

La política de evaluación en la educación superior

GONZALO VARELA PETITO

INTRODUCCIÓN

EL ESTUDIO DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS abarca por lo menos cuatro dimensiones: una cognoscitiva o epistemológica, otra técnica o instrumental, otra institucional o de definición de las instancias operativas y otra propiamente política. A su vez, la dimensión política puede desdoblarse en dos aspectos: el sentido estratégico de la evaluación y el estudio de los contextos en que ella se decide o se aplica. En este trabajo nos centraremos fundamentalmente en las dimensiones institucionales y políticas de la evaluación de la educación superior en México.

La evaluación de la educación puede abordarse también desde múltiples ángulos: individual de estudiantes y académicos; de funciones y servicios (docencia, investigación, difusión cultural, servicios administrativos y de apoyo); de programas y proyectos educativos o de investigación; de instituciones concretas; y, finalmente, del sistema global. Aquí tocaremos, preferencialmente, la evaluación institucional en lo referente a niveles de programas, instituciones concretas y sistema global.

EVALUACIÓN Y CALIDAD

La expansión de los procesos evaluatorios es un síntoma del estado actual de las administraciones públicas y privadas. En el caso de la educación, entraña una paradoja. Las escuelas y facultades son, por definición, instituciones de evaluación; su tarea es formar y evaluar a educadores y educandos. El sistema de concursos para académicos supone también una evaluación que —de acuerdo con una concepción tradicional— se realizaba de una vez por todas: se presentaban pruebas que (si eran aprobadas) certificaban para siempre la capacidad de la persona para ocupar con eficiencia un puesto determinado. Sin embargo, en la actualidad ninguno de estos requisitos se considera suficiente. Debido a la extensión, masificación y problemas de eficiencia de los servicios modernos, se reintroduce la evaluación en un nivel más complejo: como actividad permanente destinada a

preservar o elevar la calidad de dichos servicios, públicos o privados. En la educación esto significa evaluar al evaluador.

A partir de algunos conceptos aplicados en México por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), podemos ensayar una primera definición:

La evaluación de la educación superior es un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante. Como resultado, proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones. Es, por tanto, parte fundamental de las tareas de planeación y no un proceso superpuesto para dar cumplimiento a determinados requerimientos administrativos.¹

No es ésta estrictamente una definición con pretensiones científicas, sino de orientación de una política concreta, significativa por su valor operativo respecto del proceso de evaluación de la educación superior que se desarrolla hoy en México. Por lo demás, su afirmación final —la de que la evaluación está sustancialmente integrada a la planeación— es teóricamente impecable, pero discutible en la práctica, pues —como argumentaremos más adelante— un instrumento como la evaluación tiene cierta capacidad de “despegue” respecto del proceso de planeación, especialmente cuando éste ha llegado a cierto grado de “rutinización” o estancamiento.²

Otra definición más concisa y útil es para nosotros la de Jean-Pierre Nioche: “evaluar una política es reconocer y medir sus efectos propios”; lo que significa esforzarse por atribuir a la política sólo sus efectos específicos, mediante la selección de una estrategia adecuada de evaluación.³ (Esta categorización se refiere a la evaluación de políticas en general, pero por eso mismo es también aplicable a la evaluación de la política educativa.) El mismo autor despliega su definición en una serie de ideas relacionadas:

I. La exigencia de *atribuir a la política sólo los efectos que le son imputables* es clave. Dado que, teóricamente, todo se relaciona con todo y las cadenas de causalidad pueden extenderse al infinito, es necesario tanto para el evaluador como para el investigador saber identificar con precisión a la política, su campo de acción y sus efectos.

II. *Identificar a la política y a su sistema de acción* implica situarse en dos niveles de sistema político. El primero es el del sistema político global, en el cual el pú-

¹ Víctor A. Arredondo A., “La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior: resultados preliminares”, en Secretaría de Educación Pública, *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias de distintos países*, México, CONAEVA, 1992, pp. 163-164.

² Un razonamiento similar hacen, respecto de la instrumentación, J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1974.

³ Jean-Pierre Nioche, *Institutionalizing Evaluations in France: Shating on Thin Ice?* (mimeo.) y también “De l'évaluation a l'analyse des politiques publiques”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 32, núm. 1 (1982). En cuanto a la diferencia entre política y políticas públicas, véase Luis Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, y Cristián Cox, *La producción de políticas públicas de educación superior: categorías para análisis comparativos* (mimeo.), 1990.

blico interactúa con el gobierno en un campo en que las políticas se gestan y se deciden. El segundo es el que el autor llama "sistema político propio" de la política pública (también podríamos llamarlo "sistema político local"), delimitado por la intersección de las instancias que deciden la política con aquellas que la ejecutan (el sistema administrativo). En otras palabras, la interacción entre los que deciden y los encargados de poner en vigor esas decisiones.

III. Los *efectos de la política* se miden a partir de las necesidades, problemas y aspiraciones que están en su origen, las metas y medios elegidos para cristalizarla y la medida en que ha habido realizaciones, tomando en cuenta tanto los efectos previstos como los no previstos. Lo importante para Nioche es no quedarse en el enfoque medios-fines, la verificación de efectos previstos-no previstos, o el criterio de eficiencia-ineficiencia. Medir efectos sirve para la retroalimentación o aprendizaje del sistema; pero no sólo en cuanto a las metas deseables de una política sino —situándose en el punto de partida— en cuanto a las necesidades, problemas y aspiraciones públicas que están en la base de la formación de políticas. La función de retroalimentación del sistema que se atribuye a la evaluación debe cubrir este nivel, y tanto el punto de mira del investigador como su entrenamiento metodológico deben saber satisfacerlo mediante la selección de una adecuada estrategia de evaluación.

IV. No hay "una forma única y mejor" *estrategia de evaluación*, sino un amplio rango de acciones posibles.⁴ Podemos señalar algunos pasos: *a*) elección de un método de evaluación; *b*) elección entre evaluación sumativa (que sólo mide efectos una vez ejecutada la política) y evaluación formativa (que requiere seguimiento de la política durante el proceso de su ejecución y por tanto abre la posibilidad de una o varias rectificaciones); *c*) elección entre evaluación interna, realizada por la misma institución y evaluación externa, realizada por agentes exteriores;⁵ *d*) elección entre criterios exógenos o endógenos de evaluación (la segunda opción supone, como en el caso mexicano, cierta negociación de criterios entre evaluadores y evaluados); y, finalmente; *e*) el problema de los valores de juicio: aquí la opción consiste entre dar al evaluador un conjunto de valores rígidamente predeterminados (deontología formal) o dejarle cierto margen de maniobra que le permita fallar por convicción moral.

Evaluar significa pues, en sentido genérico, reconocer y medir resultados. Pero la meta de calidad obliga a buscar un resultado concreto de la política: para que ésta sea considerada exitosa y su manejo, eficiente, la evaluación debe certificar el logro de calidad. Pero, ¿qué es calidad? Pueden distinguirse tres escalones posibles de definición.⁶ El primero es ontológico: la calidad sería un valor fijo y

⁴ Sobre los distintos métodos y estrategias de evaluación, véase William R. Shadish Jr., Thomas D. Cook y Laura C. Leviton, *Foundations of program evaluation. Theories of practice*, Newbury Park, California, Sage Publications, 1991.

⁵ Como señala V. A. Arredondo, *op. cit.*, p. 165, dentro de la evaluación interna debemos también diferenciar la autoevaluación (realizada por el mismo agente que diseñó y aplicó la política) de la evaluación interna propiamente dicha (realizada por agentes de la institución que no toman parte en la política o actividad en cuestión). En este último caso hay un elemento de exterioridad *sui generis*.

⁶ Véase Alfredo L. Fernández, Josu Landa y Laura Santini. "Una polémica sobre la calidad de la educación superior", *Revista de la Educación Superior*, núm. 79 (1991), Carlos Álvarez Tostado (entrevistador), *Platiquemos de la calidad de la educación*, UAS, México, 1991; y Carlos Muñoz Izquierdo, "Hacia la

permanente, pero su identificación y concreción teóricas requerirían de una profunda discusión filosófica y epistemológica. Se comprende que éste es el nivel más complejo (y, a efectos políticos, quizás innecesario) de definición. El segundo escalón es valorativo en un sentido más aleatorio: la calidad sería la realización de ciertos valores socialmente aceptados. No obstante, el problema teórico y político sigue planteándose: ¿qué es lo socialmente aceptado? De nuevo la discusión nos llevaría por rumbos epistemológicos y subsidiariamente sociológicos (qué es el sentido común y qué siente en concreto una sociedad y una época dadas) o por el resbaladizo terreno del consenso. Generalmente todos los gobiernos invocan al consenso como fundamento de sus políticas; empero, independientemente de que éste exista o no, tal invocación pretende ocultar o suavizar el hecho de que tras la elección de metas hay siempre un acto de autoridad.⁷ Por eso el tercer escalón es el que más nos interesa del punto de vista de un análisis de políticas: la definición de calidad como fundamento de metas de política (educativa, para el caso).

En docencia, por ejemplo, es deseable que un estudiante promedio de cada carrera conozca la fijación de ciertos patrones "estándar". La evaluación se realiza en función de estos patrones, que a su vez pueden ser fijados con base en estándares internacionales que remplazan al consenso interno, puesto que fijan un principio externo de autoridad intelectual. También los mecanismos de prueba pueden y suelen ser fijados por referentes experimentados a nivel internacional, como los exámenes departamentales, los nacionales o los de habilitación de egresados universitarios aplicados por asociaciones profesionales, como los que se aplican habitualmente en Estados Unidos y Canadá. La aplicación de estándares internacionales vale también para la evaluación de la investigación científica y demás funciones de la educación superior.

ANTECEDENTES DEL CASO MEXICANO

En México el interés en la evaluación institucional de la educación superior comenzó a darse en 1989, en medio de un clima de insatisfacción generalizada en torno al desempeño de las universidades públicas.

En ese entonces el país contaba con una tradición bastante asentada de evaluación a la investigación científica, ya fuera a través del mecanismo de financiamiento de proyectos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), o mediante el padrón del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que realiza evaluaciones individuales de investigadores. También se habían hecho ensayos de

evaluación integral de la educación superior". *Revista de la Educación Superior*, núm. 79 (1991). A diferencia de "evaluación", el término "calidad" no figura en Alfonso Rangel Guerra (coordinador), *Glosario de educación superior*, México, SEP-ANUIES, 1988, obra editada antes de que fuera lanzada la nueva política educativa.

⁷ Sobre la autoridad en la evaluación, Sanford M. Dornbusch y W. Richard Scott, *Evaluation and the Exercise of Authority*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1975.

evaluación institucional.⁸ Los primeros, a fines de los años sesenta, cuando algunas instituciones como la Universidad de Sonora, la Universidad de Chihuahua, el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS) de Baja California y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) solicitaron al Centro de Estudios Educativos (CEE) asistencia técnica para realizar planes de autoevaluación. En realidad se trataba de experiencias mixtas, que aprovechaban elementos internos y externos: el CEE aportaba la metodología y conformaba equipos de trabajo junto con personas de las instituciones clientes. Este tipo de evaluación estaba integrada a incipientes experiencias de planeación de la educación superior.⁹ Posteriormente, en la primera mitad de los años setenta, la Secretaría de Educación Pública —por medio de su flamante Subsecretaría de Planeación— elaboró un manual de autoestudio de las instituciones como instrumento de contrastación entre realidad y objetivos, para ayudar a corregir los vacíos en el logro de metas por parte de las instituciones.¹⁰

La idea común de estas primeras experiencias fue que las finalidades de las instituciones debían descubrirse en la práctica. Esto no se explica como un simple paso metodológico (participar en un proceso para aprender y reflexionar a partir de la práctica) sino a la luz de la circunstancia histórica. Eran los años de culminación del crecimiento explosivo y desorganizado de la matrícula de educación superior en todo el país, y la complejidad social y política de los *campus* llevaba a reflexionar sobre las funciones latentes de las universidades, más allá de sus funciones formales.

Paralelamente, y a partir de 1967, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en una decisión que marcaba un rumbo distinto del de otras instituciones, intensificaba una relación de acreditación que se había iniciado en 1950 con la Southern Association of Colleges and Schools (SACS) de Estados Unidos.¹¹ Surgió también el “Diagnóstico Operacional”, metodología formulada por una consultora privada, con hincapié en el modelo sistémico de insumo-producto y “caja negra”, según el cual a partir de ciertas variables se buscaba diagnosticar a una institución dada.

Con el fin del sexenio de 1970–1976 se perdieron estas iniciativas. En el siguiente período se crea en el seno de la SEP la Subsecretaría de Educación Supe-

⁸ Véanse algunos datos históricos en Felipe Martínez Rizo, “Sugerencias para la evaluación de las instituciones de educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, núm. 79, 1991 y, sobre todo, en Alfredo Fernández, Ofelia Ángeles, Carmen Carrión y Josu Landa, “La evaluación institucional. Tropiezos y obstáculos”, *Universidad Futura*, núms. 6-7, 1991. En la reconstrucción que sigue he usado también información oral proporcionada por Alfredo Fernández.

⁹ Véase, por ejemplo, Pablo Latapí, *Plan de desarrollo del Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS) Mexicali, B. C.* (mimeo.), CEE, 1970, y CEE, *Plan de desarrollo de la Universidad de Chihuahua*, mecano-grama, s. f. También P. Latapí, “Cuatro autoestudios asesorados: la experiencia del Centro de Estudios Educativos, A. C.”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, núm. 1, 1982, y Carmen Carrión Carranza y Alfredo L. Fernández, “Experiencias en la autoevaluación institucional en México”, *Revista de la Educación Superior*, núm. 69 (1989).

¹⁰ Los manuales elaborados por el CEE para las primeras experiencias de evaluación institucional nunca se editaron.

¹¹ Véase Fernando Esquivel Junco, *El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y su proceso de acreditación por la Southern Association of Colleges and Schools*, en Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*

rior e Investigación Científica (SESIC) y se da preferencia al establecimiento del sistema de planeación universitaria, por el cual se pide a las instituciones que definen metas y actividades a efectos de racionalizar el gasto y lograr una mayor coordinación de la educación superior tanto en su interior como en su relación con el gobierno. Estrictamente la evaluación no se abandona; se remite a la parte del diagnóstico institucional, pero pierde con ello, pues los diagnósticos se vuelven muy descriptivos, sin análisis de datos ni articulación con el conjunto de las actividades institucionales (las experiencias anteriores también tenían este defecto). La planeación empieza a ser adoptada por distintas universidades públicas además de la UNAM, la UAM y el Instituto Politécnico Nacional, que ya antes habían generado endógenamente sus propios mecanismos de planeación.

En este contexto, la Secretaría de Educación Pública propuso en 1983 un modelo por el que se establecían diez variables de evaluación como atención de la demanda, planta de profesores con doctorado, etcétera. Cada peldaño satisfactoriamente cubierto equivalía a 10% de puntaje para la institución en cuestión. Este procedimiento externo a las casas de estudio tuvo críticas y resistencias a su aplicación, lo cual ocasionó su cancelación y que se siguiera con el criterio de financiamiento por autoevaluación que, como veremos, es una modalidad predominante aún hoy en día. Pero las resistencias también ponían en el tapete un problema técnico. El modelo exigía manejo electrónico de datos y análisis difícil de llevar a cabo por parte de las instituciones de educación superior, que padecen de carencias en sus sistemas de información estadística.¹²

Algunas de estas ideas fueron retomadas en 1986 por el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que fue hasta inicios del presente sexenio el documento clave de la política para la educación superior y que trató de asociar mecanismos evaluatorios con planeación y diagnóstico. (En las universidades no tenía curso la idea de que evaluación y diagnóstico fueran lo mismo, por lo que había resistencias a la evaluación pero no al diagnóstico relacionado con la planeación.)

En síntesis, los resultados fueron muy variables según las condiciones políticas y los procesos administrativos de cada institución; no obstante, hacia 1989 se generalizaba una visión negativa de las universidades públicas, tanto en la opinión pública como en el gobierno. Se criticaba la visión predominante de que evaluar era, sobre todo, buscar información, sin plena conciencia de problemas axiológicos y políticos. También se criticaba la evaluación basada en insumos y no en resultados (lo que traía inconvenientes a la hora de medir la eficacia, pues un buen insumo mal utilizado puede arrojar resultados negativos) y en especial preocupaban a la SEP los mecanismos de simulación en las instituciones de educación superior, que ocultaban un cumplimiento no satisfactorio de las funciones básicas.¹³ Pero lo importante fue que cuando la CONAEVA convocó a reforzar la políti-

¹² Sobre el estado de dichos sistemas de información a principios de los años ochenta, véase varios autores, *Información para la educación superior*, SEP-ANUIES, México, 1982.

¹³ En cierta medida el efecto causado por el documento del rector Jorge Carpizo, "Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México", *Gaceta UNAM*, 17/IV/86, se debió a la interpretación de que se trataba de una denuncia de la simulación en la UNAM, si bien no parece que éste fuera su principal objetivo.

ca de evaluación, avalada por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) en su reunión de Tampico en junio de 1990, ya se contaba con una experiencia de autoevaluación en universidades e institutos tecnológicos.¹⁴

MECANISMOS Y LIMITACIONES DEL SISTEMA ACTUAL

A partir del documento de Tampico se ha oficializado un modelo de evaluación insitucional relativamente homogéneo; pero en la práctica hay, como es lógico, vacíos y variantes por institución, aparte de ciertas modificaciones en el modelo mismo a partir de sucesivas aplicaciones anuales, de 1990 en adelante.

Se distinguen tres ámbitos de evaluación: autoevaluación institucional, evaluación de programas y proyectos académicos, y evaluación de la educación superior en conjunto.¹⁵

1) La autoevaluación tomó nuevo impulso luego de la reunión de ANUIES de junio de 1990. Para perfeccionarla, la SESIC hizo un formulario de información que a nivel piloto se aplicó en siete universidades. En 1991 se corrigió dicho formulario y se aplicó en todas las universidades públicas. Además, la SESIC promovió reuniones regionales de información y análisis con las universidades, a fin de facilitar la comprensión del sistema autoevaluatorio. Algo similar se hizo en los Institutos Tecnológicos. La SESIC realiza también dictámenes de los documentos de autoevaluación producidos por las universidades y luego aporta recursos financieros extraordinarios, diferenciados por institución según los resultados. También la ANUIES supervisa el conjunto. En 1990 se creó el sistema de becas a la productividad académica, apoyado en dictámenes realizados por órganos colegiados de las propias instituciones. Engloba a todos los profesores e investigadores de tiempo completo, y consolida las posibilidades de hacer una carrera académica con base en ascensos por rendimiento. Todos estos esfuerzos son síntoma de una nueva relación entre instituciones de educación superior y Estado, palpable en determinados mecanismos funcionales: enlace CONAEVA-ANUIES, comisiones especiales de las propias instituciones, parámetros e indicadores de evaluación que la CONAEVA señala pero que las instituciones pueden proponer, formatos y formularios, dictámenes de CONAEVA a partir de las autoevaluaciones, etcétera.

2) La evaluación de programas y proyectos es realizada por comités interinstitucionales, también llamados "comités de pares", integrados por académicos de reconocido prestigio en cada materia. Éstos visitan a las instituciones para reca-

¹⁴ Véase lo esencial de este planteo en ANUIES, "Estrategia para la evaluación de la educación superior", *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5, 1990. Sobre la política de educación superior del presente sexenio pueden consultarse, entre otros trabajos, Olac Fuentes Molinar, Antonio Gago y Sylvia Ortega, "El sentido de la evaluación institucional. Un debate", *Universidad Futura*, núms. 6-7, 1991, Antonio Gago Hugué, "Ejes de la reforma: calidad y pertinencia", *Universidad Futura*, núm. 10, 1992, y Antonio Gago Hugué, "Políticas para la educación superior en México" (mimeo.), Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 1992.

¹⁵ Véase V. A. Arredondo, *op. cit.*

bar información de estudiantes, profesores y autoridades, con el fin de evaluar carreras y programas de investigación y posgrado. Son nueve comités, seis por áreas de conocimiento y otros tres relacionados con administración, servicios de apoyo y extensión y difusión. De hecho es un mecanismo que aún no ha funcionado como debiera, pues sólo tardíamente se acabaron de constituir los comités correspondientes.

3) La evaluación de conjunto del sistema se debe llevar a cabo por la SESIC y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET). Utiliza en primera instancia información proporcionada por las propias instituciones, con la idea de generar luego su propia información. Se trabaja en dos niveles: el del subsistema universitario y el del subsistema tecnológico. También ANUIES ha realizado por su parte un reporte preliminar de evaluación de la educación superior en conjunto, con base en información de las instituciones y proponiendo recomendaciones para el futuro. El interés se centra en las macrovariables. Pero en general esta instancia tampoco ha funcionado todavía de manera significativa, pues sólo se han realizado algunos estudios preliminares.

Considerada la actuación de los tres niveles, hay algunas limitaciones en evidencia que los críticos han señalado:¹⁶

- a) Ausencia de mecanismos colegiados más amplios: la cultura de la evaluación que la CONAEVA preconiza aún no se asienta en la participación virtual de las comunidades académicas; por el contrario, se cree que los procesos evaluatorios son bastante herméticos y de funcionamiento parcial, como se acaba de mostrar.
- b) Defectos técnicos en la generación y el manejo de la información, como también hemos señalado.
- c) Falta de una unificación mayor de criterios y valores para encarar la evaluación en el nivel sistémico.
- d) Falta de mecanismos consolidados de retroalimentación de las instituciones con los resultados de las evaluaciones realizadas.
- e) Carencias preexistentes de integración entre planeación y evaluación, que no se han corregido.
- f) Debido al funcionamiento parcial de las instancias externas de evaluación (comités de pares y evaluación del sistema global), se depende excesivamente de las autoevaluaciones.
- g) La evaluación está demasiado atada al condicionamiento financiero y al corto plazo. Por eso se ha recomendado hacer en el futuro distintos tipos articulados de evaluación, de corto y largo plazo.
- h) No es seguro que se haya terminado con la simulación. A la innovación siempre se opone la combinación de resistencia con adaptación. A juegos tradicionales como "tú haces como que enseñas y yo hago como que aprendo", pueden añadirse otros más novedosos como "tú haces como que me evalúas y yo hago como que te sigo la corriente". A nivel de investigación, el hincapié

¹⁶ Véase un tratamiento más extenso (y no necesariamente coincidente) en Jorge Hanel del Valle y Huáscar Taborga Torrico, *Elementos analíticos de la evaluación del sistema de educación superior en México*, México, ANUIES, 1993.

en el corto plazo alimenta la cultura del *paper* y no premia adecuadamente a la obra en profundidad que tarda en rendir frutos. Para evitar el simulacro deben fijarse reglas claras y apelar al control intersubjetivo, mediante el pleno funcionamiento de las tres instancias de evaluación. Además, hay que echar a andar mecanismos de evaluación de la evaluación. (Con consultores internacionales, por ejemplo.) Es éste un tema capital que amerita que volvamos sobre él en la sección siguiente.

- i) La evaluación no es completa mientras no alcance a los servicios administrativos y de apoyo.
- j) Con el propósito de realizar la evaluación, es necesario separar adecuadamente las funciones de docencia e investigación. Ya se ha cuestionado oportunamente el hecho de que el vínculo docencia-investigación deba ser obligatorio para todos los académicos de tiempo completo. Alguien sin vocación para la investigación puede ser un excelente docente, pero debe estar por eso mismo sometido a exigencias específicas de actualización y de evaluación. En contraparte, es necesario también impedir un excesivo divorcio entre docencia e investigación. Si bien es aceptable que un buen profesor no sea investigador, la inversa no es válida: los investigadores deben cumplir tareas mínimas de docencia y capacitación de personal, pues es la manera de difundir el conocimiento de avanzada y los métodos para producirlo.¹⁷
- k) La CONAEVA, se ha dicho, es a la vez juez y parte. Esto no es tanto un error como una opción por un determinado modelo de evaluación en que la autoridad pública se reserva una fuerte capacidad de injerencia, que trata de suavizar mediante la integración de personas externas a la SEP. Para empezar, de las mismas universidades. También se plantea la integración de representantes de los colegios profesionales; pero debería asegurarse que se tratara de agrupaciones independientes y no corporativizadas.
- l) Todavía no se ha sobrepasado la evaluación de insumos para acceder plenamente a la evaluación de procesos y resultados. Es correcto, por ejemplo, demandar que los profesores tengan título de posgrado; pero ello no basta mientras no se mida con pruebas especiales cuál es el resultado de sus enseñanzas en el aprendizaje de los alumnos.

ALGUNAS VARIABLES ESTRUCTURALES

Lo anterior traza un cuadro empírico basado en detalles de funcionamiento; pero corresponde completarlo con un análisis más general de las implicaciones de la política de educación superior centrada en la evaluación. Destacaremos, por un lado, los rasgos que la estructuran y, por otro, algunos de los problemas más notables que habrán de enfrentarse.

¹⁷ Como es notorio, esta idea ha sido recogida por el CONACYT. Sin embargo queda abierta la discusión acerca de la manera más adecuada en la que un investigador puede transmitir a otros su conocimiento. ¿Es mejor el sistema de cátedra —que puede llegar a más personas— o la capacitación por medio del trato cercano y personalizado con asistentes de investigación? Una combinación de ambos sería el ideal, pero posiblemente muchos investigadores preferirían la segunda variante.

I. Para empezar, analicemos los rasgos estructuradores:

En primer lugar, un cierto reajuste del enfoque de la política, que ahora parte de un reconocimiento más agudizado de las irracionalidades y crisis derivadas de las fallas de políticas anteriores y, en consecuencia, se orienta a una exigencia mayor de resultados.

En segundo lugar, y en correspondencia con lo anterior, un desplazamiento en la escala de valores que (siguiendo también tendencias internacionales) trata de sustituir el concepto de igualdad por el de equidad; con esto se entiende que el papel de la política educativa ha de ser asegurar en lo posible igualdad de oportunidades en el punto de partida, para premiar resultados diferentes de forma diferencial en el punto de llegada. Por ello es lógico que se busque cierta integración, en el diseño de la política, de corrientes de administración empresarial que por definición se encaminan a la maximización de logros.¹⁸ Con tal marco de referencia se pretende ahorrar y racionalizar la asignación de recursos, por un lado, y, por otro, estimular el mérito y los rendimientos singularizados de instituciones, equipos e individuos.

En tercer lugar, si bien los objetivos son globalizantes, la acción se concentra en un instrumento estratégico: la evaluación, que de este modo cobra cierta independencia respecto del proceso de planeación en su conjunto.

En cuarto lugar, la evaluación ha requerido un esquema de organización propio, antes inexistente, que genera problemas nuevos de funcionamiento, algunos de los cuales hemos detallado en la sección anterior.

En quinto lugar, la política centrada en la evaluación acentúa el interés del gobierno por intervenir directamente en la reorganización de la educación superior. En el caso de las universidades autónomas, ello produce una paradójica injerencia no violatoria de la legalidad, puesto que la autonomía es respetada; pero a la vez se ponen límites muy claros a lo que las universidades pueden hacer... si es que quieren obtener los fondos adicionales que imperiosamente requieren. La dependencia financiera del Estado siempre ha sido señalada como un límite objetivo a la autonomía universitaria. Nada impide legalmente a las universidades independizarse mediante recursos de otras fuentes. Pero es éste sin duda un comentario irónico si se tiene en cuenta que muchas universidades públicas —si no es que todas— encuentran barreras de otro tipo para cumplir con tal objetivo, dadas las dificultades políticas y sociales para cobrar cuotas elevadas a sus estudiantes, la reticencia de la iniciativa privada a hacer donaciones a dichas instituciones, o el tiempo y el esfuerzo que se requiere para lograr una posición sólida en el mercado como proveedor de servicios o de tecnología. Aunque estas soluciones se encuentran actualmente en la agenda de las universidades, al menos en el corto plazo, cualquiera de ellas resulta muchísimo más complicada de realizar que la de negociar financiamientos oficiales a cambio del cumplimiento de metas gubernamentales.

II. Lo que acabamos de exponer se relaciona con el sentido de la decisión, concretada en una política de institucionalización de la evaluación. Examinemos

¹⁸ Véase CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992. La elaboración de este documento contó con la participación de representantes de distintos gobiernos latinoamericanos, entre ellos el de México.

ahora el reverso de la medalla, que tiene que ver con la instrumentación, en la que se generan problemas por el choque de la política con los intereses y deseos de los actores en el terreno. Pero consideremos en principio estos problemas no como una anomalía sino —mal que bien— como una constante de lo que Eugene Bardach ha llamado el “juego de la instrumentación”.¹⁹ Concentraremos el análisis en las universidades públicas, que presentan un cuadro más complejo por el hecho de ser, en su mayor parte, autónomas.

Es conveniente empezar con una reflexión acerca de la *relación entre autonomía, sistema de educación superior y gobierno*, a la luz de las políticas aplicadas. Para entenderla hay que examinar, retrospectivamente, tres enfoques distintos que se han dado en el último cuarto de siglo en la manera de abordar la relación gobierno—universidades autónomas. 1) Una visión para la que la autonomía universitaria constituía una amenaza a la seguridad del Estado al ser presuntamente usada para albergar corrientes subversivas. Es, por supuesto, la óptica que dominó en la esfera gubernamental entre 1968 y 1970. En ella, el tema del sistema de educación superior y su integración no tenía demasiada importancia, en la medida en que las cuestiones técnicas de organización perdían pie frente a los imperativos de orden público.²⁰ 2) Otra visión que se va escalonando en los sexenios de 1970 a 1988 busca —con variantes según la época— la conformación y racionalización de un sistema de educación superior, entendido (de acuerdo con las convenciones intelectuales de la época) como un conjunto homogéneo e integrado. El delicado asunto político y jurídico que plantea la autonomía trata de salvarse mediante la construcción de un enlace ANUIES—SEP que funciona hasta el presente, y por medio de un condicionamiento de financiamientos a metas de política que no llega a funcionar en la misma medida que en la actualidad. 3) Actualmente, y de ello es un síntoma la importancia dada a la evaluación, se afianza una idea por un lado menos globalizante: la política gubernamental aspira a acciones puntuales sobre programas y medidas concretas. Pero, por otro lado, sigue habiendo un sistema de integración laxa, cuyo desarrollo interesa como siempre a las autoridades. La diferencia está en que la decisión de premiar de modo diferente a resultados diferentes es una aceptación tácita de que no es posible manejar al sistema de manera homogénea, centralizada y sinóptica, sino que se espera un perfil muy desigual de él a resultados de una política que traslada más que nunca las responsabilidades de su ejecución a las propias instituciones. La autonomía resulta así un elemento bastante lógico de un juego que apunta a las singularidades de cada institución. El resultado sería *un sistema integrado* por redes de comunicación y por la unidad de orientaciones dictada por la política; pero no homogéneo, puesto que se basa en la competitividad y por tanto en una diferenciación tanto inter— como intrainstitucional a partir de distintos desempeños.

¹⁹ Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, The MIT Press, 1977.

²⁰ No quiere decir que no hubiera, en el mismo período, un interés gubernamental estrictamente técnico en la educación superior; pero la óptica política, lejos de complementarse, anuló en este caso a la perspectiva técnica.

En estas tres dimensiones desgajadas de la historia reciente, la concepción del sistema se va corrigiendo o retroalimentando a partir de la experiencia de la política educativa. También se vincula a un necesario reconocimiento de individualidades que es lo que determina que “sistema” y “heterogeneidad” no sean términos irreconciliables. Es claro que se busca hacer o rehacer un determinado tipo de sistema. Pero, de una visión muy compacta del conjunto, se pasa ahora a otra más coherente con la realidad de una heterogeneidad interinstitucional que siempre ha existido y es difícil de erradicar.

El reconocimiento de la heterogeneidad inter- e intrainstitucional y lo laxo del sistema de educación superior —especialmente en su vertiente universitaria— nos lleva a una interrogación: la aparente no sistematicidad de las universidades tanto en su organización interna como en su relación con otras instituciones similares, ¿es algo distintivo de las universidades o un rasgo general de las grandes organizaciones que en su caso sólo se agudiza? Si fuera éste un caso general, la universidad podría ser considerada un punto de observación importante para toda la administración pública.

La generalización de la evaluación plantea por lo demás problemas específicos de *polítización*. Carol Weiss se ha encargado de demostrar que la evaluación es una actividad de tipo político y susceptible de generar politización.²¹ Pero de otra índole. No se trata de manipulaciones gubernamentales o partidarias de la educación superior, como se entiende tradicionalmente, sino de la dinámica que puede generarse en torno al juego de la evaluación: dimes y diretes, protestas, negociaciones y discusión de parámetros, indicadores y criterios de juicio, qué salida ofrecer a quienes resultan mal evaluados, cuáles son los condicionantes impuestos por las disponibilidades financieras al sistema de evaluación, etcétera. No podemos pensar ingenuamente que estas cuestiones se ventilan en una dimensión puramente técnica.²² Esta dialéctica de intereses encontrados seguramente hace una contribución a la afinación y al perfeccionamiento de la evaluación, pero también puede llevar, con el tiempo, a rutinizarla y neutralizarla. Ningún instrumento ni política son panacea y, como argumentaremos en la conclusión, sólo el cambio periódico que experimenten impedirá la esclerosis.

Entre los factores generadores de resistencia a la evaluación se cuenta el que hemos llamado su *exterioridad*. Toda evaluación significa una intervención exterior al equipo o institución evaluados, excepto en la estricta hipótesis de la autoevaluación, en que los mismos interesados juzgan su actuación. Pero basta que del seno de los evaluados se elija un comité de autoevaluación para que se genere *ipso facto* dicho elemento de autonomía y exterioridad, aunque sea de manera limitada. La resistencia no es casual, ya que aceptar una evaluación efectuada con rigor es ponerse indudablemente en manos de la crítica. Algo de verdadero hay en el ácido comentario de que los únicos programas que funcionan bien son los que no se evalúan, ya sea porque no llaman la atención del público o porque están protegidos por una “preevaluación” positiva.

²¹ Carol Weiss, *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, 2a. edición, México, Trillas, 1990, especialmente caps. 5 y 6.

²² Por el contrario, un tema ahora abierto a los investigadores es el del estudio de los conflictos y disfunciones generados en el proceso de evaluación de la educación superior y por él.

No obstante, es necesario diferenciar la exterioridad de la *cooptación* gubernamental. Ésta se produce cuando la autoridad que evalúa no depende (por vía de elección u otros expedientes participativos) de la comunidad evaluada, sino de un enlace muy fuerte y unilateral con la autoridad pública. En la práctica, un eficiente sistema de evaluación que quisiera escapar de los extremos de la autoevaluación absoluta o de la cooptación, debería contemplar y compensar ambos aspectos, de modo de construir un doble enlace de los organismos evaluadores y asegurar, a la vez, legitimidad e independencia, tanto para los evaluados como para el gobierno.

También la *simulación* es un determinante del destino de la política de evaluación, que está muy ligada a la negociación entre instituciones de educación superior y gobierno; por eso, el proceso de rutinización a que hemos aludido puede llegar a ser bilateral. En efecto, al menos en teoría podemos imaginar dos momentos: uno en que el demandante de fondos (porque de esto se trata en definitiva) busca convencer al dador; otro en que puede instalarse una complicidad tácita entre ambas partes. La autoridad gubernamental partícipe de la negociación puede tomar parte voluntaria o involuntariamente en la simulación. Si ello sucede es en parte resultado de los compromisos que suelen establecerse en el marco de una interacción continuada; por otra parte, es algo propio del empannamiento progresivo de toda política, lo que a nivel de la administración pública suele resolverse por el cambio de gobiernos, equipos, políticas o instrumentos de política.²³

La simulación, cuando alcanza las instancias oficiales, ¿no se liga acaso también a la tensión entre homogeneidad y heterogeneidad? Se puede buscar alcanzar logros regularmente consistentes en forma regular para todo un sistema (en nuestro caso, la educación superior) y al comprobarse (o temerse comprobar) que ello no es así, tratar de salvar a la política afirmando que triunfó de todas maneras. El contraste es notorio al comparar el discurso de un gobierno saliente con el de uno entrante, el primero aferrado a señalar logros; el otro, a enlistar deficiencias. Esto no es una perversidad, sino una paradoja de la que no puede sustraerse quien se embarca en una política que siempre encontrará limitaciones en la práctica. Quizás el modo más lógico de encarar el dilema sería aceptar de entrada esta paradoja, si no como parte de la planeación de la política (ello sería demasiado), al menos como parte del *pathos* de la decisión y de la previsión políticas.

Por la misma razón, tampoco puede confiarse en un solo instrumento de política. Unos u otros pueden prevalecer según la coyuntura, el rendimiento que obtengan y la aceptación de que gocen por parte de los actores; pero la pluralidad de instrumentos nunca puede ser sustituida.

Finalmente recordemos, una vez más, que la coordinación de distintas instancias entrecruzadas de evaluación —si funciona adecuadamente— tiende a corregir muchos de los obstáculos o defectos aquí expuestos, lo cual prolonga la vida útil de la política.

²³ En esta tónica de reflexión, algo podría decirse sobre la vasta rotación de personal administrativo y de gobierno que tiene lugar cada sexenio.

CONCLUSIÓN

Recapitemos ahora puntos centrales de este trabajo. En la perspectiva de veinticinco años, la política educativa para el nivel superior sigue un derrotero del que lo menos que puede decirse es que resulta bastante accidentado. Si bien ha habido un constante dinamismo y atención a los problemas, los resultados han estado a menudo lejos de las aspiraciones. La introducción de la evaluación como instrumento estratégico es reflejo de esta situación que las autoridades “preevalúan” de manera negativa.

Dentro de este panorama, ¿es la evaluación un mecanismo que asegure a futuro la eficiencia que otras medidas y políticas no pudieron garantizar? La respuesta debe ser matizada. Por un lado, no se puede atribuir sólo fracaso a las políticas del pasado. Por otro, ni la evaluación ni otro instrumento pueden asegurar éxitos permanentes. Apostar siempre a un solo instrumento o a una misma política sería apostar al estancamiento. En realidad el dinamismo del sistema de educación superior —si no es que el éxito en estricto sentido de las políticas— es lo que se trata de asegurar mediante el cambio constante de estrategias y políticas. Si antes (1970–1976) la política educativa para los centros superiores se enderezaba a las grandes decisiones y luego (1976–1988) a los insumos, ahora la evaluación pone la mira en “la salida del túnel”, una vez que la política ha sido aplicada (suponiendo una evaluación que incorpora los resultados). Pero es el cambio de foco en sí lo que garantiza que distintos procesos y sectores del sistema vayan siendo puestos a prueba o se vean privilegiados en atención y financiamiento, de modo de impedir el anquilosamiento. Así, las políticas y programas no culminan exactamente, no triunfan o fracasan; ni siquiera tienen un punto de terminación clara. Hay desarrollos relativos que luego son suplantados por otros y así sucesivamente.

Por eso sostuvimos que el actual hincapié en la evaluación no obedece a una simple continuación del proceso de planeación, sino a un cierto desprendimiento de él toda vez que la planeación del sistema de educación superior, sin perjuicio de haber concretado avances, parecía incapaz de asegurar de manera homogénea logros para todo el sistema —especialmente logros de calidad—, armonizados con el uso del financiamiento y el respeto a la autonomía.

La acción “a la salida del túnel” implica una nueva manera de transferir la responsabilidad del éxito de la política a sus ejecutores en el terreno; es decir, los actores de las instituciones de educación superior. Ello permite hacer convenir las directivas estatales y los criterios oficiales de financiamiento con la autonomía universitaria, en un intento por salvar los dilemas planteados en las últimas décadas. Se manejan centralmente normatividad y financiamiento, pero las universidades guardan relativa independencia, aunque es claro que saben a qué atenerse en caso de un desvío flagrante de los objetivos políticos predominantes. Si además se profundiza la deshologación de sueldos que ya es un hecho, la autonomía seguirá siendo importante para que cada universidad maneje con sus propios criterios el modo de cumplir la política gubernamental (o, en situación extrema, de adaptarse a ella). Esto sin duda producirá desigualdades, puesto que calidad significa destacarse en excelencia o en mediocridad; pero también habrá

necesidad de nuevas políticas para responder a esta heterogeneidad en el futuro, pues no basta contentarse con la verificación de que algunas casas de estudio tienen desempeños más bajos que otras. En este como en otros sentidos, el juego de la política recomienza siempre.

Por último, podemos hacer un razonamiento que rebasa a nuestro tema. En otros países la evaluación es un procedimiento generalizado a la administración pública. En México se aplica preferentemente a un sector muy particular, el de la educación superior pública. La pregunta pertinente es si esta experiencia puede ser un dato preliminar a la extensión de la evaluación a otras reparticiones oficiales. Los imperativos de descentralización y modernización de la administración pública así parecen requerirlo.