



**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

Borja, Roberto (1991)
**“CONTRADICCIONES DEL PROGRAMA DE ESTÍMULOS.
EVALUACIÓN Y MODERNIZACIÓN”**
en Perfiles Educativos, No. 53-54 pp. 49-53.

CONTRADICCIONES DEL PROGRAMA DE ESTÍMULOS

Evaluación y modernización

Roberto BORJA*

En este artículo el autor manifiesta su desacuerdo con la actual política sobre evaluación académica. Analiza críticamente el Programa de Estímulos a la Productividad y el Rendimiento del Personal Académico (PEPREPA) de la (UNAM, y lo señala como ejemplo lo que él considera una evaluación de incorrecta del trabajo académico.

Compara la forma en que se ha operado dicho programa con los objetivos y criterios de evaluación propuestos por la ANUIES, encontrando serias contradicciones entre ellos.

Según el autor, el PEPREPA tiene, en esencia, buenos propósitos, en tanto busca la recuperación de la carrera y de la dignidad del trabajo académico, sin embargo éstos no han sido cubiertos, pues el programa se ha usado como un instrumento de control vertical provocando la irritación generalizada del personal académico de la UNAM.

Finalmente, con base en el concepto de modernización, propone fortalecer la evaluación institucional, otorgando plena facultad a los colegios académicos de cada institución para llevarla a cabo, de acuerdo con los criterios basados en el trabajo académico.

Partidario convencido de la evaluación periódica del trabajo académico, porque ésta es parte del proceso de la planeación de la educación superior y de los apoyos ordinarios y extraordinarios que pueden otorgarse a ésta, no puedo menos que aprovechar la oportunidad para manifestar mi radical desacuerdo con la política que, a este respecto, han elaborado e instrumentado las autoridades educativas y universitarias en los dos últimos años. Agradezco, por ello, la invitación a este Foro del CISE, mas no se piense mal, no lo digo por la posibilidad del desahogo personal, sino porque me permite sistematizar mi opinión y dialogar directamente con algunos de los representantes de dicha política, así como con las otras posiciones aquí presentes, con el fin de lograr un momento de reflexión en común, a partir de la diversidad y la contradicción.

Mal que bien la ANUIES había venido avanzando en la elaboración de los conceptos, los criterios, las políticas y los medios de la planeación y la evaluación de la educación superior en México, en un proceso gradual y sostenido de acumulación de experiencias y de profundización teórica, hasta que —quizá con la mejor intención del mundo—, se introdujo de repente un programa que cuestiona, contradice y desvirtúa todo el avance logrado en cuanto a la evaluación del trabajo académico, me refiero al Programa Nacional de Estímulos y Reconocimientos al Personal Académico de las Instituciones de Educación Superior.

* Miembro del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

A partir de una valoración adecuada –en sus premisas— del problema del grave deterioro del trabajo académico, el Programa citado constituye un verdadero contrasentido, pues niega con su aplicación lo que afirma con su pretensión. Así su tragedia es haber logrado, con medidas parciales y unilaterales, un resultado único y general: la irritación del personal académico.

En la UNAM este programase ha instrumentado con el nombre de Programas de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico, (PEPREPA), administrado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA).

En esta ponencia me interesa demostrar que dicho programa es un claro ejemplo de una incorrecta evaluación del trabajo académico; también intentaré proponer algunos criterios para una evaluación más apegada a la naturaleza del trabajo académico y a las circunstancias por las que atraviesa hoy en el país. Para ello me serviré de los documentos aprobados en la XXIII Asamblea General de la ANUIES, que incluyen los referentes a la evaluación de la educación superior y al programa de estímulos, así como de los publicados –sobre los mismos temas— por la UNAM.

En lo personal –además de compartir la irritación generalizada—, pienso que la causa principal –aunque no única— de los problemas que ha creado el programa, radica en un error elemental de concertación entre el gobierno federal, la ANUIES y cada una de las instituciones, en lo que respecta al llamado Programa Modernización Educativa 1989-1991. Se trata un error desde el punto de vista de la metodología de la planeación y la evaluación, aunque en realidad constituye una manifestación más del predominio del poder burocrático sobre el académico en materia de educación superior, y del carácter arbitrario del poder político en México.

De la lectura de los documentos de la ANUIES se desprende que, por encima de ésta, y de cada una de las IES, existe un evaluador que no es evaluado por nadie: el gobierno federal. Por tanto, las evaluaciones de éste son inapelables y, cuando mucho, negociables en el momento en que, convertidas en decisiones, se instrumentan políticamente, pero no con base en su definición y/o elaboración. En todo caso, la ANUIES no ha sabido representar correctamente sus intereses en las negociaciones recientes; quizá porque el gobierno tiene “la sartén por el mango” cuando se reconoce que la evaluación tendrá sentido en la medida en que sus resultados orienten definición de políticas para el desarrollo institucional y para la asignación de recursos. Circunstancia que implica una relación estrecha y dinámica entre la evaluación, la planeación y el financiamiento de este nivel educativo”.

Resulta, sin embargo, que la asignación de recursos no está legislada, por lo que depende de la discreción del evaluador. De esta manera la ANUIES elabora y define sus criterios y objetivos de planeación y evaluación de acuerdo con las características de sus representados, pero luego el gobierno federal impone los suyos, frente a los cuales cabe la negociación, más no la apelación. En esa medida, el programa de modernización nos convoca a la transformación del sistema educativo para, en la práctica hacerlo conforme a la visión de la burocracia en turno. Realmente se trata de una convocatoria sumamente estrecha y limitada: movílicense pero yo les digo cómo y hasta donde.

Entiendo que la ANUIES no esté en condiciones de rechazar los recursos otorgados condicionalmente por el gobierno a las IES, por más que las formas sean indignas; lo entiendo, porque igual nos sucede a los académicos: nos vemos obligados a un comportamiento indignante para aspirar a sobrevivir en condiciones poco más adecuadas.

Así, nuestra sobre vivencia como personas o instituciones depende de las decisiones a discreción del evaluador, conforme a los criterios abstractos de productividad y rendimiento, eficacia y eficiencia, competitividad e innovación, etcétera, que, desvinculados del quehacer concreto, caen en el más puro formalismo simulador. Con ello, la evaluación deja de ser tal, para convertirse en Contraloría administrativa ejercida por la burocracia.

Se me objetará que lo anterior es el descubrimiento del agua tibia; sin embargo, en medio de tanta palabrería, no deja de ser importante recordarlo, porque además, se supone que otras son las reglas del juego, o, ¿cuáles son las buenas: las de la imposición vertical o las de la participación democrática y del reconocimiento de las identidades y las autonomías, conforme al derecho?

La diferencia es importante, pues en cierto sentido la convocatoria para la modernización educativa es vacía y formal, y está referida al trabajo académico en abstracto; estimula sólo en su aspecto exterior y privado el contenido de un trabajo a destajo y, lo que es peor, simulado; mientras que en el segundo caso sería un llamado al trabajo concreto, a su aspecto creativo, al que obtiene resultados y por ello es estimulado y, por último, que podría participar individual y colectivamente con entusiasmo, evaluando y planeando su propio trabajo, conforme a las metas libre y democráticamente discutidas en la institución y en las sociedades plurales.

Desafortunadamente parece que nos encontramos en el primer caso. En el programa de estímulos, Institucional, el evaluador parte del reconocimiento del grave deterioro de la situación económica e institucional del personal académico. Los riesgos de ello son grandes; como se ha visto, el desmantelamiento de la planta académica, la deserción abierta o encubierta, la fuga de cerebros, etc., en una palabra, la desvalorización de la carrera académica, institucional y socialmente. Frente a estos hechos, la ANUIES propone “devolverle” la dignidad al académico. Sólo un individuo con pleno reconocimiento de su dignidad puede a su vez dignificar con sus acciones a las instituciones educativas”. Y la ANUIES concluye meridiana claridad:

...es necesario pensar en un programa nacional que instaure y consolide la carrera académica (sic), otorgue una relativa recuperación al poder adquisitivo de los profesores y procure la mejoría de las condiciones ambientales, y materiales de trabajo.

Pero entonces viene lo inesperado, un programa que contradice en su corporeidad lo que buscaba enmendar en espíritu, el famoso PEPREPA para la UNAM.

En un documento elaborado por Mario Zepeda, Consejero Técnico de Humanidades, y entregado a esta instancia, se demuestra que el salario académico, de 1982 a la fecha, se ha deteriorado en un 70 por ciento como promedio; sin embargo, el nivel de productividad se ha mantenido en términos físicos (horas / clase, artículos, libros, etc.), y ha aumentado en términos económicos (con mucho menos se ha hecho mucho más). De donde se desprende que si alguien merece un reconocimiento a la productividad y al rendimiento académico —más allá de casos individuales, sujetos del derecho laboral—, ése es conjunto del personal académico de la UNAM.

No obstante, resulta que ya el evaluador ha decidido otra cosa. A pesar de que el producto nacional ha empezado a crecer, y en menor proporción lo han hecho los salarios industriales, el salario académico continúa a la baja. En estas condiciones, el programa, que sólo alcanza para una tercera parte del personal de carrera, reconoce —no estimula— el nivel salarial que debería existir para todos, por lo que ni estimula a los que les toca, y sí castiga al resto, al mantener el salario sumamente deprimido. Por lo demás, dicho estímulo es en la práctica otro salario —dado el bajísimo nivel general—, por lo que se rompe todo equilibrio tabular y estatutario.

Tal es la decisión del evaluador provocar el cambio a través del castigo a la mayoría y la fiscalización de la minoría, para inducir una conducta que formalmente, pero sólo eso, anticipa el futuro moderno —del burócrata contralor. Así se le devuelve su dignidad al académico, obligándolo a comportarse conforme al modelo surgido de la cabeza del evaluador y a regirse por una competencia mezquina de "puntajes", y no de superaciones y creatividades.

Aprovechando el título de una película reciente, se puede decir que en la UNAM vamos hacia la "sociedad de los poetas muertos".

El mismo origen tiene la deficiencia fundamental del PEPREPA desde el punto de vista de la metodología de la evaluación, es decir, que no se enmarca en el proceso de la planeación institucional, por lo que sus criterios se yuxtaponen a éste y se atentan contra sus objetivos propios. Se trata de una evaluación fuera del control de los evaluados y los evaluadores institucionales —dada su marginalidad en el proceso—, hecha con criterios abstractos y conforme a modelos ideales que en nada enriquecen, y sí entorpecen en concreto el desarrollo de la institución.

En estas circunstancias no es difícil comprender la irritación generalizada que ha provocado el programa el que, además, se presenta por medio de un evaluador -interventor, y sin ninguna posibilidad de participación para los propios evaluados, lo que de ninguna manera corresponde con las prácticas y costumbres ya alcanzadas por el personal académico.

Sorprende también la incoherencia del programa respecto de los criterios elaborados en lo general por la ANUIES:

La evaluación debe ser considerada como un ejercicio de análisis y reflexión sobre las actividades académicas que permiten apreciar el sentido y la orientación, así como la eficiencia y la eficacia de los procesos y resultados institucionales. Dado que la evaluación tiene como propósito la toma de decisiones y que éstas sólo pueden hacerse efectivas realmente en la medida en que quienes realizan las actividades específicas las asuman, es importante que sean los propios actores institucionales quienes lleven a cabo el proceso de evaluación, ya que les concierne y afecta en su ámbito propio de actividades, y dado que son ellos quienes efectivamente pueden hacer mayores esfuerzos para efectuar cambios cualitativos.

Más adelante agrega que "la evaluación no es un fin en sí misma", y que "debe ser parte integral de los procesos de planeación de las tareas académicas y de apoyo, y no un proceso superpuesto para dar cumplimiento y requerimientos administrativo?". "La evaluación es entonces un proceso en el que se avanza gradualmente en el mejoramiento mismo de la calidad académica, por lo que debe poner el énfasis en los planes y programas de desarrollo de la educación en sus distintos ámbitos, desde el institucional hasta el nacional."

Pues bien, el Programa de estímulos contradice punto por punto, en lo particular, los criterios que la ANUIES ha elaborado en lo general. Es una acción unilateral que deja al margen a los sujetos, fuera del contexto institucional, y superpuesto a éste, para dar cumplimiento a requerimientos administrativos. Se trata de un programa de ocasión, de un instrumento de control vertical que la burocracia pone en acción para la reproducción de su poder y la disgregación del que es académico y participativo. Y se trata, por último, de un procedimiento sumamente engorroso, que niega el principio de transparencia y simplicidad, lo cual en la época de la digitalización resulta inconcebible.

Se me dirá que el programa no sustituye ni a la evaluación institucional, ni pretende suplir a la necesaria recuperación del salario académico; y estamos de acuerdo, pero resulta peor, puesto que la evaluación institucional y el salario académico "no estimulado" han pasado a un segundo lugar en importancia -lo cual es decir mucho.

Dejemos hasta aquí la crítica y pasemos a las propuestas.

El programa de estímulos es un mal programa, pero tiene un buen espíritu: la voluntad política de apoyar la recuperación de la carrera y la dignidad del trabajo académico. Con esa voluntad, y con los criterios de evaluación expresados por la ANUIES, como punto de partida, se puede hacer mucho. Pero ello implica ser consecuentes con el decir y el hacer.

Participamos en lo que consideramos una necesaria transformación de la educación superior en México, en medio de un debate acerca de los objetivos y los medios más adecuados para llevarla a cabo. Por esa razón, han aparecido los conceptos de planeación, evaluación, diagnóstico, desarrollo, etcétera, y se pretende que el proceso educativo sea, efectivamente, un proceso organizado y consciente. Pero reconozcamos también que en esa medida, es el pensamiento y la práctica burocráticas quienes mantienen el liderazgo respecto de los contenidos académicos.

Un consenso importante en este debate es alcanzar la modernización -a pesar de que, como dice Octavio Paz, es una palabra en busca de significado—, entendida como estar a la altura de las necesidades nacionales y del mundo actual. Dicha modernización, si tiene algún sentido más allá de la eficiencia, la competitividad y la innovación, supone que los sujetos del proceso establezcan sus relaciones e interrelaciones a partir de la vigencia del derecho moderno, esto es, en cuanto personas, organizaciones e instituciones con derechos y obligaciones claramente establecidas en la ley, que los reconoce libres e iguales. Por tanto, modernización en este ámbito quiere decir dejar atrás la discrecionalidad, el servilismo, el patrimonialismo, el "feudalismo", etcétera, y construir un régimen moderno esto es, libre, democrático y conforme al derecho.

En esto coinciden la modernización de la Universidad y del país, en la constitución de un régimen de relaciones interpersonales e interinstitucionales, claramente gobernado por las leyes y conforme a los valores de democracia, justicia y libertad. Esto para la Universidad, significa la indispensable condición moderna para el florecimiento de la aristocracia espiritual que, al decir de Max Weber, es la cuestión de la educación científica.

La modernización exige un primer paso para enfilarlos de lleno hacia ella; eliminar la discrecionalidad política en la asignación de recursos y establecer, de una buena vez, el porcentaje constitucional de financiamiento al que el gobierno deberá sujetarse. En una palabra, someter al gobierno al estado de derecho.

Por otro lado, la modernización no es un problema administrativo o voluntario; por el contrario, exige de la convocatoria plural y diversa al trabajo concreto, que es el trabajo creativo e innovador.

El trabajo académico, en su aspecto -recordemos lo elemental—, es como cualquier otro, y también se le puede hacer funcionar a destajo, pero no es el caso. Es en su aspecto concreto en el que realiza un servicio que coincide con los fines sociales de la Universidad, esto es, la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura.

Esta distinción básica nos permite ver cómo el PEPREPA convoca al aspecto equivocado, al sujeto abstracto, a la parte externa de la relación, sólo para trabajar más, sin importar el contenido. Da la impresión de que predominó la idea del capataz contra los profesores que no enseñan y los investigadores que no investigan.

El problema en este nivel es reconocer, como se hace, la desvalorización material, institucional y social del trabajo académico y, con los sindicatos académicos y las autoridades universitarias, elaborar un plan de recuperación salarial para los académicos y presupuestal para la institución.

Otra cosa muy diferente es el estímulo a la productividad y al rendimiento del trabajo concreto dentro de un marco que pretende la modernización educativa. Aquí se trata de una convocatoria al contenido y los productos del trabajo, que sólo pueden ser evaluados por los organismos colegiados, tanto del personal académico como de la institución, y a partir de criterios relacionados con el desarrollo institucional, o bien con los fines concretos del trabajo; no más clases, sino mejores clases; no más reseñas y comentarios, sino mejores artículos y libros, no más horas cubículo, sino aportes y descubrimientos; no más participaciones y exposiciones de refritos, sino creatividad y excelencia. O,

en todo caso, más y mayor dedicación y constancia.

La propuesta es, en resumen, muy simple. Con apoyo en el derecho, negociar con los sindicatos los aspectos laborales del trabajo y regirse por el Contrato Colectivo.

Con las instituciones, en este caso la UNAM y sus diversas dependencias, fortalecer la evaluación institucional, haciéndola una vez al año para fines múltiples y simplificándola al máximo, y otorgar plenas facultades a los colegios académicos y de gobierno para llevarla a cabo y para distribuir los recursos de los estímulos, los reconocimientos y los premios, conforme a los criterios del trabajo académico concreto.

De esa manera, la evaluación se perfeccionará con el desarrollo moderno de los sujetos que la hacen posible: el gobierno federal, las autoridades universitarias, los sindicatos, los organismos colegiados de gobierno por dependencia, los colegios del personal académico y los propios académicos en lo personal.

La modernización será producto de la multiplicación de los trabajos, de su constancia, calidad, innovación, excelencia; cualidades que serán inducidas por el ejemplo de los maestros –viejos o jóvenes—, por la habilidad de los diestros, por la creatividad de los genios por la entrega de los generosos; jamás será producto inducido por los contralores.

Me temo, sin embargo, que seguiremos en lo mismo: el gobierno comportándose a discreción, condicionando a las autoridades universitarias, y éstas disolviendo a los sindicatos y marginando a los colegios académicos. Sería optimista si los académicos nos encontráramos en un flujo ascendente de movilización y organización. Como no es así, sólo cabe la protesta frente a la enorme avalancha de la reproducción y ampliación del poder de los administradores.

Pero, una última reflexión: ¿qué son hoy nuestras universidades públicas? Enormes e ineficientes empresas de un capitalismo de Estado en decadencia. Otras son las universidades que se desarrollan con las carreras de moda: las administrativas. En la UNAM nos queda el consuelo de nuestros ingenieros y nuestros científicos medio locos.

La modernización de las universidades públicas, y de la UNAM en particular, requiere de un planteamiento distinto de sus problemas; fuertes inversiones en personal y equipo, y una mayor vinculación concreta con las fuerzas productivas del país. La ciencia, la técnica, el arte y la cultura no florecen por decisión de los universitarios, sino porque las fuerzas dirigentes de una nación las incorporan para el desarrollo de sus proyectos. Y en México los empresarios y el gobierno parecen necesitar sólo administradores, ingenieros y otras profesiones de asistencia social, por lo menos hasta ahora. ¿Podremos evolucionar hacia un estilo de desarrollo nacional que requiera el desarrollo propio de la ciencia y la tecnología que, otras cosas, haga funcionales y rentables a las universidades públicas? De no ser así, seguiremos siendo un gasto pesado, pero obligado, para un gobierno que desea mantener la estabilidad política. Tal es el problema de fondo. ¿Cómo establecer un vínculo concreto –no platicado –entre la universidad y el aparato productivo del país y entre aquélla y las necesidades culturales de la sociedad, con el fin de fortalecer a una y a otra en la consecución de sus objetivos? " democracia, lo sabemos, sólo abre mayores oportunidades, aprovecharlas depende del trabajo concreto, académico, productivo y político.

México necesita de esta alianza, en la pluralidad. ¿Será posible?