 68. Respuestas de la política educativa a la crisis universitaria*, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, México.
 1997 "La política de la educación en la década de los noventa: grandes esperanzas e ilusiones perdidas", en Giovanna Valenti Nigrini y Alejandro Mungaray, *Políticas públicas y educación superior*, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, México.