

# La planeación-evaluación de la educación superior

Sergio Martínez Romo\*

## I ntroducción

Discutir de política educativa o de políticas públicas en educación superiores, hoy en día, un tema de actualidad en círculos académicos y no académicos. No fue así, sin embargo, durante las dos décadas de expansión y desarrollo reciente de la educación superior en México, a partir de los años setenta. Durante ese periodo, y en referencia al mismo, se habló y se habla más de crecimiento de matrícula, formación de profesores, planeación, sindicalismo, autonomía

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

universitaria, y política y políticos. Se discute más de las acciones emprendidas para orientar el desarrollo de la educación superior—sobre todo de su planeación y crecimiento— que de la política educativa superior como tal: de sus contenidos, actores, procesos e impactos logrados.

Argumentar sobre estos temas y no referirlos aun sexenio específico de gobierno federal es también algo poco común en los análisis sobre políticas y educación. Posiblemente esto se deba a las inseparables conexiones entre las políticas y lo político, y a la conexión de ambos tópicos con la educación superior y la esfera de los asuntos públicos del país, en la cual en el ámbito de lo político se ha generado la costumbre de incluir su aparente renovación cada sexenio en las ocasiones en que se renueva el Poder Ejecutivo Federal, ligado a la institución presidencial, tan fuerte dentro del sistema político mexicano.

Los asuntos públicos del país, con el análisis de la política en educación superior, son también referidos —usualmente— a la esfera de acción del Estado y el gobierno y, en consecuencia, tiende a menospreciarse la participación de los actores no gubernamentales y los individuos particulares, por no considerarlos, quizá, representantes del interés público.

Este ensayo, entonces, podría parecer poco común en el contexto descrito, ya que relaciona las políticas educativas con el contenido de las mismas, y su horizonte de análisis es un periodo definido de dos décadas que, luego entonces, sugiere que las políticas en educación superior en este país son susceptibles de un análisis transexenal. Trata también de actores no gubernamentales que intervienen en el proceso de la política educativa superior y con ello sugiere también la necesidad de distinguir diferentes sujetos en los procesos de política e interés público en México, al menos en el caso de la educación superior como sugiere también Daniel Levy.<sup>1</sup>

Esta perspectiva de análisis, tanto del estudio de las políticas formuladas como de sus contenidos y de los actores principales involucrados en este proceso, permite nuevos enfoques para el estudio del tema y nuevos conocimientos sobre el mismo. Así, más que un balance de las políticas educativas para la educación superior visto en el horizonte estrecho de seis años, el ensayo ofrece un balance amplio de estas políticas en una perspectiva de dos décadas y, con ello, de más de dos gestiones federales y estatales, de los mecanismos legitimados y los

<sup>1</sup> D. Levy. *University and Government in México: Autonomy in an Authoritarian System*, New York. Praeger Publishers, 1980, también argumenta, a partir de su trabajo de campo sobre las universidades públicas en México, que en estos casos son observables características particulares en sus procesos de toma de decisiones que no coinciden con las observaciones sobre el estilo autoritario adjudicado a los procesos democráticos en México, elaboradas sobre todo a partir de los estudios de Linz.

actores no gubernamentales y, finalmente, visualiza algunos de los retos que estas políticas y sus procesos de formulación enfrentan en el presente.

Este ensayo es, debe mencionarse, producto parcial de una investigación más amplia sobre la política pública en educación superior<sup>2</sup> que, a partir del análisis del sector de las universidades públicas, encontró evidencias suficientes para sugerir dos décadas como un periodo plausible de análisis. Partimos, entonces, del inicio de los setenta, con la planeación como contenido central y enfático de la política y como afán racionalizador de la misma, a las instituciones de educación superior—al menos a las universidades—como actores influyentes en el proceso y, frente a los retos plausibles del futuro inmediato, la necesidad de reconceptualizar la *partisana* visión de estatal-privado en estos asuntos de interés público. Esta investigación, que además ha avanzado en el estudio de la educación superior en el sector tecnológico y en el sector pedagógico normal, completa la perspectiva analítica con la discusión de los modelos emergentes en este nivel educativo que no forman parte de los tres sectores tradicionales en la educación superior; en este ensayo es solamente referida al sector universitario.

La investigación utiliza una estrategia metodológica de corte cualitativo, en una perspectiva histórica, y con el apoyo preferente de técnicas de inspiración antropológico-etnográfica.<sup>3</sup> En este sentido se privilegian los datos obtenidos a través de entrevistas semiestructuradas para triangularlos con los provenientes de fuentes documentales.<sup>4</sup> Los informantes calificados que fueron entrevistados han tenido una participación significativa en los procesos de política pública para el sector educativo superior. Los resultados obtenidos hasta hoy permiten argumentar logros novedosos en este campo de estudio en la perspectiva metodológica de *grounded theory*, dirían Glasery Strauss.<sup>5</sup> Los resultados subsecuentes del proyecto de investigación avalarán o cuestionarán éste y los otros argumentos que hasta ahora han sido formulados.

### La expansión reciente de la educación superior

En la historia reciente de la educación superior en México, sobre todo a partir de la década de los años setenta, en la que es posible observar los antecedentes de política más reciente para la reforma general de la educación en México, sobresale el crecimiento acelerado de su matrícula

<sup>2</sup> S. Martínez Romo. *Political and Rational Models of Policy Making in Higher Education. The creation and establishment of the National System for Permanent Planning of Higher Education in México. 1970-1986*, London, University of London-Institute of Education, 1992.

<sup>3</sup> D. M. Fetterman. *Ethnography. Stepbystep*, Beverly Hills, Sage Publications, 1989.

<sup>4</sup> R. Sarán. "The use of archives and interviews in research in educational policy", en *Burgess (de) Strategies of Educational Research. Qualitative Methods*, London, The Falmer Press, 1985, pp. 207-241.

tanto como los criterios y acciones emprendidas para incidir en la dirección cuantitativa y cualitativa de este proceso de política educativa. La descripción de este fenómeno y el análisis de algunas de las medidas que se emprendieron para atenderlo, son elementos compartidos en el discurso elaborado sobre el tema.<sup>6</sup>

Para este análisis conviene recordar que dicho proceso de expansión de la educación superior no fue exclusivo de México, sino común a los países industrializados de Occidente, en la mayoría de ellos;<sup>7</sup> principalmente durante la década de los años sesenta a diferencia del caso mexicano que lo enfrentó durante la década siguiente. No obstante esta diferencia temporal, en todos estos países se emprendieron diversas acciones para promover y sustentar esta tendencia de aumento en la matrícula, y para orientar su desarrollo en contextos nacionales distintos, y con características específicas.<sup>8</sup>

Sin embargo, las características significativas de este proceso global de expansión y desarrollo de la educación superior y las políticas que lo acompañaron, algunas de las cuales son materia de este ensayo, no parecen haber sido suficientemente analizadas en todos los casos nacionales en el marco de estas tendencias internacionales.<sup>9</sup>

Para algunos analistas, el desarrollo de la educación superior a través de su expansión indicaba una tendencia general a nivel mundial —después de la Segunda Guerra Mundial— que mostraba características que podían ser orientadas en una dirección común, dentro de la cual los alcances de la matrícula en el caso estadounidense parecía el ejemplo a seguir, dada su amplia cobertura que rebasaba ya el 50% de atención a la población del grupo de edad correspondiente entre los 18 y los 21 años.<sup>10</sup> Al contrario de este argumento, los resultados de este proceso en cada país, tanto como el impacto de las acciones que lo acompañaron, han podido relacionarse con sus circunstancias históricas y contextuales, y con la estructura interna de los sistemas de educación superior de cada uno de los países envueltos en este fenómeno.<sup>11</sup> El análisis de los resultados de estos procesos en lo general y en lo individual a nivel de cada país es, entonces, materia pendiente. Éste es el caso de México, tanto en la perspectiva descrita del

<sup>5</sup> B.G. Glasery A.L. Strauss. *ried/scove/yofgroi/nc/ec/ftheoAy*. London. Weidenfield and Nicolson, 1967.

<sup>6</sup> Conviene consultar, al menos: *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*, México, CONPES, 1986.

<sup>7</sup> U. Teichler. *Cr)ang/ngpafiernsoff/ie/7/g/iereducaf/onsystem*, London, Jessica Kingsley Publishers, 1986.

<sup>8</sup> L. Cerych. "The Policy Perspective", en B. Clark, *Perspectives on Higher Education*, Los Angeles, University of California Press, 1984, pp. 233-255.

<sup>9</sup> K. de Kovacs. *La revolución inconclusa*, México, Nueva Imagen, 1990.

<sup>10</sup> M. Trow. "Elite and mass higher education. American models and European realities", en *Research into higher education: processes and fractures*, Stockholm, National Board of Universities and Colleges, 1979.

<sup>11</sup> B. Clark. *The Higher Education System. Academic organisation in a crossnational perspective*, New York, Praeger Publishers, 1982.

análisis de los resultados obtenidos con la expansión de la matrícula y las instituciones de educación superior, como en la perspectiva misma de la formulación, implementación e impacto de las políticas educativas establecidas al respecto.

### **Las políticas de la expansión: crecimiento, desarrollo, planeación y financiamiento de la educación superior en México**

La expansión de la educación superior en México, aunque tardía en relación a los países más industrializados de Occidente, mostró índices de incremento en la matrícula que incluso superaron los de varios de estos países que habían enfrentado tal proceso durante un periodo más largo y sostenido.<sup>12</sup> Debido a ello la matrícula en educación superior en México aumentó en más del 300% en menos de diez años, entre 1970 y 1980; proceso que en los otros países tardó varias décadas, antes y después de la Segunda Guerra Mundial. Con el propósito de atender este fenómeno, las acciones educativas desembocaron en un esfuerzo coordinado y dirigido a: 1) crecimiento, 2) desarrollo, 3) planeación y 4) financiamiento de la educación superior para su transformación.<sup>13</sup>

1) *Crecimiento*. La aceptación de nuevos aspirantes en el nivel superior del sistema educativo se orientó de acuerdo al criterio de atención a la demanda social, que equivalió a la aceptación de todos aquellos que aspiraran a ello y contaran con los requisitos escolares necesarios para ser admitidos en las diversas instituciones. La expansión se aprovechó además —y esto es importante recalcarlo— para redistribuir geográficamente este crecimiento de la matrícula entre las instituciones de educación superior de los Estados, para no concentrarla de nuevo en las instituciones del Distrito Federal y su Zona Metropolitana de influencia, como había sido la tendencia hasta el final de la década de los sesenta en que estas instituciones concentraban más del 50% del total. De hecho en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, su participación en el total nacional de la matrícula en el sector universitario disminuyó de estar por arriba del 65% durante los sesenta, hasta un poco más del 22% al final de los setenta.<sup>14</sup>

<sup>2</sup> C. Muñoz Izquierdo. "Alternativas Universitarias y Características de los Alumnos en la UAM.A". *Foro sobre Alternativas Universitarias*, México, UAM-Azcapotzalco, 1980.

<sup>13</sup> Este agrupamiento analítico es formulado en S. Martínez Romo. *Op. cit.* y también en F. Solana. "Reforma Educativa y Planeación Universitaria", *La Planeación Universitaria en México*, México, ANUIES-UNAM, pp. 7-16.

<sup>14</sup> S. Martínez Romo. *The Planning of Higher Education in México. The National Plan for Mexican Higher Education and its implementation in Autonomous Universities*, England, University of Lancaster Department of Educational Research, 1983.

2) *Desarrollo*. La política para desarrollar cualitativamente a la educación superior estuvo sobre todo enfocada a la formación de profesores para la docencia, la formación de los recursos humanos necesarios para atender al número de estudiantes que aumentó de un poco más de 200,000 en 1970, hasta alcanzar la cifra de 710,534 alumnos en 1980.<sup>15</sup> Asimismo, esta política de desarrollo priorizó el diseño y operación de nuevas formas de organización académico-administrativa para promover el cambio en las instituciones de educación superior, y la reforma y modernización tanto de sus procesos de enseñanza-aprendizaje, como de su oferta de grados profesionales y posgrado. Se tomó más en cuenta a las instituciones superiores de los Estados antes que centrar las acciones de reforma en la Universidad Nacional Autónoma de México. En forma consecuente con ello, se crearon seis nuevas instituciones universitarias: la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, La Universidad Autónoma de Baja California Sur, la Universidad Autónoma de Chiapas, y la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Incluso en el caso del sector tecnológico, los Institutos Tecnológicos en los Estados aumentaron su número de menos de veinte hasta más de sesenta, y se creó —en el sector Pedagógico Normal— la Universidad Pedagógica Nacional. La creación de las nuevas instituciones tuvo el propósito de que sirviesen como modelos inspiradores de innovación para el resto de las instituciones de educación superior; modelos alternos a la tradicional influencia proveniente de —y buscada en— la UNAM.

3) *Financiamiento*. El incremento de la provisión financiera, que también fue mayor al 300% sólo en los primeros seis años de la década de los setenta, permitió apoyar las acciones de los otros tres lineamientos de política. Este incremento fue aún más notorio debido a las restricciones financieras de los subsidios gubernamentales a las instituciones de educación superior durante la segunda mitad de la década de los años sesenta y, por otra parte, significó una mayor participación de fondos públicos federales que estatales en la estimulación de los procesos de reforma en la educación superior. En términos de gobierno en las instituciones autónomas, les permitió a estas instituciones mayor margen de negociación entre los niveles gubernamentales —federal y estatales— proveedores de los fondos subsidiados para mantener un margen de concertación en la conducción de sus procesos institucionales de desarrollo.<sup>16</sup>

4) *Planeador*). La planeación se enfocó tanto a los aspectos de previsión de los recursos materiales necesarios, como a los cambios administrativos indispensables para operar; centralmente, la planeación se orientó a los recursos técnicos de infraestructura de gestión necesarios para sostener con eficiencia y eficacia este crecimiento y desarrollo de la educación superior, y su vinculación racional con la presupuestación, administración y disposición de los recursos financieros.

<sup>5</sup> *Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991*, México, CONPES, 1981.

<sup>16</sup> S. Martínez Romo. *Op. c/f.*

Central en este análisis es considerar que los mecanismos generados para fomentar la planeación en el sector de educación superior, como el *Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior* (SiNaPPES) y la *Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior* (COMPES) fueron, en sí mismos, nuevos mecanismos de coordinación entre las instituciones y entre éstas y los niveles gubernamentales; además de operar propiamente como un sistema de formulación, implementación y evaluación de las políticas educativas, que permitió la interacción concertada entre las instituciones educativas superiores y los niveles de gobierno federal y estatal.

Contenidos y mecanismos de política tuvieron, finalmente, el propósito de que la educación superior contribuyera mejor a la atención de las necesidades y prioridades de la política general de desarrollo del país.<sup>17</sup>

### **La planeación como eje de la política educativa superior en México a partir de los años setenta**

La mayoría de los trabajos que analizan este periodo de la educación superior, que se inicia en los setenta, enfatizan —alabatoria o críticamente— las preocupaciones cuantitativas de los principales tomadores de decisiones para atender la expansión de la matrícula y el incremento y crecimiento de las instituciones, así como la confluencia de estas preocupaciones con la intención racionalizadora de la planeación para encauzar—sin el éxito racional prometido—el fenómeno; para atenderlo cualitativamente y, con ello, lograr la calidad esperada. Sin embargo, si se considera como uno de los elementos, el más enfático quizá, de la política educativa de este periodo a la planeación,<sup>18</sup> ella es susceptible de análisis desde otros ángulos. En primer lugar, como el elemento que en una perspectiva de racionalidad<sup>19</sup>—entre varias posibles—articuló a los otros tres elementos de la política educativa de este tiempo: crecimiento, desarrollo cualitativo y financiamiento. En segundo lugar, como expresión de la intención racional para articular y conducir a los distintos intereses que se manifiestan en el proceso de decisiones que implica la política educativa.

Desde este punto de vista, para el análisis de la planeación como elemento y expresión de la política educativa observaremos que, por una parte, la planeación es solamente una de

<sup>17</sup> ANUIES-UNAM (eds.). *La Planeación Universitaria en México*, México, UNAM, 1970.

<sup>18</sup> S. Martínez Romo. *Op.cit.*

<sup>19</sup> D. Adams. "Extending the Educational Planning Discourse: conceptual and paradigmatic explorations", en *Comparative Education Review*, Vol. 32, No. 4, 1988. pp. 400-415.

las políticas educativas de la época y, por la otra, que su preocupación central no se reduce exclusivamente a lo técnico-cuantitativo. Las pretensiones de racionalidad de la planeación educativa rozan tanto con la intencionalidad objetiva de las técnicas de acción sobre la realidad, como con la intencionalidad no objetiva —no racional— de los intereses de los portadores de esas técnicas;<sup>20</sup> no obstante que éstas, aparentemente, garantizan los resultados ofrecidos por la rigurosidad del conocimiento objetivo en el que argumentan sustentarse.<sup>21</sup>

Esta visión alternativa de la planeación educativa nos lleva también a la discusión vinculada con la interacción o tensión entre la técnica y la política —entre la objetividad racional de la técnica utilizada y los intereses de los que son portadores los actores— dentro del proceso de planeación, como parte del, a su vez, proceso de toma de decisiones en la formulación de la política educativa. De esta forma, al considerar a la planeación como un elemento y, de esa manera como una forma de racionalidad propuesta para el proceso de la política educativa, se puede reconsiderar a este último como un proceso interactivo entre varias formas de racionalidad; y a la planeación como una de las formas tecno-racionales de hacer la política educativa para logradeterminados objetivos.

Desde este punto de vista se puede, además, argumentar la *naturaleza política* de la planeación en la educación superior,<sup>22</sup> como proceso interactivo de política pública en el que intervienen diversos actores portadores de intereses distintos, en este caso las fortalecidas instituciones de educación superior y las instancias de la Secretaría de Educación Pública a través del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SiNaPPES) susceptibles de distinguirse y articularse en una cierta direccionalidad para incidir en los procesos de reforma, innovación y cambio en este sector educativo.

El incremento de la matrícula y su redistribución geográfica durante la década de los setenta, la creación de nuevas universidades durante la primera mitad de la misma década, las acciones de reforma e innovación del mismo periodo, y el incremento del financiamiento universitario sobre todo al inicio de este decenio, acompañaron al fortalecimiento de las universidades estatales. En particular la multiplicación de actores institucionales interesados en el desarrollo de la educación superior y en los procesos de formulación e implementación de políticas educativas para tal efecto, acompañaron a la creación de la Subsecretaría de Educación Superior

<sup>20</sup> Conviene consultar también a G. Benveniste. *Bureaucracy and National Planning*, New York, Praeger Publishers, 1970, que discute sobre la interacción entre los planificadores y los políticos en el proceso de toma de decisiones en la planeación de la educación.

<sup>21</sup> P. H. Coombs. *WhatisEducational Planning?*, Paris, UNESCO-IIEP, 1970.

<sup>22</sup> Esta noción de naturaleza política correspondería al ámbito del *efftosacadémico* y tendría que ver con la interacción de las culturas disciplinarias de los grupos académicos en las instituciones y en los procesos de formulación de la política.

e Investigación Científica (SESIC) dentro de la SEP, creada en 1978 con el propósito de atender la coordinación del sector de instituciones autónomas.

Es en este contexto que cobra importancia la aprobación y puesta en operación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, el SiNaPPES, creado también en 1978, y que permitió dar marco a la interacción, por una parte, entre la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, la ANUIES, y la recién creada SESIC como parte de la Secretaría de Educación Pública, la SEP, en la coordinación nacional del Sistema y, por la otra, entre las instituciones de educación superior y la coordinación nacional del SiNaPPES.

### **Los mecanismos y actores de la planeación y la política educativas**

La reforma educativa general iniciada a partir de 1970 fue significativa, tanto como las propuestas de política y acciones emprendidas para la planeación-orientación del desarrollo deseado de las instituciones de educación superior (ÍES). El origen de la forma que tomó la política-planeación de la educación superior puede relacionarse plausiblemente a las iniciativas del Seminario Nacional de Planeación Universitaria realizado en 1969 en la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo los auspicios de la misma UNAM y de la ANUIES. Fue entonces que se propuso el diseño de un sistema participativo y dinámico de política-planeación (SiNaPPES) y la integración de los lineamientos resultantes en un Plan Nacional de Educación Superior (PNES) que orientase el desarrollo de las instituciones de educación superior (ÍES) en la dirección deseada, frente a los desafíos que el desarrollo previsible del país enfrentaría.<sup>23</sup>

Estas iniciativas fueron formalmente aprobadas en 1978, en la Asamblea Nacional de la ANUIES, e instrumentadas posteriormente a partir de la creación, en 1979, de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) cuyo Secretariado Conjunto fue integrado por el Secretario General Ejecutivo de la propia ANUIES y el Director General de Educación Superior de la recién creada Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC). La CONPES encabezó la operación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior que, en la perspectiva alternativa de planeación que hemos sugerido es propiamente un mecanismo nacional de formulación de políticas educativas a nivel superior. El SiNaPPES incluyó, además del nivel nacional de coordinación con las instituciones individuales, coordinaciones a niveles regional y estatal en los que participarían, también, representantes de los sectores gubernamentales y empresariales.

La longevidad y utilidad de los mecanismos propuestos por las universidades, y creados a iniciativa de la ANUIES y la SEP, se pueden observar cuando, a más de diez años del inicio de operación del SiNaPPES, en 1989 se integró la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) en el seno de la CONPES y, después, en 1992 se integraron los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) también en el seno de la CONPES. Con estas acciones parece haberse mantenido el énfasis en: 1) el circuito de la planeación-evaluación, 2) la dinámica participativa general del mecanismo de concertación-negociación creado, y 3) la participación de la ANUIES y la SESIC y las universidades, los actores legitimados en el proceso.<sup>24</sup> El análisis de la política-planeación de la educación superior en esta perspectiva permite visualizar, como promotores de la misma, tanto a las instituciones académicas de educación superior, como a la Secretaría de Educación Pública, a través de la SESIC.

Dentro de los procesos mencionados de crecimiento y desarrollo de la educación superior, conviene destacar la participación significativa de las instituciones llamadas privadas, sobre todo a partir de los años ochenta. A partir de ese periodo, no obstante que sólo algunas de ellas fueron autorizadas por ley para la expedición de sus propios títulos, el porcentaje de su participación en la matrícula total de la educación superior, que no fue mayor al 13% en los setenta, se incrementó en forma acelerada hasta duplicarse al inicio de los noventa, y su número rebasó las doscientas instituciones, si bien son alrededor de diez de ellas que los analistas consideran consolidadas si se toman en consideración su oferta de grados y posgrados, el desempeño laboral observable en sus egresados, su imagen de calidad y su creciente participación en actividades de investigación. Estas instituciones son, también, actores participantes legitimados en los procesos contemporáneos de política educativa a través de SiNaPPES primero y de CONAEVA después, y sus intereses y puntos de vista son materia de interacción-concertación en la toma de decisiones para el desarrollo de la educación superior, como materia de interés público.

La puesta en operación de la CONPES, y a través de ésta, del SiNaPPES, la CONAEVA y los CIEES, han promovido en forma concertada la formulación, implementación y evaluación de políticas para el desarrollo de la educación superior, así como la articulación de las propuestas resultantes, primero en Planes Nacionales para el Desarrollo de la Educación Superior (PNES) que, a partir del esquema propuesto en 1978 fue formulado en 1981, y actualizado en 1983, 1984 y 1986 durante la operación observable del SiNaPPES. Posteriormente en la

<sup>24</sup> K.M.Cheng. *The concept of legitimacy in educational policy-making: alternative explanation of soft policy episodes in Hong Kong*, London, University of London Institute of Education, 1987.

operación de la CONAEVA y los CEES en tareas de evaluación institucional y del sistema de educación superior en su conjunto.

Podría sugerirse que, en general, la evaluación constituye un cambio de énfasis en la misma dirección propuesta de racionalidad de la planeación como componente de la política educativa misma. Esto no indica que la planeación y la evaluación sean lo mismo, sino que no necesariamente son distintas y excluyentes. El énfasis de la política educativa actual en las tareas de evaluación puede servir como parte del mismo círculo dinámico dentro del propósito de mejoramiento de la educación superior. Pero es también una nueva exigencia cuando se piensa que los resultados de las acciones de dos décadas pudieron tener más y mejores resultados y que, en variadas ocasiones, pudo haberse ido más allá de la formalidad de la elaboración escrita de planes sin la atención debida a su implementación, seguimiento y evaluación adecuadas. Valorar esto es, precisamente, una de las tareas de la evaluación como lo es la evaluación del impacto de las políticas, y en esto la evaluación es diferente a la planeación.

Este proceso de planeación-evaluación y racionalización de la organización y del quehacer de la educación superior ha enfrentado una variedad de retos, avances y dificultades, a lo largo de dos décadas, como proceso de implementación de las políticas. Entre las mayores dificultades, la atención al crecimiento de la matrícula, la participación en los procesos de planeación, la formalidad normativa de los planes, y la desconexión de estos últimos respecto del financiamiento y la toma de decisiones, han sido resaltadas en los análisis críticos del mismo frente a una perspectiva tecno racional de la política-planeación. Por otra parte, los avances logrados tales como el acopio y tratamiento de la información académica, escolar y financiera, la destreza en la formulación de proyectos y planes, y el incremento relativo de la eficiencia en los procesos administrativo-organizacionales de las ÍES, han abierto diferentes espacios en la dinámica de las ÍES y han legitimado nuevos actores en el proceso y, a través de ellos la participación de las instituciones y los académicos, en una perspectiva de interacción-negociación. Las características y circunstancias de estos espacios, tanto como los actores legitimados, constituyen parte de las condiciones actuales que este propósito de planeación-racionalización enfrenta como reto para el futuro.

El énfasis reciente de la política educativa superior en aspectos de evaluación, y la asociación que este énfasis tiene con los criterios de acceso al Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y los nuevos mecanismos de financiamiento de tipo gubernamental y no gubernamental, tanto como la presencia de un número mayor de intereses y actores institucionales en el proceso de formulación e implementación de la política educativa, son nuevas condiciones que inciden para instrumentar los procesos de política educativa superior como materia de interés público.

### Algunos resultados y tendencias del periodo; los retos del presente

Desde el Seminario Nacional de Planeación Universitaria de 1969, auspiciado por la UNAM y la ANUIES, en que se delinearon políticas para el desarrollo de la educación superior y mecanismos para su formulación, hasta las reuniones de Wingspread en 1992 y de Vancouver en 1993 para la cooperación estratégica trilateral en materia de educación superior, han transcurrido más de dos décadas de planeación que requieren, como lo insinúa el énfasis actual de la política, se evalúe el impacto logrado: la educación superior en México se ha expandido y diversificado y presenta hoy un perfil distinto frente a los retos del futuro. No solamente se incrementó el número de universidades estatales y se multiplicaron las instituciones de carácter tecnológico, sino que también las instituciones privadas pasaron a ocupar un sitio relativamente más amplio en el sector y han desempeñado un papel más significativo en la captación de estudiantes y la formación de graduados, y en la imagen de calidad de la educación superior.<sup>25</sup> Las instituciones académicas participantes en el Seminario Nacional de 1969 compartían preocupaciones por el futuro desarrollo del país en ese entonces, y querían prever y emprender las acciones apropiadas. Actualmente, las preocupaciones son semejantes en cuanto al futuro del desarrollo del país y de la educación superior, no obstante que las circunstancias parecen ser muy diferentes, y algunas de ellas serán decisivas en la política educativa superior:

- a) nos encontramos nuevamente inmersos en eso que, en México, hemos denominado crisis económicas recurrentes, pero que en esta ocasión es a la vez más profunda que las anteriores que hemos experimentado e incluye los espacios políticos y socioculturales en el contexto de procesos diferentes de interacción a nivel internacional lo cual, en consecuencia, nos obliga a repensar las instituciones educativas de nivel superior y su quehacer;
- b) se observan rápidos avances de los procesos de integración económico-comercial y socio-cultural del continente americano que significan, por ejemplo, nuevas demandas hacia la educación superior como lo son no solamente el ofrecimiento de nuevos cursos de nivel licenciatura tanto como de posgrado, sino el replanteamiento del contenido, duración y operación de los mismos, la reforma de la estructura académica y de investigación de las instituciones, y el establecimiento de parámetros de calidad, no necesariamente establecidos por las instituciones académicas con base en criterios académicos de eficiencia, sino por académicos tanto como por

<sup>25</sup> En el prefacio a la edición en español del libro de D. Levy. *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*, México, Porrúa-FLACSO-CESU.UNAM, 1995, Levy argumenta que las tendencias de privatización en la educación superior en América Latina que él sugirió en la edición en inglés de su trabajo, editado en 1986 por The University of Chicago Press, no solamente habían persistido sino que, además, habían mostrado su fuerza durante la década intermedia entre las dos ediciones.

- diversos interlocutores sociales que proveen de recursos financieros o demandan los servicios de estas instituciones;
- c) las instituciones y la matrícula de la educación superior (que dejó temporalmente de crecer en forma acelerada) dejaron de estar concentradas en el Distrito Federal y, con ello, la UNAM modificó el rol que ejercía, y ejerce, de regulación académica y organizacional de la educación superior tanto en el sector de instituciones públicas y autónomas como en el de instituciones privadas. En la actualidad las relaciones entre las instituciones se han intensificado y las influencias entre ellas se han multiplicado y diversificado. En forma concomitante a la emergencia de estas características se crearon y legitimaron nuevas instancias de regulación administrativa y coordinación como la CONPES, el SiNaPPES y la SESIC;
  - d) la tolerancia y el aliento de la política educativa para la creación de instituciones privadas de educación superior, algunas de ellas con una influyente presencia en el sector, implican un reagrupamiento de los intereses de los académicos que, en distintos contextos y experiencias institucionales, están modificando sus prácticas de gestión e intervención en los procesos de política y planeación-evaluación, tanto como el de las agencias reguladoras, acreditadoras y financiadoras de la educación superior; y
  - e) la diversificación —de hecho— de las fuentes de financiamiento para las instituciones públicas y privadas debido a su expansión, ha generado competencia entre las instituciones por los recursos disponibles. Lo mismo puede decirse de los canales de financiamiento público y privado.

Frente a estas características, y en el marco de la mayor interacción de las instituciones de educación superior de Canadá, Estados Unidos y México, han emergido nuevos énfasis y actores en la política educativa. Importante entre éstos son, respectivamente, la acreditación y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL). La acreditación, como especificidad de la evaluación de la educación superior, por una parte consolida el énfasis de la evaluación pero, por la otra, aparentemente específica y orienta, al dar marco de interacción a los actores interesados en la política educativa en torno a la acreditación de conocimientos, graduados, instituciones educativas y ejercicio profesional.

Es entonces plausible prever que los mecanismos y procesos de política educativa superior se modifiquen y, con ello, se legitimen estos y otros nuevos actores dentro de los mismos. Estas circunstancias seguramente modificarán las prioridades para la educación superior e incidirán en la dirección de su desarrollo deseado.

No obstante que las universidades estatales y las de la zona metropolitana de la Ciudad de México concentraron casi el 80 % de la matrícula al final de los setenta, la incorporación

de los distintos actores institucionales y académicos en el proceso de política educativa fue un fenómeno paralelo al incremento relativo de la matrícula en instituciones privadas. Su participación en el total durante la siguiente década que, entre otras cosas, disminuyó la participación de las universidades estatales en la atención de estudiantes y la formación de profesionales, y ha contribuido a cambiar el sentido del interés público de la educación superior que, de estar previamente concentrado en las universidades subsidiadas exclusivamente con fondos públicos, se ha extendido a las diversas instituciones que ofrecen estos servicios, manifiestan distintos enfoques y prioridades en esta oferta, y promueven la diversificación en sus fuentes de financiamiento. Esta nueva situación tensiona la vieja concepción a la que parecen acostumbrados los análisis al identificar lo público con lo estatal y lo privado con lo empresarial, sin aparentemente dejar espacio a los intereses y preferencias individuales.

Las innovaciones en la organización académico-administrativa de las instituciones, promovida desde el inicio de los setenta, no parece haber podido erradicar la permanencia de algunas tendencias anteriores que evidenciaron ineficiencia. Ilustra esta situación la permanencia de los compartimientos académicos cerrados que limitan tanto la interacción de las disciplinas y los grupos disciplinarios, como de la docencia y la investigación. Por otra parte, la promoción de la figura de profesor-investigador en las universidades no parece haber tenido el éxito esperado tanto en la promoción de destrezas de investigación y el incremento consecuente de productividad, como en el aprovechamiento de estas destrezas para la mejoría de los procesos de aprendizaje. Los altos costos implícitos en la operación formal de estas características en las instituciones enfrentan el reto actual de la falta de recursos disponibles.

La renovación de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que requiere de mejores profesores tanto como de mejores alumnos, no ha sido valorada en los alcances y resultados obtenidos, y se percibe que el nivel de calidad general de las instituciones públicas no solamente no ha mejorado, sino que se ha deteriorado visiblemente. En estas condiciones, reales o de juegos mercadotécnicos, será más difícil para los egresados incorporarse, con ventajas comparativas, a la circulación de profesionales que prevén los mecanismos de interacción continental. La atención a la demanda social, que ha aparentado ser la oportunidad de acceso de más estudiantes a la educación superior, se verá cuestionada por las exigencias de acceso a los mercados de trabajo.

Las medidas más recientes de política educativa pueden plausiblemente verse expresadas en la creación y operación del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, que complementa el esfuerzo de evaluación emprendido por las propias instituciones, la CONAEVA y los CIEES. Las acciones emprendidas por el CENEVAL añaden, sin embargo, un énfasis específico, el de la acreditación de los contenidos académicos. Este mecanismo

ha intervenido ya, por ejemplo, en el proceso de admisión y regulación del ingreso a la educación media superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Si bien el impacto de esta intervención ha permitido dimensionar la demanda real por este nivel educativo, ha permitido también observar la recurrente preferencia de los demandantes de estudios superiores por los estudios de tipo universitario, en detrimento de la capacidad instalada en el sector de educación tecnológica durante los últimos veinte o veinticinco años, y la incapacidad de satisfacer estas expectativas de los demandantes con la conformación actual de la oferta de educación superior.

Las acciones del CENEVAL han incursionado también en los procesos de selección de aspirantes de algunas universidades y, con ello, contribuido en forma notable al mejoramiento de los procesos de administración escolar de las mismas; estas acciones parecen promover, a la vez, la competencia competente entre las instituciones y con ello dinamismo en su operación y eficiencia en el uso de los recursos disponibles; el tiempo permitirá valorar estos impactos, sin embargo, estos logros no parecen suficientes frente a los retos de cobertura, calidad, eficiencia, equidad, formación de dirigentes sociales, y contribución al desarrollo del país, que enfrenta la educación superior en el México de hoy de frente al porvenir.

El desarrollo progresivo de los mecanismos de financiamiento y la priorización de los criterios de eficiencia y productividad como determinantes de la política y la asignación de fondos parecen ser los nuevos énfasis de la política educativa para la educación superior. Esto exigirá mayores esfuerzos de las instituciones en torno a la eficiencia de sus procesos académicos, escolares y administrativos, que repercuten en lo financiero. Requerirá también de mayor interacción entre las instituciones para orientar la competencia de las mismas con el propósito de mejorar la calidad esperada. En este mismo sentido, se requerirán nuevos y renovados mecanismos de coordinación, regulación y gobierno en la educación superior y, con ello, de política educativa.