

LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

ROCIO LLARENA DE THIERRY

El presente trabajo fue presentado los días 2 y 3 de septiembre de 1993, en Brasilia, Brasil.

I INTRODUCCION

Ante el momento histórico de acelerados cambios económico-financieros, sociopolíticos y culturales que vive el mundo actual, se prevé la necesidad de analizar el papel de la educación superior, a fin de revisar la congruencia de sus planteamientos filosóficos, teóricos y metodológicos frente a esta transformación mundial.

Para nadie es ajeno, que los cambios generados por las intrincadas relaciones de los fenómenos económicos y sociopolíticos tienen repercusiones en el ámbito educativo mundial, por ello, la educación desde su quehacer específico trata de dar respuesta a los retos que le plantea esta dinámica.

Los procesos de cambio en el momento actual han traído como consecuencia un desigual desarrollo científico y tecnológico y han abierto más la brecha económica entre los países desarrollados y los subdesarrollados, situación que repercute de manera directa en los niveles de calidad, cobertura y desarrollo de los sistemas educativos.

Mientras las comunidades académicas de los sistemas educativos de los países desarrollados cuentan con nuevas tecnologías y contenidos más acordes con los progresos científicos, los países subdesarrollados enfrentan la carencia de los recursos mínimos para su educación. Lo mismo sucede con la formación y capacitación de los educadores.

Lo expuesto, plantea a los sistemas educativos de todos los países una serie de problemas que en ocasiones no llegan a resolverse, cuando ya se presentaron otros. Por ello la educación superior, como todas las instituciones educativas, están obligadas a visualizar su futuro, a repensarse y a reorganizarse de forma creativa e innovadora para atender a las exigencias de las sociedades en rápida transformación. Como consecuencia, se han propuesto reformas educativas, tanto a nivel político como de contenidos educacionales.

Como respuesta a los procesos de cambio en el mundo surge la modernización como el proceso necesario para innovar los modelos económico-sociales.

México es un país que en este contexto ha asumido la modernización como estrategia de reorientación de su crecimiento y desarrollo para hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Emprende desde hace más de media década, aunque en los últimos cuatro años de manera más intensa, cambios estructurales en lo económico que se reflejan en menores índices de inflación, así como en mejores condiciones de financiamiento, inversión, gasto público, producción y comercio exterior. Tales cambios buscan sanear las finanzas nacionales y obtener una mejor participación en sus relaciones de intercambio. La premisa de este esfuerzo es clara: una economía sana y una mayor productividad permitirán mejores términos de intercambio macro-regional y global; los beneficios derivados de esta nueva circunstancia servirán para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Lo anterior es un proceso complejo y gradual que requiere, además de voluntad para el cambio, capacidad e infraestructura adecuadas. Aunque la magnitud y diversidad de recursos requeridos para emprender esta tarea son enormes, existe un factor de importancia estratégica que no sólo hace factible el cambio, sino que lo agiliza y acelera: el recurso humano.

De ahí la importancia de la educación. No es posible modernizar un país si no se moderniza su educación. Dado que toda transformación social requiere de creatividad, liderazgo y capacidad tecnológica y organizativa, la sociedad mexicana reconoce que la educación en general, y la educación superior tiene en particular, una misión fundamental en este proceso. Mas aún, debido a que tiene prisa por recuperar tiempo perdido, ha emplazado a la educación superior para que refuerce su papel estratégico de anticipación social y apoye la

modernización nacional de manera decidida y oportuna.

Analicemos algunas características del Sistema de Educación Superior en México. Esta se imparte en poco más de 700 establecimientos universitarios, tecnológicos y de formación de profesores. La población matriculada (tabla 1) es de 1.2 millones, 4.8 por ciento; de los cuales 54 mil hacen estudios de posgrado.

El 43.9 por ciento de esa población cursa alguna carrera del área de ciencias sociales y administrativas (tabla 2), el 29 por ciento lo hacen en el campo de la ingeniería y la tecnología. En el posgrado el 79.2 por ciento (tablas 3 y 4) se encuentra en el área de ciencias de la salud.

El 80 por ciento de la población está matriculada (tabla 5) en alguna institución pública o gubernamental y el restante 20 por ciento lo está en una particular o privada.

Las instituciones públicas pueden ser federales, estatales o autónomas donde el punto de vista jurídico. En lo que hace al origen de sus recursos económicos al 95 por ciento es fiscal y sólo el 5 por ciento proviene de otras fuentes.

La matrícula de la licenciatura (tabla 6) se concentra en cinco carreras: Contaduría, Derecho, Administración, Computación y Sistemas, y Medicina.

Algunas características del marco en el que se ha desarrollado son crecimiento explosivo de la matrícula e instituciones (tabla 7), sobre todo hacia los estados; generando un incremento significativo en atención a jóvenes del grupo de edad 20-24 (tabla 8), con posibilidad de estudiar casi cualquier carrera en cualquier entidad federativa, desarrollo de estudios de posgrado e investigación en todo el país. Sin embargo, esta expansión se dio sin planeación (tabla 9), en atención a la demanda social, con duplicación, poca orientación, a atender los requerimientos del país; concentración en disciplinas tradicionales en ciertas zonas del país.

Se basó en la improvisación de instituciones, programas académicos, profesores deficiencias en la infraestructura, administración y en normatividad.

Ante estas circunstancias, el Sistema de Educación Superior en México enfrenta demandas sociales precisas: lograr la calidad y la excelencia académicas; crecer en la medida que lo exige el desarrollo del país; asegurar la oportunidad de ingreso a estudiantes con motivación y aptitudes para cursar estudios superiores, independientemente de sus condiciones económicas; vincularse más con la sociedad; realizar reordenamientos orientados a acrecentar su eficiencia interna; generar fuentes alternativas de financiamiento; y fortalecer su coordinación con otros organismos y sectores de la sociedad. Tales demandas se constituyen en objetivos de la educación superior en el Programa para la Modernización Educativa. La evaluación, a su vez, es la herramienta fundamental para orientar su transformación.

II ASPECTOS GENERALES DE LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

La evaluación de la educación superior en el marco de la modernización educativa se considera como la fase del proceso de planeación que consiste en la recolección, organización y análisis de la información que será utilizada para emitir juicios de valor respecto al sistema educativo, basados en la acción de cotejar periódicamente los objetivos y metas del mismo, a fin de realimentar las actividades de formulación e instrumentación.

Esta concepción considera que la evaluación tiene como fin brindar un panorama objetivo y oportuno para la adecuada toma de decisiones.

También se afirma que en la evaluación hay dos dimensiones de análisis en primer término, una comparación entre lo que es y lo que debe ser el sistema educativo o una institución y en segundo, la emisión de un juicio de valor relacionado con una serie de parámetros (estándares de calidad) deseables que representan al deber ser. En consecuencia, la evaluación debe permitir la adopción de decisiones racionales fundamentadas e informadas; en este sentido, la evaluación de la educación superior en el país permitirá tomar las decisiones más pertinentes para la consolidación de los servicios que han mostrado efectividad, la reorientación de aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales, la implantación de modelos

educativos adecuados y la introducción de innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico.

No obstante que el Programa para la Modernización Educativa concibe a la evaluación como un proceso participativo y de realimentación al sistema institucional de educación. Este proceso aún suscita rechazo y desconfianza por otorgarle únicamente funciones de control y de asignación presupuestal. Al respecto es necesario recuperar el sentido real de la evaluación manifiesto en las siguientes funciones:

- **FUNCION DIAGNOSTICA.** Consiste en la posibilidad de identificar problemas y necesidades, así como verificar el estado en el que se encuentra una actividad o servicio con respecto a una norma ideal de sus prospectivas. En el caso de la educación superior, esta función permitirá determinar la situación que guardan las instituciones encargadas de su implantación, a fin de decidir los procedimientos más adecuados para su eventual consolidación, reorientación o innovación, según se quiera.
- **FUNCION DE REALIMENTACION.** Está relacionada con los mecanismos creados para localizar los elementos esenciales del sistema de educación superior que afectan el desarrollo de las funciones sustantivas del mismo. Constituye un proceso permanente de verificación que permite reajustar en forma continua y sistemática una actividad o programa, con el fin de asegurar la consecución oportuna de las metas y objetivos propuestos e identificar situaciones inesperadas y susceptibles a prevenirse. La modernización educativa supone una serie de acciones orientadas por los propósitos que implica poner a la educación al nivel del desarrollo social; dichas acciones obedecen a objetivos particulares y metas concretas cuyo logro permitirá ser constatado mediante la función formativa de la evaluación y, al mismo tiempo, tornar las decisiones correctivas para subsanar deficiencias que se susciten, y preventivas para evitar la ocurrencia de fenómenos que obstruyan el logro de metas y objetivos.
- **FUNCION DE VERIFICACION FINAL.** Consiste en un punto culminante del proceso de evaluación, el cual permite constatar el grado de realización de los objetivos al término de un programa o proyecto. En el marco de la educación superior, esta función permitirá estimar los avances en el proceso de modernización, así como las limitaciones y resultados imprevistos. Asimismo, permitirá identificar los factores y condiciones que influyeron en dichos alcances. De esta manera, se estará en condiciones de capitalizar la experiencia obtenida y aprender de ella.

Como se observó, son varios los beneficios que se derivan de la evaluación de la educación superior. Sin embargo, para su desarrollo cabal, se requiere conocer los principales problemas que enfrenta la evaluación.

- Falta de un marco conceptual. Aún cuando en todo el sistema de educación superior se realizan acciones de evaluación, es necesario reconocer que éstas no responden al marco conceptual que las integra, por lo que su aprovechamiento para impulsar mejoras al sistema ha sido limitado.
- Desconocimiento de las diferentes funciones de la evaluación, lo que genera una actitud de rechazo, al sobrevalorar las funciones de control sin considerar las otras expresadas anteriormente.
- Desvinculación del proceso de evaluación del proceso general de planeación, de la toma de decisiones y de otros procesos sociales, lo que ocasiona una actitud de indiferencia al desconocer la naturaleza, los fines y los objetivos de los procesos evaluatorios, por lo que se considera una pérdida de tiempo y de energía.
- Selección inadecuada de métodos y técnicas de evaluación que permitan obtener una información válida, confiable, útil y oportuna para la toma de decisiones.
- Falta de precisión de los aspectos a evaluar en cada campo y de los tipos y enfoques que resulten más apropiados. Lo que impide una selección adecuada de categorías, criterios e indicaciones útiles para cada caso.

A su vez la información de las autoevaluaciones o evaluaciones externas institucionales serán las referentes a las evaluaciones de las áreas, niveles o programas.

Existen tres ámbitos para realizar la evaluación de la educación superior: el ámbito nacional orientado a evaluar el sistema de educación superior en su conjunto, y el ámbito institucional dirigido a valorar de manera específica el quehacer y trascendencia de las instituciones educativas en particular, este proceso se ha denominado comúnmente autoevaluación o evaluación interna y son las propias instituciones las encargadas de llevarlo a cabo y el ámbito de un nivel de estudios, programas o áreas de conocimiento que por lo general se evalúan de manera externa, denominada evaluación externa o acreditación de programas dependiendo de su vinculación con las agencias de financiamiento. Obvio es decir, que la articulación de los tres procesos dará mejores resultados. Es por ello que para formular la metodología de evaluación del sistema de educación superior se considera fundamental la participación de las instituciones, a fin de considerar sus aportaciones como el eje central de su construcción. Esta participación será de doble utilidad en virtud de que las categorías, criterios e indicadores utilizados en la evaluación del sistema, serán los referentes para efectuar los procesos de evaluación interna.

III UBICACION DE LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL CONTEXTO MUNDIAL Y LATINOAMERICANO

La evaluación, fase del proceso de planeación, se inscribe tanto a nivel mundial como latinoamericano dentro del discurso y la lógica de la planeación.

En los países industrializados la planeación cobra importancia a partir del fin de la segunda guerra mundial, con la aplicación del Plan Marshall, ante las urgentes necesidades de reconstrucción de los países desangrados por sus efectos. Recuperar los niveles de producción anteriores a la guerra, capacitar y adiestrar a los recursos humanos requeridos para desarrollar las economías de estos países, fueron, entre otros, los retos que pusieron en marcha esfuerzos importantes de planeación. El convencimiento de que la educación representaba una inversión especial para el desarrollo económico impulsó a los gobiernos a destinar mayores porcentajes de sus presupuestos a este rubro.

Posteriormente, la “guerra fría” entre los dos bloques hegemónicos que se caracterizó por la carrera espacial y armamentista, propició el cuestionamiento de los sistemas educativos occidentales y la necesidad de su reforma y dio pie al surgimiento decisivo de un nuevo cuerpo disciplinario: la evaluación, y de un nuevo profesional: el evaluador.

A partir de este momento empezaron a proliferar los estudios de evaluación, cuyos elementos teóricos, metodológicos y técnicos proceden de diversos campos: informática, cibernética, teoría de sistemas, psicometría, administración científica y econometría, entre otros.

La evaluación constituyó una herramienta aplicable a diversos ámbitos: a la economía, a la política, a los proyectos sociales y también a la educación.

Respecto a la educación, los usos que se dieron a los estudios de evaluación educativa fueron diversos: verificar el logro de los objetivos de aprendizaje, fundamentar decisiones para la asignación de recursos a las instituciones educativas, apoyar reformas curriculares y comprobar los impactos de las políticas educativas, etcétera.

En el nivel de la educación superior, la evaluación se enmarcó en dos corrientes: la orientación de la planeación de los recursos humanos, con la lógica de adecuar las ofertas de profesionistas con los requerimientos de las economías y los análisis de costo-beneficio, basados en el criterio de promover los niveles educativos que produce la tasa mayor en la relación costo-beneficio. Detrás de estos enfoques está implícita la teoría del capital humano y otras de la economía de la educación.

En los países latinoamericanos, el discurso y la práctica de la planeación llegó tardíamente en el contexto del desarrollismo de los años 50 y como parte integrante de la Alianza para el Progreso (ALPRO).

La planeación educativa, a partir de entonces se generalizó gracias a la influencia de organismos internacionales y sus expertos. Así se sentaron las bases que hicieron de la planeación una actividad necesaria, enfocada a desarrollar todo sistema educativo. La planeación educativa se convirtió, por tanto, en el conocimiento y la acción indispensable para prever la oferta educativa, satisfacer la demanda, ponderar sus implicaciones financieras, formar recursos humanos y aumentar los materiales con el propósito de alcanzar objetivos y metas establecidas en los plazos determinados.

Las oficinas de planeación se establecieron en, prácticamente, todos los gobiernos latinoamericanos y se empezó a capacitar recursos humanos para la planeación. En este rubro es importante destacar la labor del Instituto Latinoamericano de Planeación Económica Social (ILPES).

En las universidades latinoamericanas los enfoques de planeación que empezaron a predominar fueron el de los recursos humanos y el del análisis costo-beneficio ya mencionados y cuyas metodologías (Myers Tinbergen, Proyecto Mediterráneo de la OECD) se importaron de los países industrializados.

Con estos enfoques, se realizaron investigaciones y estudios económicos cuyos resultados llevaron a concluir que la educación representaba una inversión y no un gasto. Situación que beneficiaba tanto a los individuos como al Estado, invertir en instrucción, capacitación y adiestramiento, es decir, la educación se convirtió en una política del Estado para obtener mejores beneficios económicos. De esta forma, la educación fue identificada fundamentalmente con la escolarización y recibió un fuerte impulso debido al papel que jugaba en el proceso de desarrollo económico.

Después de casi dos décadas de auge de la planeación en los países latinoamericanos, en los que se expandieron vertiginosamente los sistemas educativos, más no sus tasas de desarrollo económico, ni los índices de distribución del ingreso, sobrevino un periodo de crisis y cuestionamiento de la planeación en el nivel conceptual, metodológico y práctico.

La planeación educativa se sustentaba en una visión lineal de la historia y desarrollo, cuyo modelo explicativo se centraba en la fuerza de los datos cuantitativos y, por ende, no daba cuenta de los fenómenos políticos, culturales, sociales y económicos que inciden en el terreno educativo.

En la práctica, se vio también limitada por la disminución de los recursos a la educación, la discontinuidad política de sus gestiones gubernamentales, y las inercias en los sistemas educativos que los hace resistentes al cambio y a la innovación requerida por el dinamismo científico y tecnológico.

Esta situación llevó a la necesidad de reformular los supuestos, métodos y prácticas de la planeación educativa ante los impactos económicos, políticos y sociales, así como los cambios tecnológicos, científicos, ecológicos.

Recientemente las políticas a nivel mundial hacen surgir el discurso de modernización como medio para la transformación en todos los ámbitos del quehacer humano, entre ellos la educación.

Dentro de este nuevo discurso, surge la evaluación como un instrumento importante sobre todo para los países en vías de desarrollo que se ven obligados a racionalizar sus escasos recursos financieros y realizar ajustes a sus sistemas educativos dentro de la estrategia de la modernización. Además, la crisis agravada de los sistemas educativos, rezagados y obsoletos ante el dinamismo de las transformaciones radicales en la ciencia y la tecnología, se hace imperante reformarlos. Para ello la evaluación se presenta como una valiosa herramienta para fundamentar las decisiones educativas de reforma.

Al respecto, dice S. Lourie en su discurso de apertura del Congreso Internacional “Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación” celebrado en México en marzo de 1990:

“La investigación educativa y la información fidedigna se han convertido en pre-requisito para la toma de decisiones, en tanto que la evaluación y la supervisión han dejado de ser aspiraciones retóricas para convertirse en mecanismos operativos de ajuste”.

IV MARCO DE REFERENCIA DE LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

La evaluación de la educación superior en nuestro país no se concibe como una acción aleatoria o aislada; por el contrario, se le reconoce como una parte fundamental del proceso de planeación, el cual juega un importante papel en el desarrollo y funcionamiento de nuestras instituciones a partir de la década de años setenta, con el establecimiento, en 1978, del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).

Uno de los logros importantes fue la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior SINAPPES, establece instancias de coordinación que comprenden: Unidades Institucionales de planeación a nivel institucional, 3 Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), 8 Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES) y 8 Consejos Nacionales de Planeación de la Educación Superior (CONPES).

No es posible llevar a cabo la labor académica, sea ésta de enseñanza o investigación, sin una valoración de su evolución histórica, situación actual y perspectivas.

Los antecedentes de la evaluación de la educación superior se remontan a la reunión de la ANUIES en 1970, en la ciudad de Hermosillo, Sonora, donde se presentó un diagnóstico de la educación superior; posteriormente, en 1971, se discutió acerca de la disfuncionalidad del sistema de educación superior y sobre las formas de corregirla; en 1976, la Secretaría de Educación Pública realizó un diagnóstico que publicó en el libro “La educación superior en México” y que ha sido enriquecido con otros diagnósticos elaborados por la ANUIES en 1978 y los que realizó la CONPES en la década de los ochenta.

Actualmente, la evaluación de la educación superior en su conjunto tiene como referentes las políticas y lineamientos generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) los correspondientes al sector educativo plasmados en el Programa de Modernización Educativa y los específicos de la educación superior, contenidos en el Programa Integral Indicativo de Desarrollo de la Educación Superior; son instrumentos normativos a nivel del sector, del SINAPPES, y a nivel nacional del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los cuales otorgan los ejercicios de planeación, coherencia y sentido en el marco de desarrollo del país.

En el PND 1989-1994, la educación se inscribe dentro del proyecto global de la actual administración federal, cuya estrategia fundamental es la modernización nacional.

Igualmente establece, respecto a la educación superior mejorar su calidad, fomentar la educación técnica y vincularla a los requerimientos del aparato productivo.

A su vez, la estrategia para lograr estos objetivos estará orientada por los criterios que permitan la consolidación de los servicios que han mostrado efectividad; la reorientación de aquellos cuyo funcionamiento no armoniza con las condiciones actuales; la implantación de modelos educativos, adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, y la introducción de innovaciones adaptadas al avance tecnológico y científico mundial.

Sin lugar a dudas, la evaluación de los servicios educativos juega un papel preponderante en la instrumentación de estos criterios y en la adopción de las decisiones pertinentes para lograr los objetivos del desarrollo.

Los objetivos y estrategias en materia de educación se desglosan en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, objeto del siguiente apartado, en el que se hace referencia específica a la educación superior y su evaluación.

En el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 se señalan los siguientes objetivos para la educación superior:

- “Mejorar la calidad de la educación para formar los profesionales que requiere el desarrollo nacional”.
- “Atender la demanda de la educación superior de acuerdo con la modernización de la sociedad”.

- “Vincular a las instituciones de educación superior con la sociedad”.
- “Fortalecer el sistema de coordinación y planeación nacional de la educación superior; orientar su actividad mediante un esfuerzo de evaluación y reordenación interna de las instituciones, con el apoyo sostenido del Estado para su consolidación. . .”

Es importante destacar que la estrategia señalada por el gobierno federal para modernizar la educación superior, reafirma los planteamientos del proides y reitera el acuerdo con las instituciones de educación superior expresado en el seno del SINAPPES.

Con base en lo anterior, en el Programa de Modernización Educativa, se menciona como lineamiento estratégico para modernizar la educación superior, entre otros, la evaluación permanente de los logros y los procesos de la educación superior. Para instrumentar este lineamiento se plantea, también, el establecimiento de una Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior en el seno de la CONPES, órgano cúpula del SINAPPES. Por otra parte, se destaca el valor estratégico de la evaluación para la modernización educativa con el establecimiento de cinco líneas que habrán de conformar un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, estas líneas son las siguientes:

- Evaluación del desempeño escolar.
- Evaluación del proceso educativo.
- Evaluación de la administración educativa.
- Evaluación de la política educativa.
- Evaluación del impacto social.

Con este sistema se establecen el marco nacional para apoyar las acciones de modernización del sector educativo, como punto de convergencia de todas las acciones de evaluación que se realicen en el país. En particular, las acciones correspondientes a la educación superior se insertan en este marco a través del SINAPPES, con el acuerdo del gobierno federal que reitera la actual administración.

De acuerdo con lo anterior, la evaluación de la educación superior se debe realizar a través de las instancias, mecanismos y niveles establecidos en el SINAPPES-1978, concretamente, la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior es el órgano que actúa como enlace entre el gobierno federal y las instituciones de educación superior para efectos de la evaluación.

V CARACTERISTICAS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EVALUACION

Desde su instalación, en noviembre de 1989, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) asumió las siguientes funciones y responsabilidades: -concebir y articular un proceso nacional de evaluación de la educación superior; -sentar las bases para dar continuidad y permanencia a este proceso; -proponer criterios y niveles de calidad para las funciones y tareas y apoyar a las diversas instancias responsables de su realización para que la lleven a cabo mediante los mecanismos más adecuados.

En concordancia con lo anterior dicha comisión, en respuesta a la solicitud formulada por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), se encargó de diseñar la estrategia nacional, los lineamientos generales y la metodología (criterios, indicadores y procedimientos) que habrían de conducir el proceso de evaluación. Estos aspectos conformaron la parte medular del documento “Lineamientos Generales y Estrategia para Evaluar la Educación Superior” preparado por la CONAEVA y aprobado por las instituciones miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES).

En el marco conceptual de dicho documento se establece que la educación superior mexicana ha adoptado a la planeación integral como instrumento idóneo para que las instituciones de educación superior respondan eficazmente a las demandas sociales y se articulen de manera equilibrada y coordinada para atender las necesidades y retos de este nivel educativo.

Parte sustancial de este proceso lo constituye la evaluación, concebida como fundamental para conocer la relevancia social de sus objetivos, su grado de avance, así como la eficacia, impacto y eficiencia de las acciones realizadas. La información resultante es, entonces, la base para establecer los lineamientos, políticas y estrategias que orientan su desarrollo.

Dentro de las premisas de la evaluación de la educación superior destacan por su relevancia las siguientes:

- “La evaluación no es un fin en sí misma, sino que adquiere su sentido en la medida en que apoya el desarrollo de este nivel educativo.”
- “La evaluación debe ser parte integral de los procesos de planeación de las tareas académicas y de apoyo, y no un proceso superpuesto para dar cumplimiento a requerimientos administrativos.”
- “La Evaluación debe entenderse como un proceso permanente que permite mejorar, de manera gradual, la calidad académica, y no como un corte del que se puede esperar un conocimiento cabal y objetivo de la situación de la educación superior. En consecuencia, debe incorporar una visión diacrónica (a lo largo del tiempo) que permita evaluar avances y logros, identificar obstáculos y promover acciones de mejoramiento académico.”
- “Los procesos de evaluación que se impulsen deben incidir en programas de desarrollo de la educación en distintos ámbitos, desde el institucional hasta el nacional.”

Adicionalmente, se asumen como atributos distintivos de la evaluación su orientación hacia la toma de decisiones, su alcance holístico, su dimensión axiológica y su carácter participativo.

La evaluación implica generar y analizar información relevante con el propósito de que la elección de acciones y su instrumentación, estimulen los procesos de mejoramiento y cambio de la educación superior. Dicho proceso supone que la información obtenida se proporcione en forma oportuna a los responsables de los diferentes programas y ámbitos.

El proceso de evaluación para ser eficaz requiere de la participación de los involucrados en el diseño y operación de los programas institucionales. Esto conduce a una toma de conciencia respecto del papel que cada quien desempeña, lo que a su vez promueve que los individuos se propongan objetivos comunes que permitan elevar su eficacia y eficiencia.

Debido a la riqueza y diversidad de perfiles institucionales y de su grado de consolidación y desarrollo, las estrategias de evaluación deben atender dicha heterogeneidad; sin embargo, para contar con un conocimiento global del sistema, también se requiere de la identificación y aplicación de criterios, indicadores, parámetros e información comunes.

En atención a los conceptos descritos, el sistema nacional de evaluación ha impulsado, de manera paralela y simultánea, tres líneas generales de acción: la autoevaluación institucional, a cargo de las propias casas de estudios; la evaluación interinstitucional de programas académicos, mediante el mecanismo de evaluación de pares (Peer review), sustentada en la opinión y valoración de miembros calificados de la comunidad académica y la evaluación del sistema de educación superior y de los subsistemas que lo componen, a través de grupos de especialistas.

La meta fundamental de esta estrategia consiste en operar un auténtico Sistema Nacional de Evaluación que, a partir de una estructura ágil y flexible, impulse y acelere el proceso de modernización de la educación superior.

VI DESCRIPCION DEL PROCESO

Después de un amplio esfuerzo de concertación iniciado en octubre de 1989 y que implicó diez meses de estudio y producción documental, así como una serie de consultas con la comunidad educativa del país, la conaeva formuló la versión del documento de trabajo que establece los lineamientos generales y la estrategia para poner en operación el sistema nacional de evaluación de la educación superior. A continuación, se presentan las principales acciones realizadas en los tres ámbitos de operación de dicho sistema: autoevaluación institucional, interinstitucional de programas académicos y del sistema de educación superior.

A) AUTOEVALUACION INSTITUCIONAL

El sistema nacional de evaluación de la educación superior inició formalmente sus actividades a partir del acuerdo establecido en el seno de la IX Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, celebrada en julio de 1990, en la cual las instituciones asumieron el compromiso de autoevaluarse.

Por su parte, la CONAEVA, la SEP Y la ANUIES acordaron apoyar las tareas institucionales de autoevaluación mediante asesorías y recomendaciones metodológicas para la realización de los trabajos. Con el propósito de perfeccionar las tareas de acopio y procesamiento de información, la SESIC diseñó el Cuestionario de Estadística Básica que se aplicó, en su fase piloto, en siete universidades públicas.

Todas las instituciones públicas miembros de la ANUIES entregaron, en el último trimestre de ese mismo año, sus reportes respectivos. En éstos se incluyeron proyectos estratégicos dirigidos a la atención de la problemática identificada en las evaluaciones, los cuales recibieron apoyo financiero extraordinario del FOMES.

En 1991, se llevaron a cabo un conjunto de modificaciones al cuestionario, el cual fue aplicado en todas las instituciones públicas. Por otro lado, se elaboró y distribuyó el programa computarizado para la captura de la información contenida en el cuestionario.

Conjuntamente la SESIC y la ANUIES realizaron, durante febrero y marzo de ese año, siete seminarios regionales en los cuales se presentó una guía metodológica para orientar los trabajos institucionales en la materia y se ofreció retroalimentación a las universidades participantes acerca de los reportes de evaluación de 1990. El Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET), por su parte, llevó a cabo un proceso similar para los institutos tecnológicos.

En 1991 y 1992, las instituciones realizaron el segundo y el tercer ejercicio de autoevaluación, cuyos reportes fueron enviados a la CONAEVA, la que a su vez llevó a cabo el análisis de cada uno de ellos. Además, las instituciones dirigieron sus programas de reordenación y mejoramiento institucional a la SESIC, la cual efectuó la revisión de los mismos y procedió a la asignación de los recursos FOMES para apoyar los proyectos seleccionados.

Asimismo, con el fin de apoyar los esfuerzos de formación de recursos humanos en esta área, la CONAEVA organizó en junio de 1991, el "Seminario Internacional de Evaluación de la Educación Superior: Sistemas de Evaluación de Diferentes Países".

B) EVALUACION INTERINSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ACADEMICOS

Con el propósito de conocer y valorar en detalle el funcionamiento de las áreas académicas, se crearon los Comités Institucionales para la Evaluación de la Educación Superior (Comités de Pares), integrados por miembros destacados de la comunidad académica nacional. éstos analizan la situación de las carreras, posgrados, programas y unidades académicas mediante visitas a las instituciones y a través de información proporcionada por alumnos, profesores, investigadores y directivos, para determinar si se satisfacen las normas, perfiles y estándares mínimos de calidad convencionalmente establecidos. En 1991 iniciaron actividades los comités de las áreas de Ciencias Naturales y Exactas; Ingeniería y Tecnología; Ciencias Agropecuarias y Administración.

En lo relativo a esta modalidad de evaluación, la Estrategia Nacional define las siguientes acciones:

- “Instalar nueve comités de evaluación interinstitucional, conformados por personal académico de prestigio nacional y seleccionado del conjunto de instituciones de educación superior, en las seis áreas del conocimiento (Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Agropecuarias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Administrativas, Educación y Humanidades e Ingeniería y Tecnología), así como en los temas de Administración y Funciones Adjetivas, Difusión y Extensión, e Infraestructura de Apoyo Académico.
- Establecer en cada comité de evaluación interinstitucional, criterios, normas, estándares mínimos, exámenes nacionales y una estrategia particular de trabajo para evaluar las principales carreras y programas de investigación y posgrado en el país, mediante el mecanismo de pares académicos.
- Elaborar reportes de evaluación correspondientes a cada comité, que contemplen los principales problemas y necesidades, así como las acciones necesarias para dar solución a los mismos”.

A mediados de 1991, se procedió a seleccionar a los miembros de los cuatro primeros comités interinstitucionales (Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Agropecuarias, Ingeniería y Tecnología, y Administración y Funciones Adjetivas), así como a sus correspondientes cuatro vocales ejecutivos y al coordinador general de este proceso.

Una vez instalados los cuatro comités mencionados, cada equipo de pares académicos se dio a la tarea de diseñar su plan de trabajo, definir sus métodos de evaluación, y seleccionar las primeras instituciones con las que se iniciará la evaluación de programas académicos.

En enero de 1993, se instalaron los restantes cuatro comités Ciencias Sociales; Educación y Humanidades; Ciencias de la Salud; y Difusión y Extensión de la Cultura. A la fecha se han evaluado 30 instituciones y 56 programas académicos.

C) EVALUACION DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

En cuanto a este tipo de evaluación, la Estrategia Nacional precisa lo siguiente:

- “Integrar un grupo mixto de la Secretaría de Educación Pública (SEP) Y de la ANUIES para llevar a cabo la evaluación del sistema global de educación superior; un grupo conformado con personal proveniente del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (cosnet) para evaluar el subsistema de institutos tecnológicos; y otro grupo integrado con representantes de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), para evaluar el subsistema de universidades.
- Proceder a la evaluación del sistema de educación superior y de los dos subsistemas que lo componen. Se utilizará, en principio, la información disponible en las instituciones e instancias de coordinación, planeación y promoción. La información necesaria deberá generarse en etapas sucesivas, para perfeccionar gradualmente tales evaluaciones.
- Centrar los estudios en el análisis de macrovariables tales como la cobertura, el crecimiento, los factores distributivos, el financiamiento, las políticas educativas, los modelos prevaletentes de desarrollo institucional, la calidad global y el impacto social del sistema de educación superior y de sus subsistemas.
- Elaborar y presentar reportes de evaluación sobre: el subsistema universitario, el subsistema tecnológico y el sistema nacional de educación superior”.

La SESIC y el COSNET realizaron la evaluación preliminar de los subsistemas universitario y tecnológico. Estos trabajos se concentraron en el análisis de macrovariables sobre la matrícula, el personal docente, la investigación y el financiamiento de la educación superior, así como en las características observadas en el proceso de autoevaluación institucional y en los reportes respectivos. La ANUIES, por su parte, llevó a

cabo una evaluación preliminar del sistema de educación superior basada en los reportes institucionales, los trabajos realizados por la SESIC y el COSNET y en información adicional derivada de estudios previos.

VII ALGUNAS CONCLUSIONES

Se puede afirmar que los avances logrados en materia de evaluación, a partir de la implantación de la estrategia general de la CONAEVA, son prometedores. Se ha logrado generalizar una cultura de la evaluación caracterizada por una inclinación hacia la superación y el mejoramiento institucional. La noción asumida de que la evaluación es una tarea perfectible ha ayudado a iniciar un proceso nacional complejo que, si bien ha presentado algunas limitaciones y errores, también ha tenido aciertos y, lo más importante, ha sido objeto de ajustes financieros.

Es de esperarse que esta misma actitud continúe para lograr que la evaluación penetre cada vez más, logre una mayor participación y tenga un mayor impacto en la garantía de calidad y el financiamiento.

Entre los aspectos que deberán ser superados (lámina 26) para fortalecer el papel de la evaluación como herramienta para la transformación y la innovación, se encuentran los siguientes:

Debido a que el país tiene poca tradición respecto a los métodos cuantitativos, el sistema de información es aún insuficiente. Por tanto, se tendrán que reforzar y acelerar las tareas de acopio, procesamiento y divulgación informativa.

En relación a la evaluación institucional, la CONAEVA ha enfatizado la necesidad de que cada casa de estudios establezca sus propios parámetros de evaluación, sobre los que habrá de valorar su desempeño. Esto implica la explicación del paradigma o modelo institucional. Lo que se persigue con este enfoque es que cada institución, a la luz de su desarrollo histórico, de sus condiciones contextuales, de su misión específica, de sus características de infra-estructura humana, física y tecnológica, así como de su grado de consolidación académica, cuente con elementos de juicio para determinar el grado de avance alcanzado en relación a sus propias metas institucionales.

En torno a la evaluación interinstitucional de programas académicos, se requiere consolidar la operación de los nuevos comités, mejorando el funcionamiento interno mediante la definición de las metodologías y procedimientos, la formulación de reportes, establecimiento de acuerdos y compromisos institucionales.

En el nivel de la evaluación del sistema, se deberán superar los análisis cuantitativos por un análisis más cualitativo que establezca relaciones causales entre los elementos que lo constituyen y permitan fundamentar las políticas de cambio y reordenación estructural.

TABLA 1
DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO

Nivel	Años de Estudio	Número de Estudiantes (1991-1992)
Preescolar	3	2'791,550
Primaria	6	14'396,993
Secundaria	3	4'160,692
Bachillerato	3	1'725,294
Normales	4	104,799
Universidades	4-5	1'163,977
Posgrado	1-5	54,234
Otros tipos de Educación		
Para el trabajo		407,302
Técnicos		410,900
Total		25'215,741

Fuente: Datos Básicos de la Educación Superior 1992 CONPES.

TABLA 2
NUMERO DE ESTUDIANTES DE LICENCIATURA
POR AREAS DE CONOCIMIENTO (1991)

		%
Ciencias Naturales	25,347	2.1
Ciencias Agronómicas y Veterinaria	45,151	3.8
Ciencias de la Salud	108,946	9.1
Educación y Humanidades	145,668	12.1
Ingeniería y Tecnología	349,172	29.0
Ciencias Sociales y Administrativas	527,565	43.9
Total	1'201,849	100.0

Fuente: Anuario Estadístico ANUIES, 1991.

TABLA 3
ESTUDIANTES DE POSGRADO POR AREAS
DEL CONOCIMIENTO (1991)

	Especia- lización	Materia	Doctorado	Total
	16,367	27,139	1,440	44,946
Ciencias Naturales	141	2,370	445	2,956
Educación y Humanidades	781	4,419	133	5,333
Ciencias Agronómicas y Veterinaria	98	958	64	1,120
Ciencias de la Salud	12,086	904	211	13,201
Ingeniería y Tecnología	655	4,869	145	5,569
Ciencias Sociales y Administrativas	2,606	13,619	442	16,667

Fuente: Anuario Estadístico ANUIES, 1991.

TABLA 4
ESTUDIANTES DE POSGRADO POR AREA
DEL CONOCIMIENTO (1991)
Porcentajes

	Especia- lización	Materia	Doctorado	Total
	36.4	60.4	3.2	100
Ciencias Naturales	0.9	8.7	30.9	6.6
Educación y Humanidades	4.8	16.3	9.2	11.9
Ciencias Agronómicas y Veterinaria	0.6	3.5	4.4	2.5
Ciencias de la Salud	73.8	3.3	14.7	29.4
Ingeniería Y Tecnología	4.0	18.0	10.0	12.6
Ciencias Sociales y Administrativas	15.9	50.2	30.8	37.0

Fuente Anuario Estadístico ANUIES, 1991.

TABLA 5
ESTUDIANTES DE EDUCACION SUPERIOR
INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS(1991-1992)

	Licenciatura	Posgrado
Instituciones Públicas		
Universidades e Institutos Tecnológicos	948,008	44,191
Normales	76,909	—
Total Públicas	1'024,917	44,191
Instituciones Privadas		
Universidades e Institutos Tecnológicos	215,969	10,043
Normales	27,890	—
Total Privadas	1'268,776	54,234
Total en Educación Superior: 1'323,010		

Fuente: Datos Básicos de la Educación Superior 1991-1992 CONPES.

TABLA 6
LAS DIEZ LICENCIATURAS MAS SOLICITADAS
EN LAS UNIVERSIDADES

1980*		1990-1991**	
1) Medicina	91,819	1) Contaduría	140,195
2) Derecho	64,652	2) Derecho	111,584
3) Contaduría	44,113	3) Administración	92,911
4) Administración	39,990	4) Computación y Sistemas	68,855
5) Odontología	35,226	5) Medicina	56,472
6) Ingeniería Civil	31,896	6) Ingeniería Industrial	48,365
7) Agronomía	30,367	7) Ing. Eléctrica y Electrónica	42,777
8) Arquitectura	23,551	8) Ing. Mecánica y Electricista	41,979
9) Ing. Industrial	22,079	9) Arquitectura	39,747
10) Veterinaria	21,072	10) Ingeniería Civil	35,053

Fuente:

* Anuario Estadístico ANUIES, 1991.

** Datos Básicos de la Educación Superior, 1991-1992.

TABLA 7
MARCO DE REFERENCIA

a) Crecimiento explosivo de la matrícula			
	1960	1985	1992
En licenciatura	76,000	1'107,000	1'268,776
En posgrado	350	37,040	54,234
b) Crecimiento de instituciones de educación superior			
	31		705
c) Descentralización en licenciatura			
	1970	1985	1992
Estudiantes en el D.F.	53.2 %	24.6 %	22.6 %
d) Establecimiento de programas de posgrado y de investigación en todos los estados del país:			
Concentración excesiva en el D.F. en 1992:			
de alumnos			41.0 %
de programas			40.0 %
de alumnos de doctorado			71.7 %

TABLA 8
PRINCIPALES ASPECTOS POSITIVOS

a) Incremento significativo en atención a jóvenes de 20 a 24 años de edad

Mayor apertura en las oportunidades de acceso.

1960:	1 de cada	40
1970:	1 de cada	20
1991:	1 de cada	7

b) Posibilidad de estudio en cualquier entidad federativa.

c) Diversificación de instituciones:

Universidades, Tecnológicos (de carácter público y privado).

d) Estudios de posgrado e iniciación de trabajos de investigación en todo el país.

e) Incremento en el número de mujeres estudiantes:

1977:	141,696	(26.3 %)
1991:	454,395	(41.6 %) No incluye escuelas normales.
1992:	489,094	(43.0 %) No incluye escuelas normales.

TABLA 9
PROBLEMAS PRINCIPALES

a) Crecimiento sin planeación

- En atención a la demanda social
- Poca orientación sobre necesidades del país
- Duplicaciones innecesarias de programas de estudio
- Poco impulso a nuevas carreras (en nivel licenciatura)
- Concentración de alumnos en disciplinas tradicionales
- Concentración del crecimiento en ciertas zonas del país

b) Improvisación

- De instituciones (bachilleratos y universidades)
- De programas académicos (creación por imitación, sin bases reales)
- De profesores (sin estudios superiores, sin experiencia profesional)
- De la función de investigación (sin formación; sin prioridad; sin vinculación con el entorno social y productivo)

c) Deficiencias en infraestructura

d) Deficiencias en administración y en normatividad

- Atención a lo cotidiano
 - Actividades políticas.
-