

La evaluación institucional y la educación superior

ANGÉLICA ROSAS HUERTA*

RESUMEN

En este momento el gobierno mexicano está impulsando un conjunto de políticas orientadas a lograr la calidad de la educación superior, entre ellas destaca la política de evaluación, que no representa un curso de acción reciente, sino que es producto de gestiones anteriores. Por ello, este artículo busca exponer el desarrollo que ha tenido en México la política de evaluación y sus programas en los últimos veinte años, destacando su importancia en la transformación que experimenta la educación superior en todos sus ámbitos.

Palabras clave: educación superior / política de evaluación / gobierno mexicano / calidad.

ABSTRACT

In this moment, the Mexican government is promoting a set of policies to improve the higher education, and one of the most important is evaluation policy, is important to know that this policy was implemented in others administrations, that's why in this paper we tried to make a history of the development that has taken the evaluation policy and programs in the last twenty years in Mexico, to foreground the importance of the evaluation and to try to see the changes in the higher education from the enforcement to this policy.

Keywords: higher education / evaluation policy / the Mexican government / quality.

48 / 49

A lo largo de la historia, la educación ha sido considerada uno de los pilares generadores del desarrollo social. En particular, las instituciones de educación superior de carácter público han establecido a través de sus documentos constitutivos y estatutarios, la obligatoriedad de responder a las necesidades planteadas por la nación, las cuales involucran a los grupos mayoritarios que, en general, son también los más desprotegidos. Así, queda establecido que la educación superior busca dar respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad mexicana.

Desde los noventa el gobierno mexicano ha implementado un conjunto de políticas –más o menos relacionadas– que buscan transformar de manera directa la actuación de la educación superior (ES) en la sociedad mexicana. Dichas políticas se orientan a cambiar el papel central que debe desempeñar este sector educativo en la sociedad y buscan que tales instituciones respondan a las necesidades de una economía de libre mercado; la evaluación institucional es un ejemplo. En razón de ello, este escrito expone el desarrollo que ha tenido la política de evaluación y sus programas en los últimos veinte años en México, destacando la importancia que tienen en la transformación que está experimentando la ES en todos sus ámbitos, pero sobre todo en la conducción del sistema de educación superior y en sus instituciones. Para cumplir con este propósito, en la primera parte se presentan algunas características de la política pública actual; así como el contexto en el que se enmarca la política de evaluación de la educación superior mexicana. En la segunda parte, se expone el desarrollo de la política de evaluación y sus programas, subrayando el papel que desempeñan en el cambio que vive la ES.

* Profesora del Departamento de Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: anrosas@gmail.com

ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR

En este momento contamos con varias definiciones de política pública (Aguilar, 1996; Meny y Thoenig, 1992; Cobb y Elder, 1986; Canto, 2002) que coinciden, entre otras cosas, en afirmar que son cursos de acciones orientadas a enfrentar, resolver o atender las demandas sentidas por la sociedad. Se trata de formular, diseñar y ejecutar un conjunto de acciones a las cuales se le asignarán los escasos recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta el gobierno para dar respuesta al interés público. Esta tarea es sumamente compleja en tanto se tiene que reconocer el espacio de lo público, ubicar desde ahí las necesidades y los cambios que deben ser atendidos e impulsados, así como entender y valorar las consecuencias de actuar o de no hacerlo (Herrasti, 1997).

Otro de los elementos que distingue a la política pública es que su objetivo no es otro que el cambio social, es decir, busca una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad, trata de modificar los atributos o las características del tejido social que las autoridades públicas juzgan necesario proteger frente a amenazas o modificar para lograr un entorno más satisfactorio (Meny y Thoenig, 1992: 96). La tarea de quienes se enfocan al estudio de cualquier política, y en este caso de la política de evaluación en la ES, es distinguir el cambio que quiere generar la autoridad gubernamental en el tejido social. No es una tarea fácil pues a menudo la teoría está implícita, de manera que el cambio se vislumbra no sólo a partir de la lectura de un texto legal, sino de lo que dicen, escriben y hacen los actores involucrados directamente en la política. Para poder ver este cambio se deben considerar dos ángulos: los objetivos de la política y sus realizaciones, pues a partir de aquello que dice el gobierno, de lo que quiere hacer y de lo que realmente logra es como se configura la teoría de cambio social que impulsa mediante una política (Meny y Thoenig, 1992; Aguilar, 1996).

El propósito de cambio en la educación superior está presente en cualquier documento de política educativa; a nivel de las universidades, países o internacionalmente. Si examinamos los planes y programas de desarrollo educativo mexicano a partir de los noventa se observa la necesidad de un cambio, éste se constituye en exigencia perentoria y en meta a alcanzar (ver SHCP-FCE, 1994; ANUIES, 2000 y 2005; PEN, 1995; SEP, 2001; Mendoza, 2002).

El cambio en la ES se debe explicar a la luz del proceso de adaptación de sus estructuras a las mo-

dalidades de integración económica internacional regidas por la competitividad y el incremento en la productividad, que inició desde la década de los ochenta. Desde ese periodo nuestro país impulsó un conjunto de acciones orientadas a lograr que nuestra sociedad se incorporará a una globalización económica¹, que vino acompañada por dos componentes que permearon en todos los ámbitos de la sociedad, entre los cuales la ES: la sociedad del conocimiento y la división internacional del trabajo². El primer elemento hace alusión a una sociedad basada cada vez más en un conocimiento orientado a obtener una productividad y una competitividad económica a nivel internacional. En esta sociedad, el conocimiento se convierte en el insumo número uno de la producción y se distingue por su valor económico³. Así, el saber pasa al territorio de lo útil y lo productivo, se aleja “del ideal humboldtiano de *búsqueda de la verdad*, o el newmaniano del *saber por su propio fin*” (Casanova, 2002: 26); o como argumenta Lyotard “el saber ya no tiene un fin en sí mismo, como realización de la idea o como emancipación de los hombres... la pregunta, explícita o no, planteada por el estudiante profesional, o por el Estado o por la institución de enseñanza superior, ya no es ¿es eso verdad? sino, ¿para qué sirve?” (Lyotard, 1986: 73 y 124).

El segundo elemento, la división internacional del trabajo, se caracteriza por segmentar y reorganizar espacialmente los procesos productivos, comerciales y financieros con el objeto de aprovechar las diferencias de costos a nivel internacional, además de garantizar el desarrollo eficiente de los procesos económicos diferenciados y desiguales. Así, este tipo de división se fundamenta en la separación del sitio de producción o de transformación de los productos o mercancías del lugar donde se consumen, pero sobre todo en la división de tareas en países específicos.

La sociedad del conocimiento y la división internacional del trabajo plantean diferentes procesos de desarrollo y transformación de las relaciones que la conforman, en especial en el ámbito económico, pero también supone cuestiones básicas en

1. La globalización es guiada principalmente por principios neoliberales, los cuales han replanteado las funciones desempeñadas por las instituciones, la forma de hacer política pública, los comportamientos de los ciudadanos, entre otros.

2. Para una descripción detallada ver Rosas, 2010.

3. Al respecto la OCDE afirma que “el conocimiento se percibe como un activo y aparece como un insumo (competencia) y producto (innovación) en el proceso productivo. Puede ser producido, arbitrado y usado por la economía de mercado” (OECD, 2000:13).

torno a valores, visión, creencias, entre otros. Es aquí donde la educación superior juega un papel fundamental, ya que este sector educativo contribuirá a generar las capacidades de aprendizaje, de adaptación, de creación y de saber hacer, así como las actitudes y los comportamientos requeridos a los individuos en este nuevo escenario. Tales funciones plantearon a las Instituciones de Educación Superior (IES) de nuestro país profundos cambios o reformas en el papel central que juega este sector educativo en la sociedad y, por lo tanto, en los procesos ubicados de manera tradicional en la órbita interna de las propias instituciones, es decir, en el objeto y proceso del aprendizaje.

En este contexto se propusieron nuevas y exigentes reformas, alteraciones, adecuaciones y cambios en las funciones y actividades de las instituciones de educación superior. Cambios que permitieran a la educación superior asumirse como instrumento para generar las capacidades de aprendizaje, de adaptación, de creación y de saber hacer, así como los valores, las actitudes y el comportamiento requeridos por el sector productivo a los profesionistas (Villaseñor, 2003; Aboites, 2003; Montero, 2007). Se trató de asumir la educación superior mexicana como uno de los bienes y servicios que conformarían el conjunto de factores y procesos de producción acordes con la competencia del escenario económico mundial (ver PEN, 1995: 74 y 108).

Para llegar a ese cambio en la educación superior, el gobierno mexicano impulsó -desde la década de los noventa- un conjunto de políticas más o menos relacionadas, entre las que destaca la política de evaluación. En este documento se aborda la política de evaluación, pero se reconoce que no ha sido la única política impulsada por el gobierno mexicano para mutar la educación superior mexicana.

A fin de conocer el desarrollo que ha tenido la política de evaluación en México, resulta útil presentar su evolución en los distintos periodos de gobierno. De suerte que podemos identificar los inicios de la política de evaluación en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, un segundo periodo relativo al fortalecimiento de la política lo ubicamos con Ernesto Zedillo Ponce de León. Después se observa la consolidación de dicha política durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón.

LOS INICIOS DE LA EVALUACIÓN CON CARLOS SALINAS

Si se revisan los planes y programas de gobierno para indagar cuándo aparece con claridad la evaluación como un curso de acción deliberadamente

diseñado y efectivamente seguido, nos debemos remontar a 1989 fecha en la cual el poder ejecutivo, encabezado por Salinas de Gortari, da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo⁴. En ese documento oficial se asume la necesidad inaplazable de realizar una profunda e integral transformación del sistema educativo con la intención de apoyar los cambios estructurales que el país requería para hacer frente al nuevo escenario global. Se ubicaba la educación como un insumo productivo que contribuiría a la “modernización del país”⁵. Con el objetivo de que nuestra sociedad se insertara en las nuevas modalidades del mercado internacional era fundamental contemplar y ubicar la educación en la órbita del rendimiento productivo, por lo que el gobierno federal le imprime una nueva direccionalidad a la ES, misma que juzga correcta e irreversible.

La estrategia que implementó el gobierno, para inducir la transformación radical de las IES y conducirla hacia un nuevo sendero fue la evaluación vinculada a la asignación de financiamiento extraordinario⁶. La evaluación valoraría los logros de este sector educativo y, a partir de sus resultados, se iniciaría la transformación del objeto y proceso de aprendizaje.

Las instancias y los programas que entre 1989 y principios de 1996 hicieron de la evaluación un instrumento para promover el mejoramiento de la calidad de la educación superior, que fuera más allá de una mera moda discursiva, fueron entre otras, la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA, 1989), las Becas al Desempeño Académico (1990), el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES, 1990), los Comités Interinstitucionales de Educación Superior (CIEES, 1991), el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia para la Ciencia y la Tecnología (1992) y el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL, 1994). La mayoría de estas instan-

4. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid era ya evidente la evaluación del proceso productivo no como política, sino como la fase terminal de la planeación (planeación-programación-presupuestación-evaluación).

5. Modernizar significaba adaptar las estructuras económicas nacionales a las nuevas modalidades del mercado internacional caracterizado por la integración, la competencia, la interdependencia, la innovación en el conocimiento y la tecnología (SHCP-FCE, 1994, p. 166).

6. El subsidio extraordinario asigna recursos destinados a incentivar las transformaciones en la educación superior, mismos que son obtenidos mediante la evaluación que cada institución está obligada a llevar a cabo a fin de que tales recursos le sean otorgados. Cabe mencionar que la característica particular de este subsidio era que los recursos se entregaban a partir de los resultados arrojados por las evaluaciones hechas a las instituciones que compiten por recursos.

cias y programas buscaban mejorar la calidad de la educación superior a través de la valoración y transformación de los programas académicos, los proyectos de investigación, el desempeño de los docentes y el aprendizaje de los alumnos. Lo anterior implicaba impulsar un cambio en la forma de operar del sistema educativo superior, de las instituciones que lo conforman, de los sujetos que en ellas actúan y de las formas de relación entre el Estado y la universidad (ver Mendoza, 1997 y 2002 y Aboites, 2003).

Con estas acciones, el gobierno empieza a establecer un control de la educación superior, a dar una mayor importancia a los resultados obtenidos por las instituciones y a dejar en segundo plano los procesos para alcanzar resultados. La contribución de estos programas se centra en dos aspectos: la medición de los resultados y el control de las instituciones de educación superior. Sin embargo, debido a que en nuestro país no existía una cultura de evaluación, el problema fue que la mayoría de las evaluaciones tenían que ver más con la verificación del cumplimiento de requisitos formales de los académicos y/o de los estudiantes, que la detección de los aciertos y de las deficiencias de los aspectos evaluados. Esto debido primero a la vinculación que se estableció con los recursos económicos y, segundo, a la poca participación de los miembros del sistema educativo y el fomento del trabajo en equipo para una gestión de la calidad desde el interior de las instituciones.

A pesar de estos inconvenientes, la política de evaluación y sus programas contribuyeron a determinar una nueva forma de relación entre el Estado y las IES, pues el Estado ya no sería mero espectador y proveedor de recursos de este nivel educativo, sino que a partir de la puesta en práctica de la evaluación, el Estado se convertía en actor que empezaba no solamente a vigilar sino a controlar las IES.

EL FORTALECIMIENTO DE LA EVALUACIÓN CON ERNESTO ZEDILLO

En el gobierno de Ernesto Zedillo se ratifica la necesidad inaplazable de transformar la educación superior y no se observa un cambio en la política diseñada e implementada en el periodo anterior, sino su fortalecimiento. La evaluación se sigue percibiendo como una política que permitirá transformar a la ES a partir de una visión dominante (ver Poder Ejecutivo Nacional, 1995: 74 y 108). De modo que encontramos los programas implementados en

años anteriores, en su fase de fortalecimiento. Por ejemplo, el CENEVAL siguió aplicando exámenes de ingreso a la secundaria y a la educación media superior, pero además implementó las acciones que habían quedado pendientes en el periodo anterior: diseñar, aplicar y calificar evaluaciones para ingresar a la ES y al posgrado; evaluar el aprendizaje de los alumnos al egresar de la licenciatura, a partir de los Exámenes Generales de Acreditación de la Licenciatura (EGEL) antes conocidos como Exámenes Generales de Calidad Profesional (EGCP). Durante este periodo se extendió este tipo de evaluación a la mayoría de las licenciaturas de las IES por lo que se amplió el número de certificados de calidad profesional otorgado por el CENEVAL. Es más, varias de las IES incorporaron el EGEL como requisito obligatorio de titulación⁷.

De 2000 a 2003 el CENEVAL llevó a cabo 345,728 exámenes de ingreso al bachillerato (EXANI I), lo que representa el 44% del total de los exámenes aplicados por el CENEVAL desde su creación (1994). En cuanto al examen para el ingreso a la licenciatura (EXANI II), el CENEVAL ha realizado para el mismo periodo 644,826 exámenes, lo que equivale al 56% del total aplicado (Cuadro 8.4 y 8.5 de ANUIES, 2005). En cuanto al egreso, en este periodo se extendieron los EGEL a la mayoría de las licenciaturas de las IES, de tal forma que para 2000 el CENEVAL ya diseñaba y aplicaba exámenes de egreso a 24 licenciaturas; para 2003 los exámenes se extendieron a 31 licenciaturas (CENEVAL 2004: 2 y cuadro 8.6 de ANUIES:2005).

También se fortalecieron los Fondos de Modernización para la Educación Superior (FOMES) y los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), pero debido a la vinculación que se estableció con el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP, creado en 1996), ya que este programa estableció, por ejemplo, que cualquier Dependencia de Educación Superior (DES)⁸ que solicitara competir por los recursos del PROMEP debería ser evaluada por los CIEES y comprobar que se transformaba con base en las recomendaciones desprendidas de las evaluaciones. Uno de los indicadores que nos permite afir-

7. Lo anterior es resultado de uno de los acuerdos tomados en la XXVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, ya que ahí las instituciones públicas afiliadas a la Asociación convinieron promover la adopción de exámenes uniformes diseñados por el CENEVAL, para la graduación de la educación superior.

8. Según este programa, una DES es la responsable de uno o varios programas de estudio y comprende un cuerpo académico bien definido.

mar que los CIEES se fortalecieron es el número de evaluaciones desarrolladas, ya que de 1992 a 1995 se habían realizado únicamente 203 y a partir de la puesta en práctica del PROMEP en 1996 y hasta 2000 se evaluaron 1,480 programas. Hasta 2004 fueron evaluados 2,540 programas (ver cuadro 8.1 de ANUIES, 2005: 59).

El PROMEP representa el instrumento más eficaz que el gobierno diseña en este periodo para transformar directa y radicalmente los aspectos más concretos de la ES y, sobre todo, para dirigir y controlar esos cambios. Aunado a lo anterior, con este programa y los vínculos que se establecen con los CIEES y el FOMES, se logra fortalecer la política de evaluación y se avanza sustancialmente en la conformación de una cultura de la acreditación y la certificación, ya que tanto los programas como los individuos se empiezan a demandar “comprobantes fehacientes de calidad” emitidos ya no por la IES, sino por órganos externos. La evolución de la evaluación a la acreditación, con la ayuda de la asignación de recursos condicionados y diferenciados, coadyuvó a la consolidación de la relación que se venía fraguando – desde el periodo anterior– entre el Estado y las IES. Esta relación se sustenta, no en la vigilancia y la verificación, sino en el control directo.

Cabe comentar que todos los programas implementados en este gobierno se enfocaron a evaluar los productos (aprendizaje recibido, proyectos de investigación, programas académicos, etc.), es decir, los resultados a partir de un conjunto de indicadores que se caracterizan por ser más cuantitativos que cualitativos y se olvidaron de los procesos que se tienen que establecer para transmitir ese aprendizaje, para generar esos proyectos de investigación, entre otros. Por ejemplo, el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia toma en cuenta que la plataforma académica sea mayoritariamente de tiempo completo y con adscripción al Sistema Nacional de Investigadores, y que se tengan altos índices de titulación entre sus egresados. Del mismo modo, el Programa de Becas al Desempeño Académico evalúa un artículo no con base en la profundidad de sus análisis sino considerando lugar y tipo de publicación, extensión, cantidad de referencias bibliográficas, bibliografía reciente, etc.

CONSOLIDACIÓN DE LA EVOLUCIÓN. VICENTE FOX Y FELIPE CALDERÓN

A partir de 2001, el gobierno federal, encabezado por Vicente Fox, reconoce que la calidad de la educación superior no está a la altura del escena-

rio económico mundial, ya que las evaluaciones realizadas en años anteriores muestran resultados insatisfactorios en todos los niveles. De ahí la necesidad de crear políticas públicas bajo criterios de eficacia, calidad y transparencia (SEP, 2001).

Este gobierno se distingue de los anteriores por personificar la versión más acabada de manejar al país como una gran empresa, encuentra en la “racionalidad del mercado” la solución a todos los problemas de la nación, y la calidad de la educación superior no es la excepción. Por lo que se trata de manejar la universidad como si fuera una empresa, es decir, atendiendo con eficiencia y productividad las exigencias que le plantea el mercado (Ibarra 2005). Se asumen las funciones sustantivas de la universidad como tareas estandarizadas y el conocimiento como un recurso valioso en la medida que demuestra su utilidad práctica en el menor plazo posible.

Con la visión empresarial se sobreponen los valores como la calidad, la excelencia, la eficiencia, la eficacia, la productividad, a los valores de igualdad, justicia, libertad, compromiso con la sociedad, etc. Hay que precisar que este desplazamiento no inicia con Vicente Fox, sino que se establece de manera paulatina desde los noventa.

En este periodo se observa la continuidad de los programas enfocados a evaluar el aprendizaje de los alumnos, los proyectos de investigación y el desempeño académico. El gobierno en turno no solamente respaldó los esfuerzos del CENEVAL, FOMES, CIEES y PROMEP para lograr transformar la ES, sino que también reconoció que la evaluación de los productos de las funciones sustantivas de la educación superior no era suficiente para lograr que el sector educativo se posicionara en el escenario mundial (SEP, 2001). Por ello impulsó la planeación estratégica como un mecanismo que permitiera producir los efectos buscados en la ES (ver Kent, 2003).

El gobierno recupera las políticas y los programas creados en sexenios anteriores para evaluar la educación superior e implanta nuevas acciones enfocadas a impulsar la política de planeación y acreditación. La evaluación se configurará a partir de la implementación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y del Programa Integral de Fomento al Posgrado (PIFOP), a cargo de la SEP, y cuya principal diferencia radica en el objeto de transformación, ya que el primer programa se enfoca en asegurar la calidad de los programas a nivel licenciatura y el PIFOP se orienta a los posgrados mediante un conjunto de instituciones encar-

gadas de fortalecer las actividades de acreditación, tal es el caso del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)⁹ y el Consejo Nacional de Posgrado¹⁰.

El COPAES es la única instancia evaluadora externa, validada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), que confiere el reconocimiento oficial a los organismos que acreditan los programas académicos de nivel superior. Es necesario señalar que los “organismos acreditadores reconocidos por el COPAES están facultados para llevar a cabo los procesos de evaluación conducentes a la acreditación de programas a nivel de licenciatura y de técnico superior universitario o profesional asociado, en áreas definidas del conocimiento, en las instituciones públicas y privadas de todo el país” (ANUIES, 2005:61).

Con la creación del COPAES el gobierno mexicano impulsa decididamente las acciones enfocadas a la acreditación, tan es así que este órgano reconoce a 15 comités como instancias que pueden evaluar programas específicos.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Posgrado (CNP) es el único organismo que define las políticas y los marcos de referencia para la evaluación de los programas académicos de posgrado, estos marcos incluyen la conformación de los comités de evaluación y las reglas para su funcionamiento, la selección de evaluadores, los procedimientos de seguimiento y la asignación de recursos.

Como se observa, el objetivo primario de este gobierno es asegurar y acreditar una determinada calidad académica, la cual no la definen las propias IES sino el conjunto de programas gubernamentales.

Cabe destacar que en 2002 el gobierno de Fox crea el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), cuya principal tarea era evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación superior no fue objeto de la actividad del Instituto (Diario Oficial de la Federación, 2002).

El gobierno de Felipe Calderón coincide con sus antecesores en considerar que “en el Siglo XXI, México enfrenta desafíos importantes. La constante evolución del entorno mundial y el cambio tecnológico acelerado implican nuevos retos y oportu-

nidades” (PEN, 2007:23), por lo que es necesario mejorar la calidad de la educación superior a través de la evaluación de los planes y programas, de los docentes y de los alumnos (PND, 2007:183). Este objetivo lo lograría a con la implementación de programas e instancias creadas en gobiernos anteriores que tenían como objeto evaluar la ES, es el caso de los CIES, el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, el PIFI, el FOMES, el PROMEP, entre otros.

Mediante estos programas se consolidaron los procesos de evaluación en la política nacional, por ejemplo, el PIFI vía subsidios proporciona un importante financiamiento a las instituciones educativas, para realizar proyectos que contribuyen a elevar el nivel de calidad de los programas educativos, principalmente proyectos de vinculación con el sector productivo (SEP, 2012: 393). Hasta 2012 este programa apoyó un total de 130 Instituciones de Educación Superior (IES), que representan una cobertura del 81.3% del total de IES participantes (160 IES).

Otro de los programas que contribuye con el afianzamiento de la evaluación en la educación superior es el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) que hasta 2011 apoyó el desarrollo de proyectos, en el marco del PIFI, a través de 1,363.8 millones de pesos, de los cuales 77% correspondieron al FOMES (PEF; 2011).

El gobierno de Calderón también recupera el Programa para el Mejoramiento Profesional (PROMEP) como un proyecto estratégico para avanzar en la calidad de la educación superior. Los recursos que otorgaba este programa se orientaron a incrementar la plantilla docente de tiempo completo y a que una mayor proporción de ésta contara con estudios de posgrado. También contribuyó al fortalecimiento de Cuerpos Académicos e integración de redes temáticas, entre otros; con los recursos del PROMEP se incrementó significativamente el número de Profesores de Tiempo Completo (PTC) con estudios de posgrado. Considerando las 594 instituciones del padrón de este programa, en julio de 2011, la proporción de PTC con posgrado representaba el 72.2% del total. Para el ejercicio 2011 se asignaron recursos al PROMEP por 697.5 millones de pesos, cifra similar a la de 2010, que permitió otorgar 1,515 apoyos económicos para la incorporación de nuevos profesores con estudios de posgrado y para la reincorporación de ex becarios PROMEP, se otorgaron 761 apoyos para la realización de proyectos de investigación y 6,105 apoyos y reconocimientos

9. El COPAES fue creado a propuesta de la ANUIES a finales del año 2000.

10. En este gobierno también se crearon otras acciones como el Programa Nacional de Becas y Financiamiento para Estudios de Tipo Superior (Pronabes), creación de nuevas universidades tecnológicas, etc.

a profesores que realizaron de manera simultánea las funciones de docencia, investigación, tutoría y gestión académica. Asimismo, se entregaron 454 becas a PTC para la realización de estudios de posgrado de alta calidad, de las cuales 85% se destinaron a estudios de doctorado (PEF; 2011).

De igual manera, el gobierno de Calderón recurrió acciones del sexenio anterior para consolidar la planeación y acreditación, es el caso del Consejo Nacional de Posgrado y el COPAES. El COPAES, hasta septiembre de 2010, contaba con 2,148 programas acreditados por los 27 organismos acreditadores. En agosto de 2011 había un total de 2,282 programas acreditados, 6.2% más respecto al año anterior (PEF; 2011).

En cuanto al primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto, se conservan los programas y las organizaciones de gobiernos anteriores para mejorar la calidad de la educación superior a través de la evaluación. Es el caso del PIFI, los CIEES, el COPAES, el PROMEP, el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia para la Ciencia y la Tecnología (1992), el Centro Nacional de Evaluación, las Becas al Desempeño Académico, el Sistema Nacional de Investigadores, entre otros. Programas que, al igual que en sexenios anteriores, evalúan los productos (aprendizaje recibido, proyectos de investigación, programas académicos, etc.) a partir de un conjunto de indicadores caracterizados por ser más cuantitativos que cualitativos. No obstante en su primer informe de gobierno se advierte que se buscará “Reformar el esquema de evaluación y certificación de la calidad de los planes y programas educativos en educación media superior y superior” (PEF, 2013), hasta el momento no existen acciones orientadas a lograr ese objetivo.

CONCLUSIONES

A partir del sexenio salinista (1988-1994) se inician de manera sistemática y coordinada procesos de evaluación de las instituciones de educación superior. Poco a poco la política de evaluación se ha diversificado y de situarse inicialmente en el sistema de educación superior, transitó al ámbito institucional, al de los programas educativos, los posgrados, los investigadores, los profesores y los alumnos. Cada nivel de incidencia ha avanzado con diferentes alcances, pero su trascendencia y permanencia en las prácticas cotidianas de las universidades permite advertir una consolidación de los mecanismos de evaluación y su generalización al conjunto del sistema educativo mexicano.

En la actualidad, todos los programas creados en sexenios anteriores siguen vigentes y buscan alcanzar el objetivo por el cual fueron creados: transformar la educación superior a partir de una visión que se desprende del escenario internacional. Empero, hay que reconocer que una cosa es lo que se busca con una acción de gobierno y otra muy distinta lo que se obtiene. Nuestra realidad nos muestra que la mayoría de estos programas e instancias no contribuyen realmente a mejorar, ni mucho menos a asegurar, la calidad de la educación superior sino a generar algunos comportamientos adversos a la calidad, como la simulación de resultados y el mero cumplimiento de formalidades. Los miembros de las instituciones se limitan a cumplir al pie de la letra lo establecido por el programa y no evalúan los problemas que enfrentan, se comprometen a cambiar los aspectos evaluados (aprendizaje, programas académicos, proyectos de investigación, etc.) no porque estén consientes de sus defectos o errores, sino porque es la única forma de obtener recursos económicos adicionales para desempeñar sus funciones¹¹. Esto es entendible ya que las instituciones de educación superior se enfrentan con presupuestos reducidos que les impiden desarrollar sus funciones académicas.

Las acciones que el gobierno mexicano ha promovido desde los noventa para lograr transformar la educación han arrojado efectos positivos y negativos en la educación superior: a) la autorreflexión sobre la situación que guarda cada institución de educación superior; b) la búsqueda de los problemas que enfrentan las instituciones y que impiden que sean de calidad; c) la organización y planeación de las funciones sustantivas de las instituciones. De igual forma, estos cambios han ayudado a implantar un proceso de *accountability* –una rendición de cuentas en torno a qué se va hacer con los recursos públicos adicionales, cómo se van a gastar, en qué tiempo, por qué, etc.–; además sientan las bases para que una parte de los recursos públicos no se asignen con criterios políticos o personales sino vía el cumplimiento de metas determinadas.

Entre los efectos negativos se puede señalar que los programas de evaluación se enfocan a los resultados o productos (aprendizaje recibido, proyectos de investigación, desempeño acadé-

11. Esto se puede ilustrar a partir de los requisitos establecidos en el Padrón de Programas de Posgrado. Aquellos programas de posgrado que deseen competir por recursos deben comprobar que la mayor parte de sus docentes pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores, aunque la mayoría de ellos en la realidad no se vinculen con los programas.

co, etc.); se valoran los resultados a partir de un conjunto de indicadores de eficiencia que miden el desempeño y que se caracterizan por ser más cuantitativos que cualitativos; y se dejan de lado los procesos que se tienen que establecer para transmitir ese aprendizaje, para crear esos proyectos, entre otros. Se observa también que los recursos que se otorgan a partir de los programas de evaluación y planeación están orientados a cumplir metas determinadas por la autoridad gubernamental y, en ocasiones, no coinciden con las establecidas por las instituciones de educación superior.

Otro efecto negativo es el contexto de desigualdad, diferenciación y competencia que los programas están generando entre las instituciones de educación superior, de ahí que sea posible ubicar aquellas instituciones que cuentan con financiamiento PIFI, aquellos programas académicos que están acreditados, aquellos alumnos que están certificados, aquellos programas académicos que cuentan con el reconocimiento de los CIEES para ser acreditados, o que en el mediano plazo pueden lograr la acreditación, etc. Por otra parte, con los programas y las instancias de evaluación y acreditación se generó un clima de competitividad al interior de las instituciones y entre las mismas instituciones que integran la educación superior y que no necesariamente contribuyen a lograr la calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites Hugo (2003). "El lado oscuro de los CIEES: una crítica a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior" en *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*. No. 36, abril, México: UAM
- Aguilar, Luis (Comp.) (1996). *La hechura de las Políticas*. México: M. A. Porrúa.
- Antología de la planeación en México (1994). *La planeación del desarrollo social en los noventa*, tomo 23, México: SHCP-FCE
- ANUIES (2000). *La educación superior hacia el siglo XXI*. México: ANUIES
- ANUIES (2005). *Acciones de transformación de las universidades públicas*. México: ANUIES
- ANUIES (2005). *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-2003*. México: ANUIES.
- Canto Chac, Manuel y Oscar Castro Soto (Coord.) (1996), *Participación ciudadana y políticas públicas en el Municipio*. México: MCD.
- Casanova Cardiel, Hugo (2002). "La universidad hoy: idea y tendencias de cambio" en Muñoz García, Humberto *Universidad: política y cambio institucional*. México: CESU-Porrúa.
- Coob, y Elder (1986). *Participación en política americana*. México: Editores de México.
- Diario Oficial de la Federación (2002). *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Evaluación de Educación Superior*, 8 de agosto.
- Herrasti, María Luisa (1997). *Manual de elaboración democrática de políticas sociales*. México: CESEM.
- Kent, Rollin (2003). "La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México" ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 de octubre.
- Liotard, 1986. *The postmodern condition: A report on Knowledge*. Manchester: Manchester University Press
- Mendoza Rojas, Javier (1997). "De la evaluación a los exámenes nacionales" en Villaseñor García, Guillermo (Coord). *La identidad en la educación superior en México*. México: CESU-UNAM-UAQ-UAM-X.
- Mendoza Rojas, Javier (2002). "Las políticas de educación superior y el cambio institucional" en Muñoz García, Humberto (coord.). *Universidad: política y cambio institucional*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Mény y Thoening (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Montero Higuera, M. E. (2007). "La educación en México ante la sociedad del conocimiento" en *G@estiopolis*, <http://www.gestiopolis.com/canales8/ecoeducacion-en-mexico-ante-la-sociedad-del-conocimiento.htm>, consultada el 13 de marzo de 2008.
- OECD (2000). *Knowledge manamemente in the learning society*. Paris.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF) (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF) (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF) (2011). *Quinto informe de Gobierno*. México.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF) (2013). *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*. México.
- Rosas, A. (2010). "Implicaciones de la sociedad del conocimiento en la educación superior" en Pichardo, H. y Hurtado S. (coord.), *(In)justicia social, identidad e (in)equidad. Retos de la modernidad*. México: UAM.
- SEP-Conacyt (2011). *Programa Nacional de Posgrados de Calidad. Marco de Referencia para la Evaluación y Seguimiento de Programas de Posgrado*, México.

- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- SEP (2012). *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*. México.
- SHCP-FCE (1994). La planeación del desarrollo social en los noventa, tomo 23, México.
- Villaseñor, Guillermo (2003). La función social de la educación superior en México: la que es y la que queremos que sea. (La realidad y la utopía). México: UAM-UNAM-CESU.