

33  
201



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACION Y LA EVALUACION EN EL AMBITO DE LA EDUCACION SUPERIOR: REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE MEXICO

T E S I N A  
QUE PARA OBTENR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A  
DANIEL CORTES VARGAS



ASESOR DE TESINA:  
DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

260130



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI MADRE.  
A MIS HERMANOS.  
A MIS MAESTROS.  
A MIS AMIGOS.

*Porque todo lo significativo se  
construye en el espacio cotidiano  
de la relación personal.*

" Estos discursos no son cuerpos que flotan 'en' un englobante que llamaríamos la historia (o 'el contexto'). Son históricos porque están ligados a operaciones y definidos por funcionamientos. Así pues, no se puede comprender lo que **dicen** independientemente de la **práctica** de donde proceden."

**Michel de Certeau**

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	6
<b>APARTADO I. ESTADO MODERNO</b>	9
A. CORRIENTES DE PENSAMIENTO ESTATAL	9
B. DINAMICA ESTATAL: EL ESTADO COMO FENOMENO HISTORICO Y CONCEPTO EXCLUSIVO	12
C. IDENTIDAD DEL ESTADO MODERNO	14
D. OFERTA LIBERAL Y PARADIGMAS ESTATALES	15
D.1. ESTADO BENEFACTOR	15
D.2. ESTADO NEOLIBERAL	17
E. ESTADO MEXICANO	20
<b>APARTADO II. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANEACION</b>	24
A. LA PLANEACION COMO EMPRESA POLITICA	24
B. LA EXPERIENCIA HISTORICA DE LA PLANEACION	25
C. LA PLANEACION Y SU DISCURSO COMO PARTE DEL APARATO DE DOMINACION ESTATAL	27
D. PLANEACION Y PROCESO ADMINISTRATIVO	28
E. LA PLANEACION COMO PRECEPTO CONSTITUCIONAL	29
F. LA PLANEACION EDUCATIVA EN MEXICO	30
G. LA PLANEACION DESDE LA OPTICA UNIVERSITARIA	34
<b>APARTADO III. LA RELEVANCIA DE LA EVALUACION</b>	40
A. LA EVALUACION UN INSTRUMENTO DE CONTROL	40
B. EVALUACION: TEMA GUIA EN LA AGENDA DE LOS NOVENTA	42
C. LA EVALUACION Y EL DISCURSO DE LA CORRESPONSABILIDAD	43
D. LA EVALUACION Y SU DIMENSION TECNICA	44
E. EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR	46

<b>APARTADO IV. LA PLANEACION Y EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL ORBE ESTATAL</b>	51
A. CONTEXTO	51
B. MODELO ESTATAL Y PERFIL PROFESIONAL	53
C. DISCURSO EDUCATIVO Y MODERNIZACION	54
D. LA EVALUACION FRENTE A UN CONTEXTO ESTATAL DINAMICO	58
<b>CONCLUSIONES</b>	61
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	63

## INTRODUCCION

La presente investigación busca señalar la pertinencia que tiene el estudio de la díada *Historia-Discurso*,\* entendida como eje de interpretación y referente de análisis, para ubicar y definir, en un contexto estatal dinámico, la naturaleza de los desafíos que aún enfrentan la Planeación y la Evaluación de la Educación Superior.

Existe una conciencia cada vez mayor, a nivel mundial y nacional, de que los procesos educativos, sobre todo los referidos a la educación superior, tienen un papel trascendental en el desarrollo de una nación, y de que frente a la nueva composición mundial, es indispensable fortalecer y transformar los sistemas educativos. Por lo que se refiere a México, hay una particular preocupación social y política respecto a las actividades y servicios que prestan las instituciones de educación superior, ya sea en un entorno público o privado, en función del proceso de Reforma del Estado que vive el país.

Bajo esta óptica, ningún campo profesional y las instituciones que lo representan queda fuera del marco de debate sobre las transformaciones del presente mexicano, ya que existe una circunscripción discursiva estatal que a todos involucra, conocida como planeación y evaluación de la educación superior, que impele a las disciplinas sociales y de la naturaleza, y a las instituciones en que se desenvuelven, a adaptarse y responder a los cambios que demandan un gobierno y una sociedad que han visto, ceñidos a una dinámica estatal, el tránsito de un modelo de Estado benefactor a otro neoliberal, paradigmas que apuestan a una mayor intervención pública en las esferas social y privada, en el caso del primero, o a una participación pública mínima y suficiente en lo social, en el caso del segundo. Esto significa que, la educación superior, referida a la esfera de acción del Estado, sólo puede ser analizada bajo un sentido: el histórico.

---

\* Se considera que el estudio de todo contexto educativo debe partir de su especificidad temporal y del discurso de Estado que está en su base. Esto es, toda interpretación sobre la educación superior es *relativa* al cabo de dos condiciones: 1) una historia específica y, 2) un discurso estatal, vertido a través de la planeación y evaluación, que permea los espacios institucionales.

Primero bajo el modelo benefactor, la planeación, y posteriormente al amparo del modelo neoliberal, la evaluación, se han presentado como dos *instrumentos formales y condicionales* de la actividad racionalizadora del Estado. En este sentido, la discusión sobre como orientar las acciones de la educación superior, cuya problemática abarca situaciones tan disímolas como el crecimiento de la matrícula, la formación de profesionistas que exige el desarrollo del país, la inversión en infraestructura, la modificación de los perfiles curriculares, el sindicalismo, la autonomía universitaria o el auspicio de acciones educativas tendentes hacia la calidad, la excelencia y la modernización, ha quedado sujeta a los mecanismos discursivos, técnicos y legales de la planeación y evaluación de la educación superior.

Como se observa, la problemática que vive la educación superior es de naturaleza heterogénea, e ineludiblemente se sitúa en el tiempo al lado del desarrollo estatal (Estado Benefactor y Estado Neoliberal, sucesivamente); está condicionada en la forma por la planeación y la evaluación (entendidas históricamente como instrumentos discursivos, legales y técnicos); y por último, está restringida por factores derivados de su instrumentación política (debido a las negociaciones, protestas y discusiones entre la sociedad y el gobierno, y entre el gobierno y sus instituciones).

Esta investigación parte de la Hipótesis de que: *La reflexión sobre los dilemas que enfrenta actualmente la educación superior no puede desligarse de la reflexión sobre la historia del Estado y de las particularidades discursivas que presentan en el tiempo la planeación y la evaluación, por que estos aspectos han sido condicionantes para su desarrollo y transformación.*

Esta perspectiva de estudio, basada en los marcos temáticos Estado-Planeación-Evaluación, será el punto de partida para profundizar en la problemática que encara la educación superior bajo un contexto de reforma estatal; permitirá una lectura integral del perfil histórico de la educación superior en México, y servirá como herramienta analítica para contextualizar y fortalecer la visión sobre el papel que la historia y el discurso político juegan, como ejes interpretativos, frente a la reforma de la educación superior en México.

Este trabajo está dividido en cuatro apartados. El primero muestra los aspectos teóricos y conceptuales involucrados en el estudio del Estado moderno, y describe la importancia de aplicar al análisis del mismo un enfoque metodológico, identificado con el precepto histórico de *dinámica estatal*, que sirve de base para abordar la problemática de la educación superior en México. En el segundo, se explica la naturaleza discursiva de la planeación, se describen sus referentes históricos, políticos, administrativos y jurídicos y, finalmente se aborda el peso que ha tenido y tiene este mecanismo en la formulación de políticas institucionales, especialmente en la UNAM. El tercer apartado está dedicado a analizar en detalle los temas que competen al instrumento de evaluación, como lo es la discusión actual que gira en torno a su importancia político-discursiva, administrativa y técnica, en un contexto de transición y reforma de la educación superior. Por último, el cuarto apartado hace explícitas las relaciones que existen entre la planeación y la evaluación educativas, el discurso político y la formación profesional, bajo el velo de un Estado y sociedad en transición.

## **APARTADO I**

### **ESTADO MODERNO**

*"El Estado es algo que deviene y da forma a este devenir."*

Hermann Heller

El presente apartado constituye una propuesta para abordar al Estado desde una perspectiva histórica. Diversas posiciones teóricas y doctrinarias que sobre el fenómeno estatal existen, muestran como dicho fenómeno varía en el tiempo y su naturaleza es dinámica. En este sentido, el empleo del término 'dinámica estatal' (que no implica, desde luego, dejar de considerar al Estado como una organización política, jurídica, económica o social, sino al contrario: sumar estos elementos) permite una mayor comprensión sobre el comportamiento y evolución del Estado mexicano durante el siglo XX.

Esta característica del Estado como ente dinámico no debe tomarse como una definición sino como un enfoque metodológico, que sirve para sistematizar el estudio de dos momentos paradigmáticos en el caso mexicano, el Estado interventor y el Estado neoliberal. Enfoque bajo cuyo velo se entretejen las decisiones de la política educativa y de las fuerzas actuantes de la comunidad estudiantil y académica, que, de manera progresiva, influyen y participan en las tareas de planeación y evaluación de la educación superior mexicana.

#### **A. CORRIENTES DE PENSAMIENTO ESTATAL**

Bajo su sentido moderno, la noción de Estado es ambigua. Existen tantas definiciones de Estado como corrientes de pensamiento se han presentado después de que Maquiavelo lo definiera como una organización de poder. Esta multiplicidad divergente de teorías y opiniones doctrinarias, sobre el ser y concepto de Estado, buscan privilegiar ya sea lo jurídico, lo sociológico o lo político, lo que hace difícil pretender dar un sólo enfoque al término. No

obstante que estas teorías expresan posiciones encontradas, pueden derivarse elementos comunes y complementarios que permitan, en correspondencia con los fines de esta investigación, identificar con mayor claridad la naturaleza y funciones del Estado moderno.

Una de las teorías que prevaleció entre el siglo XVI y XVII, y que presenta al Estado menos como una forma natural,<sup>1</sup> es la teoría contractual, donde el Estado es una creación de los individuos que permite su entrada a un orden social. Bajo esta óptica, el Estado no tiene más poderes de los que los individuos le hayan conferido y reconocido, y se constituye en la unidad de un pacto o convención y vale solamente dentro de dichos límites. Como lo señala Sabine: el Estado es un conjunto de voluntades, una unidad colectiva de asociación.<sup>2</sup> Esta concepción, que funda al Estado en el 'contrato social', fue sostenida por Hobbes, Locke y Rousseau. Hobbes puso la teoría del contrato en defensa del poder absoluto. Mientras que Locke y Rousseau se pronunciaron contra la concentración del poder en manos de un gobierno despótico al aconsejar una distribución de poderes entre el ejecutivo y el legislativo -división de poderes-, considerando a este último como poder supremo de un Estado que salvaguardaba la esfera privada. En consecuencia, frente al 'pueblo', considerado como el gran soberano de la vida social, el Estado ya no es visto como un fin en sí mismo, sino como el medio conducente para salvaguardar los derechos políticos del hombre.

La teoría formalista, por su parte, desliga al Estado de todo elemento político para estudiarlo como fenómeno jurídico. Kant fija su posición al concebir al Estado como aquel que bajo normas de derecho asocia a un conjunto de hombres. Siguiendo este cause teórico, el Estado aparece, posteriormente, referido a una corporación territorial definida a través de sus

---

<sup>1</sup> La teoría natural, que concebía al Estado como un organismo vivo, fue elaborada por Platón y Aristóteles, para alcanzar, más adelante, su plena formulación con Hegel, quien identificó al Estado con Dios, lo que significaba considerarlo como algo divino que justificaba la sujeción de los individuos a él. Véase Nicola Abbagnano, *Diccionario de Filosofía*, 5a. reimp., México, FCE, 1987, pp. 449

<sup>2</sup> "...el poder natural de cada hombre puesto en manos de la comunidad se justifica sólo porque es un modo mejor de proteger los derechos naturales... a que todo hombre tiene derecho [protegerse a sí mismo y proteger su propiedad]. Este es el 'pacto original' por el que los hombres 'se unen en sociedad'." George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, 11a. reimp., México, FCE, 1988, p. 392

elementos: pueblo, territorio, poder estatal y soberanía. Como observa Bobbio "...en la reducción rigurosa que Kelsen hace del Estado a ordenamiento jurídico, el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho en un territorio y hacia un pueblo."<sup>3</sup> Sin embargo, un factor en contra del formalismo de Kelsen, es que no permite establecer una diferencia cualquiera entre Estado absolutista y Estado liberalista o entre Estado interventor y Estado neoliberal; es decir, la sola interpretación jurídica no posee la suficiente flexibilidad de análisis para identificar las particularidades políticas, sociales o económicas que dinamizan la vida de los estados modernos.

La teoría política, del poder, es una teoría del Estado como fuerza. Señala al Estado como la agrupación política suprema que tiene su principio en el ejercicio del poder. Bajo su óptica, la política y el poder se presentan inseparables, la una atada a lo otro.<sup>4</sup> Esta relación entre política y poder, inmanente al Estado, puede abordarse de dos formas: "la política como conflicto o contraposición y la política como orden o composición."<sup>5</sup> La teoría de Carl Schmitt (relación amigo-enemigo) y la de Karl Marx (lucha de clases) concurren hacia la primera concepción, mientras que la segunda coincide con Hobbes, para quien la paz, el orden por consenso, es la salida del estado de guerra y el ingreso a la sociedad civil, bajo un poder soberano: el Leviatán. En ambas concepciones el derecho de usar la fuerza le corresponde solamente al Estado, esta facultad le es exclusiva y autorizada, legal y legítima;<sup>6</sup> claro está, en el marco de un conjunto obligado de límites para que ese poder no se corrompa.

La teoría sociológica tiende a considerar al Estado como integrador de la vida social. Según esta teoría, no puede considerarse al Estado más que como

---

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. 3a. reimp., México, FCE, 1994, p. 128

<sup>4</sup> "Lo que el 'Estado' y la 'política' tienen en común (y es la razón de su intercambiabilidad) es la referencia al fenómeno del poder... Si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política puede ser considerada como una parte de la teoría del poder." Bobbio, *ibid.*, pp. 102 y 103

<sup>5</sup> Bovero, Michelangelo. "Lugares Clásicos y Perspectivas Contemporáneas Sobre Política y Poder", en *Origen y fundamentos del poder político*. 2a. ed., México, Grijalbo, 1985, p. 39

<sup>6</sup> Bovero señala que un poder concentrado, no obstante lo sea legítimamente, corre el riesgo de degenerar en el uso arbitrario de la fuerza. Aparece así la idea de los límites del poder político. El sometimiento del poder político a la legalidad: el constitucionalismo moderno. Véase Bovero, *ibid.*, p. 51

una institución propia de la sociedad y de las formas que de esta relación derivan, como la burocracia. Weber, representante de esta línea de pensamiento, concibe al Estado como una asociación política cuyo orden ha sido otorgado y es impuesto legítimamente por un cuadro administrativo.<sup>7</sup> Es decir, de la vida social se importa el orden administrativo, cuya naturaleza se funda en la racionalidad de su organización y en la legitimidad de sus decisiones, para gobernar con un sentido instrumental. Por su parte, Hermann Heller, quien retoma con atención esta línea de pensamiento, considera al Estado como "...una estructura de dominio constantemente renovada a través de una obra común... que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio... [donde] el sentido del Estado sólo puede ser su función social, es decir, la misión que tiene que cumplir como unidad [organizada] de acción de la actividad social."<sup>8</sup>

Por último, aparece también la teoría histórica. Bajo esta visión, se acepta la existencia en el tiempo, de una multiplicidad de interpretaciones sobre el Estado, sin dejar a un lado el universo teórico en que fueron formuladas. Esta teoría requiere de un análisis particular, en virtud de que permite la recuperación, tal vez ecléctica, de aquellos postulados que sirven de base para definir al Estado moderno como ente dinámico.

## **B. DINAMICA ESTATAL: EL ESTADO COMO FENOMENO HISTORICO Y CONCEPTO EXCLUSIVO**

El Estado es, ante todo, un fenómeno histórico: se desarrolla y transforma en el tiempo. Está siempre en movimiento; se presenta como un ente cambiante que involucra en su dinámica a la sociedad y el gobierno. Bajo esta concepción, las diferencias teóricas sobre el Estado son esencialmente diferencias históricas, que pertenecen a modos específicos de desarrollo social y político.

---

<sup>7</sup> Véase Barenstein, Jorge. "El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana", en *Ensayos*, 1a. reimp., México, CIDE (Colección Administración Pública), 1989, pp. 17 a 88

<sup>8</sup> Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. 15a. reimp., México, FCE, 1995, p.61

Federico Reyes Heróles propone considerar al Estado de acuerdo a dos formas: "1) como fenómeno histórico que acepta múltiples interpretaciones y, 2) como concepto exclusivo que sólo cobra sentido en determinado universo teórico."<sup>9</sup>

La primera noción muestra que la palabra Estado es en sí misma multívoca, al no presentar una significación precisa, ni jurídica, ni política, y mostrarse susceptible de amparar diversos contenidos. Este hecho, al mismo tiempo, le confiere a toda interpretación, en cualquier época o en la actualidad, un sentido relativo y no absoluto. Por ejemplo cuando las nociones de Estado Antiguo y Estado Moderno no otorgan al Estado un carácter universal, pero si lo muestran como producto de una correlación histórica de hechos particulares.<sup>10</sup> A este respecto precisa Umberto Cerroni que "la determinación histórica del concepto Estado permite una 'relativización';...esta relatividad histórica del Estado moderno significa también que nace en un contexto histórico social específico y que esta variabilidad histórica del contexto debe sugerir la posibilidad de ulteriores variantes."<sup>11</sup>

Respecto a la segunda noción, esta expone que el conocimiento sobre el Estado, producido en un universo político particular y en un momento determinado, posibilita explicaciones teóricas concretas y diversas, que proporcionan un contexto de Estado basándose apriorística o dogmáticamente en alguno de sus fines o en uno sólo de sus componentes, cobrando sentido de manera única desde un enfoque doctrinario. Tales son los casos del Estado para Locke, Hegel, Kant, Kelsen, Weber o Marx.

Ambas nociones equivalen a interpretar al Estado como un fenómeno histórico sobre el que concurren una diversa gama de enfoques teóricos, y cuyo cambio en su conocimiento se da en movimiento.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Esta referencia, a nuestro modo de ver, permite obtener una mejor base metodológica respecto al estudio del fenómeno estatal. Reyes Heróles, Federico. Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo. 3a. ed., México, UNAM, 1989, p. 18

<sup>10</sup> Véase Cerroni, Umberto. Introducción al pensamiento político. 18a. ed., México, Siglo XXI, 1987.

<sup>11</sup> Cerroni, Umberto. Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. México, Siglo XXI, 1992, p. 127

<sup>12</sup> Reyes, op. cit. Ensayo sobre... p. 26

### C. IDENTIDAD DEL ESTADO MODERNO

El Estado moderno, como producto histórico, al tiempo que es condicionado por el cambio, lo condiciona. Los conceptos políticos actuales como elite, elección, gestión, bienestar o neoliberalismo, son inadecuados para aplicarlos a un modelo estatal lejano y viceversa, y sólo es posible su definición a partir del análisis sobre el sentido y la forma de Estado bajo este momento particular de su desarrollo. Otra ruta para identificar al Estado moderno se encuentra en principios como la soberanía popular, la representación política, la división de poderes y los derechos del hombre, que permeaban ya el pensamiento político del siglo XVIII, cuando la nueva condición ciudadana del pueblo vino a ser un elemento consustancial al Estado. Este cúmulo de piezas e ideas atrapadas por la dinámica estatal se convierten en la ficha de identidad del Estado moderno, al constituirse en ópticas básicas que aún cobran importancia.

De acuerdo a las condiciones políticas actuales, el enfoque conceptual más apropiado lo presenta Umberto Cerroni, quien define al Estado moderno "...como el sistema político representativo que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el 'nacimiento de la nación' como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural."<sup>13</sup>

Nuevos modelos o tipos de Estado, definidos a partir de sus fines, o bien de sus expresiones ideológicas, se convertirán en paradigmas durante el siglo XX.<sup>14</sup> Esta heterogeneidad confirma, desde el punto de vista de la filosofía política, la incompetencia humana para reconstruir aún de forma imperfecta al Estado<sup>15</sup> y expresa, por otro lado, la sujeción histórica, pero también teórica e ideológica, a la que se han visto expuestos los Estados modernos.

---

<sup>13</sup> Cerroni, op. cit. Política. Método... p. 127

<sup>14</sup> A lo largo del presente siglo han surgido y desaparecido prototipos de Estado que representan la ideología prevaleciente en territorios y tiempos particulares: el nacional socialista alemán, el fascista italiano, el benefactor inglés, el socialista soviético o el interventor mexicano.

<sup>15</sup> Hannah Arendt hace una profunda reflexión sobre el Totalitarismo (una de las experiencias políticas centrales de nuestro tiempo que refleja lo imperfecto de la condición humana 'actuar en el mundo'), que transformado en un paradigma, lo califica como "una estructura de Estado monolítico". "Comprensión y política", en De la historia a la acción. España,

Aquello que nos ocupa en especial, son los modelos o paradigmas de Estado moderno que están en el centro de la discusión en el presente mexicano: el Estado interventor y el Estado neoliberal.

## **D. OFERTA LIBERAL Y PARADIGMAS ESTATALES**

Acontecimientos como la Primera Guerra Mundial, la gran depresión de 1929, el ascenso de los movimientos obreros y la Segunda Guerra Mundial, así como las sucesivas recesiones económicas y el fracaso del socialismo, ocurridos en los últimos años, han generado un clima conflictivo y revisionista en torno al fenómeno del *liberalismo*. Porque ha sido la oferta liberal, como condición *sine qua non* de todo proyecto de orden, desde el siglo XIX,<sup>16</sup> la que ha orientado y dado unidad a consecutivas propuestas de reforma, frente a una realidad histórica dinámica no exenta de crisis. Es decir, el liberalismo, como fenómeno histórico múltiple, refleja en su existencia la historia moderna, temprana y reciente, de nuestras sociedades. Así, se observa como la propuesta liberal clásica del '*laissez faire, laissez passer*' encontró, en la tercera década de este siglo, su contraposición y continuación en las propuestas asistenciales del Estado benefactor, que a su vez ha venido siendo sustituido, en la última década, por la presencia de un Estado neoliberal, que sin atarse únicamente a lo clásico, se presenta como una opción unipolar y hegemónica.

### **D.1. ESTADO BENEFACTOR**

En la década de los treinta, cuando el industrialismo y la urbanización están en su fase de consolidación, el mundo occidental enfrentó una serie de fracturas en lo económico y lo político-ideológico que expresaron de manera concreta un estado de conflicto social. Esta situación fue el punto de partida

---

Paidós-ICE/UAB (Pensamiento contemporáneo 38), 1995, p. 33. Véase también de la misma autora *Los orígenes del totalitarismo*, España, Planeta-Agostini, 1994.

<sup>16</sup> "El liberalismo político, como aparece fundamentado en las obras de Constant, Tocqueville, Mill o Grenn... tiene un poder de convicción [y lucha] al que hasta la fecha, no ha podido prevalecer otra propuesta." García Cotarelo, Ramón. "Neoliberalismo: razones y sinrazones." *El Nacional*, (Sección Política No. 29), México D.F., jueves 23 de noviembre de 1989, p. 5

hacia la constitución y fortalecimiento del Estado de bienestar, que rebasó al antiguo y poco flexible Estado liberal clásico.<sup>17</sup>

El Estado de bienestar tiene su origen en la formulación que John Maynard Keynes hace en el sentido de que para garantizar el crecimiento, el libre juego de los precios del mercado y el empleo, sería necesario utilizar los presupuestos del Estado. Así, se empata la cuestión económica y las demandas sociales con el ánimo intervencionista que privó en los medios políticos para enfrentar la difícil coyuntura de los años treinta y cuarenta. Este paradigma tuvo como base de acción la intervención del gobierno, en su papel de agente económico, para solucionar los desequilibrios del mercado y para construir una compleja red de seguridad social, lo que supuso también un cambio en la Administración Pública Central, a partir de la promoción de un sector paraestatal y el aumento del gasto público (situación que más adelante constituirá el aspecto más débil y combatido del modelo, al transmitirse esta carga a los hombros de las generaciones futuras).

En México, bajo el modelo de bienestar, iniciado durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, la intervención directa del Estado en aspectos centrales de la vida de los ciudadanos será reivindicada como un derecho. El Estado al convertirse en garante de la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y el mínimo ingreso, compensará las oportunidades ciudadanas, no en términos de igualdad sino de bienestar.<sup>18</sup> Siendo un hecho notable, generado por esta situación, el mayor juego que se dio a nuevos actores, como los sindicatos industriales, las asociaciones agrícolas y campesinas, los grupos empresariales y las estructuras administrativas burocratizadas (los profesionales del bienestar).<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> El liberalismo clásico emerge como doctrina filosófica en el siglo XVIII, siendo un movimiento orientado a mostrar los excesos de la monarquía absoluta y en consecuencia las formas de eliminarlos. De los principios de libertad, propiedad y derechos individuales, deriva la teoría económica liberal, que será enmarcada en el modelo contractual, donde el beneficio de un individuo no podrá oponerse al bienestar general (Adam Smith). El papel del Estado consistirá en ser garante del orden público, actuando como agente económico en aquello que no emprenda el sector privado, y vigilando que los derechos individuales no sean transgredidos. Al entrar el siglo XX, este modelo o paradigma mostrará síntomas de agotamiento para responder a nuevas demandas sociales, políticas, económicas y culturales.

<sup>18</sup> Véase Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno. México, FCE-Nafinsa, 1993. 395 p.

<sup>19</sup> El país "...adquirió así una efectiva sustentación clasista y popular pero no perdió nunca su rumbo liberal [para]...crear las condiciones políticas e institucionales propicias al desarrollo del capitalismo... fue una mezcla particularmente eficaz de dominación política tradicional

Este modelo tomó un cierto cariz social que dinamizó no sólo la vida económica, sino que guió discriminatoriamente la actividad política mexicana: "...las olas expansivas de la política social parecen ser consecuencia de reacciones gubernamentales a cuestionamientos de la legitimidad estatal; así al inicio del sexenio de Adolfo López Mateos, una fuerte confrontación con el movimiento sindical (57 y 58) antecedió al aumento en los gastos de bienestar social. Durante 1968 el régimen político mexicano se vio seriamente cuestionado y ello podría estar asociado al incremento de las preocupaciones en materia social del sexenio iniciado en 1970."<sup>20</sup> Hecho que corrobora Aguilar Villanueva al señalar que: "En vez de elección ciudadana, derivada de la participación democrática, plural y competitiva, fue la capacidad gubernamental para satisfacer las demandas sociales la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental."<sup>21</sup> Entonces, bajo el paradigma benefactor, el intercambio político se realizaba en las corporaciones y la política social se convertía en uno de los bienes intercambiables.

El Estado de bienestar empezó a presentar fallas y problemáticas en la década de los setenta: centralización política, sobreregulación de mercados, aumento del gasto social, déficit público, burocratismo y asfixia de la sociedad civil. Ello redujo su margen de maniobra política y económica, al dejar de tener peso la utilización de la promoción de políticas de asistencia.

La labor del Estado de bienestar fue puesta en entredicho por un nuevo eje teórico, el Estado neoliberal. Este modelo postula el regreso a los principios de la economía clásica bajo el ropaje de un Estado mínimo.

## **D.2. ESTADO NEOLIBERAL**

El Estado neoliberal, como propuesta básica de gobierno desde la década de los ochenta, se ha sostenido en aspectos tales como: la privatización, la

---

-corporatizante, paternal, autoritaria-." Aguilar Camín, Héctor. *Después del milagro*. 5a. ed., México, Cal y Arena, 1991, p. 25

<sup>20</sup> Canto Chac, Manuel. "Política social e intercambio político". Del mismo autor y Pedro Moreno Salazar (Comp.) *Reforma del Estado y políticas sociales*. México, UAM-X, 1994, p.140

<sup>21</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en *Cambio político y gobernabilidad*. México, CNCPyAP-CONACYT, 1992, p. 132

descentralización, el retorno a la autorregulación del mercado, la disciplina fiscal, el equilibrio de la balanza de pagos, la apertura comercial y financiera internacional, y la política social de carácter instrumental y económico. Ruta que se orienta hacia una sociedad desregulada y hacia un Estado mínimo, que ha buscado romper, en el plano político, con vicios del pasado inmediato, como el clientelismo, el asistencialismo y el paternalismo; mientras que en el plano económico, ha confrontado a la inflación, combatido el despilfarro y la producción de bienes y servicios de costos elevados y de baja calidad (entre los que se encuentra la misma burocracia<sup>22</sup>).

En correspondencia con el enfoque histórico con que hemos acometido la tarea por comprender al Estado moderno, debemos señalar que el encuentro de ambos paradigmas estatales plantea una situación *sui generis*: el Estado neoliberal, no obstante su crítica acendrada, no rompe con el Estado de bienestar, sino que busca su continuación y perfeccionamiento. En palabras de Bobbio -quien da a este hecho una fuerte connotación histórica- "...se tiende a interpretar al neo-liberalismo como una tercera fase, una suerte de negación de la negación, en sentido dialéctico, en la que nada se pierde de lo que fue lo positivo del segundo momento. En este sentido deben ser entendidas las afirmaciones de los nuevos economistas que no rechazan la exigencia de una mayor igualdad, la lucha contra la pobreza, etc., de la que brotó el Estado social, pero sí critican los medios, proponiendo otras alternativas, tales como la imposición negativa o la distribución de buenos servicios."<sup>23</sup>

El Estado neoliberal ha encontrado su identidad en la suma, ideológica e institucional, de los ordenes social y liberal. Esta tradición, que ha cobrado un rango de universalidad, ha estado presente en Inglaterra, Alemania, Francia, España e Italia. Como señala Bobbio: "Lo que resulta claro en la mayoría de estos antecedentes es que el socialismo liberal partió de la convicción de que los dos 'ismos' [socialismo y liberalismo] no constituyen en manera alguna una

---

<sup>22</sup> "El carácter caótico de la función pública ...es uno de los que más gusta de subrayar el neoliberalismo, ya que tiene un efecto inmediato y fulminante sobre la conciencia del ciudadano: poner de manifiesto cómo la inmensa maquinaria del personal del Estado -no sometido a ningún tipo de control de rendimiento, eficacia o justificación- gravita sobre los contribuyentes... sobre las empresas... y sobre las posibilidades de recuperación de la economía." García Cotarelo, op. cit. "Neoliberalismo..." p. 7

<sup>23</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. 4a. reimp., México, FCE, 1994, p. 95

análisis, un oxímoro, y por tanto su integración práctica debe ser entendida, en todo caso, como una síntesis, definida hegelianamente como el tercer momento de una antítesis, negada y superada. Incluso el socialismo fue concebido como un natural desarrollo histórico del liberalismo en el proceso de emancipación de la humanidad; del proceso que se coloca en la teoría del progreso y de la historia como historia de la libertad.<sup>24</sup> Serán dos los mecanismos de transmisión de este modelo hacia América Latina, en un primer momento, por medio de las estrategias propuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y más adelante "...por una suerte de 'interiorización' del propio modelo en los cuadros técnicos y dirigentes en cada país latinoamericano."<sup>25</sup> Es en este marco que México, una vez iniciado su proceso de Reforma del Estado<sup>26</sup> a principios de los ochenta, encuentra para finales de la misma década el camino doctrinario-ideológico del liberalismo social, que como propuesta discursiva estuvo presente solamente por seis años.<sup>27</sup> A partir de 1994, el discurso estatal neoliberal, a través de los planes de gobierno, se ha venido presentando como una visión coherente y totalizante que clarifica el sentido de la participación de todos los agentes sociales en la *modernización* del país, aunque todavía se expresen debilidades respecto a los resultados inmediatos del modelo.

En suma, al Estado moderno se impone una racionalidad política irrenunciable: el liberalismo. Corriente que se refleja en la continuación del modelo de bienestar al modelo neoliberal. Se vive así, en los albores del siglo

---

<sup>24</sup> Bobbio, Norberto. "Tradicición y herencia del liberalsocialismo", en Norberto Bobbio: el filósofo y la política. (Antología). México, FCE, 1996, p. 499

<sup>25</sup> Miranda, José Luis. "El espacio económico del Neoliberalismo", en Neoliberalismo. Anaya, O. Gerardo. (Coord.) México, UIA (Análisis de la Realidad Mexicana 20), 1995, p. 23

<sup>26</sup> La Reforma del Estado, en términos generales, es una estrategia que define un conjunto de orientaciones, presentes en diversos planos de la vida nacional, que tienen como finalidad *adequar (modernizar) el país (dar respuesta y orientación racional) a las exigencias de una realidad nacional e internacional cambiante.*

<sup>27</sup> "Sin la regulación estatal, el mercado es fuente de desequilibrios y también de injusticia; nosotros no vemos contradicción alguna en promover el mercado si fortalecemos la regulación del Estado; tampoco en asumir plenamente las responsabilidades sociales o de promoción del desarrollo... promoviendo la inversión, la estabilidad económica y el crecimiento... entendemos la justicia como una labor continua que requiere de políticas públicas... este enlazamiento de justicia y libertad lo llamamos liberalismo social y es esta la ideología que orienta la reforma del Estado mexicano." Salinas de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado en Toluca, Méx., al inaugurar la II Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas el 27 de julio de 1993. Citado por René Villarreal, op. cit. Liberalismo social y... p. 205

XXI, un período dinámico de revisión y conflicto, del que aún no están ausentes: la necesidad de una mayor participación ciudadana, el reconocimiento de que es necesario generar auténticas condiciones de cambio e innovación, mostrar mayor interés en la atención de los derechos humanos, lograr una mejor distribución del ingreso y elevar la calidad de vida, llevar a cabo una auténtica reforma educativa, impulsar la apertura e integración comercial, sanear las finanzas públicas y, sobre todo, avanzar en la democracia. En 1987, Crozier, en su estudio sobre la incapacidad de los gobernantes para comprender y actuar de acuerdo con los cambios que exige una realidad dinámica, lanzó una propuesta, que por supuesto compartimos: "Ante estas revoluciones, el Estado muestra un retraso respecto a la sociedad y la tarea urgente de las nuevas generaciones políticas consiste en encontrar por fin la salida transformando de un modo radical al Estado arrogante y autoritario que aún tenemos en un Estado modesto al servicio de la sociedad."<sup>28</sup>

## E. ESTADO MEXICANO

Como se ha mostrado, la naturaleza liberal y la función rectora del Estado mexicano encuentran su identidad en la dinámica histórica característica de los estados modernos, siendo que estos han conferido una enorme importancia al desarrollo de la educación. Particularmente, por lo que hace a la educación superior mexicana, ésta ha tenido un desarrollo y transformación acorde a la presencia de dos modelos o paradigmas estatales, que han cobrado expresión en el presente siglo, el benefactor y el neoliberal. Es decir, los cambios ocurridos en las estructuras del Estado mexicano, en el transcurso del período 1930-1997, han influido en gran medida en los objetivos, problemática y carácter de la educación superior.

La historia del sistema educativo es reflejo fiel de la historia del Estado mexicano. De hecho, desde el siglo pasado, con la propuesta de Justo Sierra para que se creara una Universidad Nacional, la institucionalización de la

---

<sup>28</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. 2a. ed., México, FCE, 1992, p. 45

educación superior se ha presentado como una respuesta a las medidas gubernamentales vertidas en los discursos políticos y en las estructuras educativas. Así, todo proceso educativo en el país, a cualquier nivel, ha quedado sujeto a políticas globales (vía Secretaría de Educación Pública), que le dan cierta homogeneidad a sus contenidos, definiciones y metas. El sistema de educación superior puede entenderse como la concreción de un proceso político que ve su nacimiento y desarrollo al amparo de las políticas y objetivos nacionales.

En las décadas que van de la mano del Estado benefactor, se trató de dar un gran impulso a la industrialización, por lo que, atendiendo a las nuevas necesidades de profesionales, técnicos y administrativos primordialmente, se constituye un discurso de índole desarrollista en la educación superior que definirá al aparato estatal como protagonista indiscutible de la transformación. Esta vinculación Estado-Educación Superior, se encuentra reflejada en el cumplimiento de dos metas simultáneas, que han estado en la base de las políticas de educación superior desde la década de los treinta y hasta nuestros días : 1) contribuir a crear una economía desarrollada, a partir de la formación de profesionales que participen en ese sentido y, 2) contribuir a elevar el nivel de vida de los individuos. Es entonces una realidad que "...la relación entre la universidad y el Estado se define a partir de las características y la problemática propia de éste y, aunque la universidad también ejerce por momentos una gran presión, como la de finales de los setenta, es la propia dinámica del Estado la que en esencia moldea esta relación.<sup>29</sup>

Para la década de los setenta, el ejecutivo, especialmente, puso énfasis en la ampliación de la cobertura como el camino a la *reforma educativa*.<sup>30</sup> Así,

---

<sup>29</sup> Casanova Cardiel, Hugo. "Universidad: idea y racionalidad contemporánea", en *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. Díaz Barriga, Angel y Pacheco Méndez, Teresa (Coords.), México, CESU-UNAM (Pensamiento universitario 80), 1997, p. 202

<sup>30</sup> El énfasis primordial en la agenda de la educación superior ha girado en torno a la idea de 'reforma' (propuesta político-administrativa que sin embargo no ha tenido el resultado esperado al no haber conducido a una reestructuración fundamental del sistema educativo), como respuesta a los cambios suscitados sobre todo en la vida interna nacional, como ha ocurrido con la nueva correlación de fuerzas políticas y sociales, que todavía demandan mayores espacios de participación y de infraestructura educativa, debido a la masificación en todos los niveles escolarizados. Así, las metas de la reforma han consistido en ampliar las oportunidades educativas, para abarcar a quienes no han participado de las ventajas de la educación, entendida como un 'derecho social'.

respondiendo a la necesidad del Estado de fundar su autoridad en procesos de orden racional, se confirmó la importancia de mecanismos como la planificación y la evaluación, que expresaron el nuevo espíritu de la relación entre la educación superior y el Estado. Se pretendió suministrar habilidades profesionales tanto para el progreso económico como para la movilidad social, tratándose de hacer evidente, desde el discurso estatal de planeación, la contribución de la educación al desarrollo.

En la década de los ochenta, el tema de la 'reforma' aparecerá nuevamente, pero esta vez en un contexto de crisis y bajo una racionalidad gubernamental que se sustenta en principios neoliberales. "Las universidades mismas emprendieron un proceso autocrítico sin precedentes ...A medida que las universidades empezaron a cuestionar sus propósitos y estructuras fundamentales, los centros de investigación se consagraron en investigar el desarrollo de la educación superior y las políticas proliferaron ...La pasión por planificar que caracterizó la década de los setenta fue al parejo durante los años de crisis de los ochenta con un serio enfoque en el establecimiento de políticas innovadoras."<sup>31</sup>

Para finales de los ochenta y durante los primeros años los noventa, el sentido discursivo del Estado se concentró en un concepto, la modernización. Misma que reclamaba la participación de la educación superior como clave para lograr el éxito de este impulso, ya que esta podía facilitar los profesionales y la tecnología que se requerían para aplicar satisfactoriamente el nuevo modelo. Política que significó alentar una mayor responsabilidad a las universidades bajo un sistema de incentivos y castigos: "Las universidades que apoyaban las iniciativas gubernamentales adecuando sus programas a las necesidades y orientaciones del gobierno eran premiadas con asignaciones presupuestales que les permitían compensar la inflación; a las universidades que fomentaban la investigación avanzada en áreas prioritarias se les concedían apoyos especiales para los salarios de sus investigadores activos."<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Lorey, David E. "El contexto de las políticas desde 1929". Del mismo autor y Sylvia Ortega Salazar (Coords.) *Crisis y cambio de la educación superior en México*. México, UAM-Limusa (Serie : Ciclos y Tendencias 10), 1997, p. 12

<sup>32</sup> *Ibidem*.

En los últimos años, y en torno al paradigma neoliberal, las iniciativas gubernamentales se han enfocado, cada vez más, en el aspecto de la evaluación de los programas universitarios, bajo la premisa de que la misma es el instrumento más adecuado para el mejoramiento educativo,<sup>33</sup> en virtud de que sus parámetros permiten identificar y solucionar la problemática que arrastra el sistema de educación superior desde los años setenta, amén de que coloca a las universidades mexicanas en un nivel competitivo para enfrentar los problemas asociados con la expansión y la multiplicación de las funciones del sistema de educación superior.

---

<sup>33</sup> "La evaluación es planteada como un mecanismo que incluye diversos procesos de supervisión y regulación del Estado, esencialmente en el campo de la política social y, aunque existen formas previas, la evaluación de los ochenta y los noventa se destaca por su carácter instrumental con respecto a la política económica. De tal forma, el Estado de Bienestar ...caracterizado por su promoción de servicios sociales tales como la seguridad, la salud, la vivienda y la educación, va cediendo progresivamente su lugar a un Estado mínimo que, además de tender a la reducción de sus entidades, busca mayor rentabilidad de sus inversiones." Casanova, op. cit. Universitarios... pp. 204 y 205

## APARTADO II

### LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANEACION

*"Todo depende de que podamos encontrar maneras de transferir el control democrático... a una sociedad planeada."*

Karl Mannheim

En este apartado se señalan los aspectos conceptuales y los antecedentes que dan fundamento a la relación Estado-Planeación. Se muestra como la política del Estado mexicano, dirigida hacia el sector educativo, se ha caracterizado por el énfasis puesto en el discurso y la norma de planeación. En este sentido, se analiza cómo y por qué el proceso de planeación educativa, particularmente en el sistema universitario, se ha presentado como altamente significativo para el desarrollo de las profesiones, de las instituciones de educación superior y, en consecuencia, del país.

#### **A. LA PLANEACION COMO EMPRESA POLITICA**

La planeación<sup>34</sup> se preocupa por el control sobre el futuro. Tiene como idea central la *racionalidad*, lo que significa compatibilizar las acciones con los medios disponibles, señalando oportunamente qué debe hacerse en el futuro y qué no debe hacerse. En este esfuerzo, el papel central lo lleva un órgano calificado de la sociedad: el Estado. Ello caracteriza la planeación como una empresa política, mediante la cual se convoca a los sectores (público, privado y social), que intervienen en una particular dinámica histórica, para atender, con base en un programa de gobierno, las necesidades y los ideales de desarrollo de una nación.

---

<sup>34</sup> La planificación se concibe de manera "macro" y la planeación a nivel "micro", no obstante, usualmente se emplean como neologismos. En el presente trabajo, el segundo término se utilizará de manera indistinta.

Al mirar el problema globalmente, se encuentra que tanto el factor histórico (la función planificadora va a partir de una correlación de hechos específicos y de una lectura política particular), el político (el uso del discurso de planeación como elemento articulador y legitimador del régimen y del modelo estatal), el técnico (el conjunto de mecanismos e instrumentos que amparan la administración planificadora) y el legal (el marco de disposiciones jurídicas que orientan y regulan la actividad planificadora), implicados en la planeación, están orientados a buscar el consenso social que sirva de base a la estructura de poder vigente. La planeación pasa así a atender, directa o indirectamente, las funciones especiales que le corresponden al Estado. La planeación es el instrumento básico de racionalidad estatal.

## **8. LA EXPERIENCIA HISTORICA DE LA PLANEACION**

La experiencia de la planeación fue concebida y utilizada en dos sentidos. Por un lado, en los países socialistas, a partir de la década de los treinta, correspondió al propósito de organizar una economía de guerra, transformar el sistema político e institucional y acelerar el desarrollo industrial.<sup>35</sup> Mientras que en el caso latinoamericano, en los años cincuenta, fue considerada, en función de las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como el instrumento fundamental para mantener el equilibrio económico de corto plazo y para superar la condición de subdesarrollo, lo que supuso cambios institucionales y de estructura económica.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> "...los requerimientos para desarrollar la planificación centralizada socialista ...tuvieron como punto de partida el control que sobre los medios de producción tenían ya los organismos centralizadores de las decisiones económicas y políticas, de tal manera que, la decisión del qué hacer con el plan, estuviera íntimamente relacionada con la elaboración científica del plan estatal para toda la economía nacional." Dirlikson, Axel. *La planeación de la educación en México*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1987, p. 18 y 19

<sup>36</sup> "...los planteamientos teóricos de la CEPAL, de larga aceptación y aplicación en América Latina durante la década de los 50 y 60, se resumen en las siguientes consideraciones. El modelo económico de "desarrollo hacia fuera"... es generador de una situación de retraso tecnológico e industrial, además de una fuerte dependencia que a mediano y a largo plazo sólo agravan la situación... La salida de esta situación residía entonces en un "desarrollo hacia dentro", basado en la industrialización vía sustitución de importaciones de bienes de consumo. Proceso en el cual el Estado debería asumir el papel no sólo de planeador sino de promotor directo de la industrialización." Mañá Muniz, Reynaldo. "Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o Decadencia del Estado-Nación?", en *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPyAP-CPNACYT, 1992, p. 117 y 118

En el caso de México, la planeación ha tenido un desarrollo paulatino y acorde a momentos coyunturales de la vida estatal y, por casi setenta años, ha sido un puntual eje discursivo, legal y pragmático, cuyo esfuerzo se sitúa en dos contextos: el sexenal y el transexenal. A partir de 1929 se da inicio a los trabajos legislativos para crear la Ley sobre Planeación General de la República (julio de 1930), misma que sirvió de marco a dos planes sexenales, el primero para 1934-1940 y el segundo para 1941-1946, que establecieron solamente prioridades y objetivos políticos generales para la acción económica. Después, ya en boga el modelo de Estado benefactor, se elaboraron planes más técnicos que fundamentaban la acción gubernamental en proyectos de inversión pública, se pueden citar: el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, precedido por la Comisión Nacional de Inversiones, que puso atención especial en el control del sector paraestatal; el plan de Acción Inmediata 1962-1964, que la Secretaría de la Presidencia elaboró para responder a los requerimientos de la Alianza para el Progreso, y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. En la década de los setenta se presentan planes de más amplia cobertura. El Plan Básico de Gobierno 1976-1982, elaborado por la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, fue el antecedente del ambicioso Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que fue ampliamente difundido y cuya vigencia fue corta y desafortunada, por que se basaba en ideas muy optimistas respecto al papel que debía jugar el petróleo en las proyecciones de crecimiento económico y desarrollo del país.

Los últimos tres planes de desarrollo fueron elaborados en medio de una crisis económica sin precedentes en el país, por lo que este período se considera de transición hacia la recuperación y de Reforma del Estado en un sentido más global, que al amparo de las estrategias del plan marca el fin del Estado benefactor. Siendo que en los planes nacionales de desarrollo 1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000 predomina la enumeración de objetivos y propósitos identificados con el neoliberalismo.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Véase en el presente trabajo el apartado correspondiente al Estado y, en particular, lo relacionado al paradigma neoliberal.

### C. LA PLANEACION Y SU DISCURSO COMO PARTE DEL APARATO DE DOMINACION ESTATAL

Entendida como elemento específico y característico del Estado, la planeación se presenta como un intento de máxima racionalización de los procesos económicos y sociales, que suponen orden y estabilidad para impulsar el desarrollo en un contexto dinámico. Entonces, el Estado es quien asume la responsabilidad de institucionalizar, con base en sus principios políticos y a través de sus aparatos legales y técnico-administrativos, formas específicas de ordenación de la realidad. Es decir, el Estado se presenta como un mecanismo ideológico, por lo que la planeación y su discurso, de manera explícita, se convierten en parte del aparato de dominación política y del proceso progresivo de expansión del sistema de legitimación, materializándose como acción racionalizadora del Estado.<sup>38</sup>

Todo plan expone la estrategia con la cual el Estado ha decidido enfrentar una coyuntura. Constituye una visión de la realidad que se traslada a la sociedad a través del discurso para lograr consenso e imponerse. En este sentido, el plan puede caracterizarse como vía o discurso político-ideológico del Estado,<sup>39</sup> ya que éste encuentra su referente de sustentación en la respuesta que pueda ofrecer a la sociedad en un contexto histórico particular (se presenta en realidad como el único camino posible). El ejercicio del poder,

---

<sup>38</sup> "La planificación se presenta, desde el punto de vista del Estado, como una búsqueda de racionalización de los procesos económicos nacionales y como una necesidad de ordenamiento, adaptación y previsión frente a las coyunturas ...la planificación es esgrimida como un recurso político e ideológico frente a las crisis y una opción conservadora frente a las transformaciones estructurales." Didriksson, op.cit. La planeación... p. 31

<sup>39</sup> Se define como discurso a "...toda práctica enunciativa en función de sus condiciones sociales de producción, que son condiciones fundamentalmente institucionales, ideológico-culturales, e histórico-coyunturales. Además de ideológico, el discurso Plan Nacional de Desarrollo es un discurso político; porque, aun cuando su contenido sea primordialmente económico [como ha ocurrido en los últimos años], su producción fue ante todo un acto político del Estado. Fue un acto político también el determinar la clase de país que se quiso y el proyecto nacional que se buscó instrumentar a través de él. Fueron actos políticos, también, los discursos de los secretarios de Estado que expusieron las líneas sectoriales del Plan. Y es un discurso político, sobre todo, porque pretendió influir en la realidad y en una correlación de fuerzas específicas. Este tipo de discursos producen materialidades, porque en parte son constitutivos de realidad, de hechos o acontecimientos." Salamon, Magdalena. El proyecto educativo en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: el discurso y sus efectos extradiscursivos. México, CESU-UNAM (Cuadernos del CESU 23). 1991, p. 11 y 12

expresado a través de la planeación, como orden racional discursivo, cobra legitimidad al amparo de la interpretación e interlocución, aunque en algunos casos de la imposición, que de él hacen los individuos, bajo cualquier paradigma estatal. Por ello, se observa una sobresignificación en los conceptos empleados por el discurso, mismo que busca finalmente responder a los principios de un Estado interventor o bien de un Estado neoliberal (aunque no siempre se hace explícito desde que ideología se enfocó la solución de los problemas del país). En suma, el plan y su sentido discursivo son el soporte del Estado y sus instituciones, y de los hombres que han gobernado a México, desde la década de los treinta y hasta la actualidad.

Es posible identificar, a partir del binomio Estado-Planeación, cuatro aspectos diferentes, estrechamente ligados entre sí, que dan unidad a dicha relación: 1) la concepción de un plan, 2) la traducción de este plan a una serie de medidas concretas y específicas, 3) la organización administrativa que responde a las dos tareas anteriores y a la ejecución, supervisión y adaptación del plan a los cambios de una realidad estatal interventora o mínima, y 4) la consulta y comunicación de los objetivos del plan a partir de un discurso que conjuga, bajo un modelo de Estado determinado, la historia del país con los intereses del grupo gobernante y los de aquellos a los que va dirigido el discurso.

#### **D. PLANEACION Y PROCESO ADMINISTRATIVO**

Un sistema de planeación lleva adelante cambios de estructura, con sus consecuencias para la economía y la política. Implica entonces, un proceso y una organización administrativa (vía administradores públicos) que produzca planes, tome decisiones y ejecute acciones. Es decir, "la planeación del sector público constituye un proceso que combina tareas de investigación y estudio con decisiones políticas que deben traducirse en cálculos y especificaciones cualitativas, y con actuaciones destinadas a lograr el cumplimiento de los planes y políticas formulados."<sup>40</sup> Estas acciones corresponden a las conocidas

---

<sup>40</sup> Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo. 15a. edic., México, Siglo XXI, 1989, p. 5

etapas de previsión, planeación, organización, integración, dirección y control en que se acostumbra fragmentar el proceso administrativo.

## **E. LA PLANEACION COMO PRECEPTO CONSTITUCIONAL**

La dimensión jurídica de la planeación refleja los principios políticos que constituyen al Estado liberal. Principios como la soberanía popular y la representación política han determinado que el proceso de planeación sea identificado como precepto constitucional. Así, la planeación se ha convertido en un precepto legal cuya aplicación sólo es posible en el marco del Estado moderno. La planeación no puede presentarse sino como un refuerzo y contrapeso constitucional de la manera de conducirse del Estado.

En el país, en diciembre de 1982, fue expedida una nueva Ley de Planeación, que sustituyó a la antigua de 1930, y que está actualmente vigente. Entre otras cosas, esta ley establece los principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, y determina la formulación de un plan de gobierno que señale las estrategias generales, las prioridades y las líneas de acción para el desarrollo del país. Proporciona también las bases para la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y establece distintas vertientes de responsabilidad: la obligatoria, para los organismos y entidades del gobierno federal (el ejecutivo debe de informar sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en el informe presidencial y en la Cuenta Pública); la de coordinación, para articular los propósitos nacionales con los planes estatales y municipales y la de inducción y concertación, para acordar proyectos con los sectores privado y social.

En 1983 fueron reformados los artículos 25 y 26 constitucionales, con objeto de definir los diferentes conceptos y las responsabilidades y la obligatoriedad de los actores involucrados en las tareas de planeación. Dichas reformas contribuyeron a que la dirección de la estrategia de desarrollo, de la política económica y de la planeación se enmarcara en el sistema de economía mixta.

Con la reforma al artículo 25, se reconoció explícitamente la facultad y responsabilidad del Estado para conducir el desarrollo nacional hacia propósitos e intereses de carácter general, al que concurrían el sector público, el sector social, el sector privado y otras formas de actividad económica. La reforma al artículo 26, por su parte, estableció las facultades para que el Estado organizara un sistema de planeación democrática, lo que implicó un sustento jurídico para la realización obligatoria del Plan Nacional de Desarrollo, así como un compromiso de las instancias gubernamentales para convocar a la población a participar en las tareas de consulta y análisis de los asuntos nacionales, con el fin de aportar puntos de vista que dieran un margen mayor de legitimidad a lo formulado como planes.

## F. LA PLANEACION EDUCATIVA EN MEXICO

En México, el origen de la planeación educativa,<sup>41</sup> está condicionada por el Estado, el contexto histórico, la identificación de problemas a resolver y la iniciativa de las autoridades educativas, por eso se ha presentado como un factor y prerequisite para el desarrollo. Se entiende así a la educación como un acto controlado, vía planeación, que busca dar respuesta y producir cambios dentro de los límites previamente fijados por el poder estatal, llamado por momentos: benefactor o neoliberal.

La planeación educativa de corte desarrollista, en los años cincuenta,<sup>42</sup> se presentó como una respuesta de índole benefactora frente a las presiones sociales y la demanda de profesionales que se sumaron a la industria nacional. Tal caso fue porque había una mayor demanda de educación, sosteniéndose

---

<sup>41</sup> Debe ser entendida como la "...actividad que surge en un contexto económico y social determinado como parte indisoluble del discurso político del Estado mexicano y recorre también las fases de su propia construcción histórica." Didriksson, op. cit., p. 26

<sup>42</sup> Las propuestas educativas anteriores a 1959 deben ser consideradas como antecedentes inmediatos al proceso de planeación educativa, no obstante algunas hayan llegado a traducirse en planes y acciones concretas. Por ejemplo, cuando los resultados obtenidos en el terreno educativo, a partir del Plan Sexenal del gobierno de Lázaro Cárdenas, demuestran como "...se incrementó el porcentaje presupuestario (12,4 %) pero no llegó a la meta de 20 %: se incrementó la educación socialista basada en los postulados y orientaciones de la Revolución Mexicana; se desarrolló la enseñanza técnica y se redujo el analfabetismo". Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. México, Sep-70 (Colección No. 215), 1975, p. 80

que la educación actuaría como mecanismo de movilidad social ascendente y de igualación de oportunidades. Sin embargo, debido al lento desarrollo industrial de México, éste no fue capaz de crear empleos suficientes para absorber a los jóvenes, dando por resultado que los estudiantes se quedaran en el sistema educativo demandando estudios en los siguientes niveles, lo que, a su vez, terminó por desequilibrar la estructura organizativa y el crecimiento del sistema de educación pública.

Para 1968, después del movimiento estudiantil, se hizo necesaria una reforma educativa, ya que había, junto con las necesidades educativas, el planteamiento político de una mayor participación; la idea del diálogo y la planeación participativa empezaron a tomar forma, al existir la aprobación gubernamental para cambiar en esa dirección. A partir de estas bases, en 1970, el Estado lleva a cabo cambios significativos: una apertura democrática y una reforma educativa. Esta reforma educativa puede decirse que "...constituyó un esfuerzo de adecuación a la realidad nacional, de ampliación de la oferta educativa para aliviar las tensiones sociales, de una modernización de los conceptos educativos y del contenido de la educación, y para flexibilizar el sistema y el servicio público de la educación superior."<sup>43</sup> No obstante, las circunstancias concretas que hicieron indispensable la reforma fueron: el crecimiento demográfico, el inicio de un modelo nuevo de desarrollo económico, los desequilibrios regionales y, que la población joven del país fuera la más numerosa y que generara una demanda cada vez mayor de los servicios educativos. Por ello, se puede afirmar que la reforma educativa fue en realidad una política de intercambio del Estado, hecha como respuesta a presiones y desequilibrios sociales, quedando la reforma pedagógica en segundo término. A pesar de esta evidente situación, a lo largo del tiempo el Estado ha pretendido mostrar a la planeación desde una posición administrativa, cuando ha sido el peso de la realidad política lo que ha prevalecido.

A partir de la segunda mitad de la década de los setenta, cuando da inicio una crisis de carácter estructural en la economía mexicana, el Estado impulsa nuevos programas, proyectos y planes de desarrollo en todos los sectores con

---

<sup>43</sup> Castrejón Diez, Jaime. Ensayos sobre política educativa. México, INAP, 1986, p. 112 y 113

un enfoque más prospectivo. Esto convierte a la planeación en una actividad prioritaria para el país. La programación se hace obligatoria para todas las secretarías de Estado. Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que realiza funciones relacionadas con la planeación, programación y coordinación de los diferentes sectores del servicio público, bajo la visión de ser el organismo central y permanente de la planeación del Estado.

La planeación educativa fue adquiriendo características peculiares según las necesidades, problemas y recursos de cada organismo, institución o sector, de tal forma que pudieran coordinarse con el desarrollo económico y se lograra optimizar su utilización y funcionamiento bajo los lineamientos del Estado, vía SPP.

La política de planeación educativa inicia formalmente a partir del año de 1977, con el Plan Nacional de Educación, que "...obedece a un propósito global de congruencia. Lo que se pretende es la compatibilidad interna del sistema, su mejor vinculación con el todo social y, primordialmente, el acercamiento de la realidad educativa a las normas que justifican la acción del Estado."<sup>44</sup>

En mayo de 1980 se da a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, preparado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el cual culmina la secuencia de elaboración y sistematización, diseño y confección de la fase de implantación de la Planeación en México. Para el sector educativo, este plan propuso: "1) asegurar la educación básica universal de diez grados a toda la población; 2) vincular al sistema educativo con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; 3) elevar la calidad de la educación; 4) mejorar el nivel cultural del país, y 5) aumentar la eficiencia del sistema educativo."<sup>45</sup> Estas acciones prioritarias mostraron la insistencia por seguir fomentando la vinculación del sistema educativo con los procesos productivos para el desarrollo integral del país.

---

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 121

<sup>45</sup> Poder Ejecutivo Federal. SPP. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, abril de 1980, p. 79, 129, 131, 215 y 190

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, no se presentó un programa aislado de educación, sino que ésta quedó inserta como uno de sus capítulos. El plan establecía tres propósitos fundamentales para el sector educativo "1) promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana, 2) ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los fines culturales, deportivos y de recreación, y 3) mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación."<sup>46</sup> Aunado a ello, un nuevo concepto se convierte en el objetivo central del sistema educativo: la *calidad*. Este concepto significó entrar, después de la expansión de la educación, tanto pública como privada, en una etapa de consolidación, lograda a través del mejoramiento del servicio de la educación. Aparece también, otro concepto: la *descentralización*. Este concepto significó que cada estado de la federación administrara su propio sistema educativo y que fuera el gobierno federal quien desempeñara la función explícita de vigilancia de la norma, y con ello realizar la administración del servicio más directamente.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableció como categoría central la política de modernización, inherente, también, a la educación. Así, la educación moderna tenía asignado: "a) responder a las demandas sociales, b) corresponder a los propósitos del desarrollo nacional y, c) promover la participación social y la de los distintos niveles de gobierno para contribuir con su potencial y sus recursos a la consecución de las metas de educación nacional."<sup>47</sup> Para alcanzar lo anterior, la política del sector descansó en la descentralización y la calidad (que incluye características de eficiencia y eficacia). Bajo esta tónica, los discursos sobre planeación educativa señalaban que la educación debía ser de 'calidad, democrática, nacionalista y popular', vinculada con los conocimientos y las tecnologías, y con el aparato productivo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la política educativa forma parte de la política de desarrollo social. A la educación se le considera como

---

<sup>46</sup> Poder Ejecutivo Federal. SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, mayo de 1983, p. 221

<sup>47</sup> Poder Ejecutivo Federal. SEP. Programa de Modernización Educativa 1989-1994. México, octubre de 1989, p. 18

un medio para impulsar el bienestar social y para garantizar una mayor productividad, el crecimiento económico y una mayor justicia social. Señala como directrices educativas: 1) impulsar constante y vigorosamente a la educación, y consolidar los cambios que aseguren que ella sea un apoyo decisivo para el desarrollo, 2) organizar una cruzada permanente por la educación con todos los ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y con los diversos grupos sociales, 3) dar prioridad al gasto público en materia educativa y, 4) elevar la calidad de la educación.<sup>48</sup>

## **G. LA PLANEACION DESDE LA OPTICA UNIVERSITARIA**

La materialización de la planeación educativa en México no fue resultado de un proceso interno de las instituciones de educación superior, sino de la aceptación por parte de éstas del consenso normativo que en torno a la planeación global fue institucionalizado por el Estado. Bajo esta óptica, la planeación muestra la subordinación que las instituciones públicas y privadas de educación superior tienen respecto al Estado.

En particular, en algunas universidades, la planeación paso a formar parte de sus lineamientos. Entre las razones por las que se da inicio la planeación de la educación superior se encuentran: "...la necesidad de regular el crecimiento y tamaño de las instituciones educativas y de las universidades centrales; la explosividad y conflictividad estudiantil; la desvinculación de la formación educativa con el sector productivo; la necesidad de orientar la educación en la formación de recursos humanos; la búsqueda de la eficiencia, de la coordinación interinstitucional y la eficiencia en la administración de los sistemas; la búsqueda de un mayor financiamiento y presupuesto."<sup>49</sup> Así, la planeación educativa superior no apareció aislada del contexto económico y social.

Los antecedentes de la planeación educativa a nivel superior, remiten a la constitución de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de

---

<sup>48</sup> Poder Ejecutivo Federal SHyCP. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, junio de 1995, p. 85

<sup>49</sup> Didriksson, op. cit., p. 26

Educación Superior (ANUIES), en marzo de 1950, que inicialmente reunió a veintiséis instituciones universitarias, contando en la actualidad con noventa y nueve, cuya finalidad ha sido: "...estudiar los problemas académicos y administrativos del sistema nacional de educación superior para su planeación integral dentro del sistema nacional educativo y sugerir a las instituciones miembros, y a las autoridades educativas, la adopción de recomendaciones para el mejor funcionamiento de las instituciones de educación superior."<sup>50</sup>

El papel de la Asociación ha sido relevante en la definición de las políticas generales de la educación superior y en el desarrollo de este nivel educativo en el país. En 1968 se crea, como organismo de la ANUIES, el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (CPNES) con la finalidad de elaborar un plan nacional de educación superior. Este centro presentó un diagnóstico preliminar en 1970 que señalaba lo siguiente: "...la planeación de la educación superior constituye una previsión hacia el futuro que tiene como objeto central, lograr la mayor eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles que se destinan al sistema. Además, y consecuentemente, indica los medios y mecanismos necesarios para allegarse de recursos que serán requeridos para cumplir en las demandas previsibles del desarrollo económico y social del país."<sup>51</sup> Estos objetivos se ubican, entonces, como un servicio instrumental que debe adecuarse al proceso de desarrollo.

Frente a la expansión de la educación media y superior, se agudizaban y tensaban las contradicciones del sistema educativo, con la virtual masificación que minaba las expectativas del desarrollo, siendo la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la institución más representativa de este fenómeno. Esta contradicción fue resuelta recurriendo a la planeación del crecimiento de la institución. En 1966, se crea para tal efecto la Comisión Técnica de Planeación Universitaria, que tuvo como objetivo "...racionalizar el desarrollo de la universidad para adecuar su crecimiento, no sólo en cuanto a la población estudiantil, profesorado, investigadores, personal administrativo y

---

<sup>50</sup> Rangel Guerra, Alfonso. La Educación Superior en México. México, El Colegio de México (Colección Jornadas No. 86), 1983, p. 43

<sup>51</sup> Citado por Didriksson, op. cit., p. 68

sus respectivas actividades, sino también, en lo referente al atraso relativo de la universidad como agente promotor del desarrollo."<sup>52</sup> Así, la planeación en la UNAM es concebida bajo tesis desarrollistas, cuya propuesta era orientar las acciones universitarias (sentido social y participación económica) hacia la solución de los problemas nacionales. No obstante, en la planeación de la UNAM se dio una solución que mediatizaba la presencia del Estado en una entidad autónoma, prevaleciendo una concepción más administrativa que educativa, como lo demuestra el hecho de que la misma planeación se haya orientado para servir como mecanismo de adecuación del aparato administrativo y permitir, a partir de ahí, la actualización de la universidad.

La reforma educativa tuvo como uno de sus principales objetivos a la UNAM. Sobre todo porque fue en esta institución de donde partieron las críticas y las formas de organización más avanzadas durante el movimiento del 68; además, fue el lugar que mantuvo el conflicto educativo y político principal, acumulándose las tensiones y contradicciones más evidentes de la educación masificada. Así, a partir de los años setenta, se buscó impulsar en la UNAM un nuevo modelo de crecimiento y reforma. A través de la planeación, se pretendió dar respuesta a la demanda social de educación, propiciando el equilibrio en la distribución escolar por áreas de estudio, transformando los sistemas tradicionales de enseñanza, incrementando el subsidio, reestructurando el marco legal y fundando nuevas opciones de educación universitaria en la Ciudad de México (la Universidad Autónoma Metropolitana y las ENEP'S).

El proceso de planeación de la educación superior, bajo sus características actuales, fue implantado con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (diciembre de 1976), la reforma política y las primeras definiciones de política educativa. En la citada ley, por ejemplo, se considera la ampliación y precisión de las responsabilidades del Estado en materia educativa al confiar a las autoridades federales facultades de promoción y coordinación, además de las ya establecidas por la Ley Federal de Educación. Esto dio pie a la

---

<sup>52</sup> Monjarez L. y Riva Palacio. "Reforma y planeación universitaria: el caso de la UNAM", en *La planeación universitaria en México*. México. UNAM, 1970, p.163

aceleración del proceso ya iniciado de reorganización de la SEP, a fin de que asumiera con mayor rapidez y eficacia las tareas de coordinación interinstitucional en todo su sistema; en este organismo serían creadas en 1978, las subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica y la de Planeación Educativa, de donde partirían, junto con la ANUIES, las orientaciones centrales de la planeación educativa hacia la educación superior.

La política educativa a partir de entonces, y asumida como *reforma universitaria* por la UNAM, aparece totalmente identificada con la planeación; se convierte en el instrumento de acción y concepción global del sistema, en donde la administración universitaria ya no sería sólo relación jerárquica, sino fundamentalmente dirección racionalizadora, que tendería a coordinar y centralizar las tareas de planeación institucional bajo los dictados del Estado.

En 1979, producto de la cooperación entre la ANUIES y la SEP, fue puesto en marcha el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), que tuvo su expresión en el Plan Nacional de Educación Superior 1980-1982, y fue sostenido en un sistema organizativo "...en cuya base estarían las Unidades Institucionales de Planeación (UIP) junto con una serie de organismos de coordinación de agentes públicos y privados y de integración de la SEP y la ANUIES, tanto a nivel estatal con las Coordinaciones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), a nivel regional con las Coordinaciones Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES), y a nivel nacional a través de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); este último organismo cúpula y en donde, en su conjunto, dan cuenta de la estrecha relación lograda entre las instituciones de enseñanza superior y el Estado."<sup>53</sup> Con el SINAPPES se hace explícita la intención del gobierno de contar con un órgano institucional, de jerarquía, que lograra el mejoramiento cualitativo de la educación superior. En razón de lo anterior es que el Estado racionalizó la inversión en la educación superior, de tal forma que los resultados obtenidos por el sistema tuvieran mayor incidencia en el desarrollo económico del país.

---

<sup>53</sup> Didriksson, op. cit., p. 209

En 1982, la CONPES pública los documentos 'Plan Nacional de Educación Superior, Evaluación y Perspectiva' y 'Recomendaciones Normativas para la Educación Superior en México', en donde hace observaciones para mejorar las funciones adjetivas y sustantivas del sistema, amén de sumar las aportaciones formuladas en los planes estatales e interinstitucionales de educación superior; para 1983, como política educativa del nuevo sexenio, se produjo el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), que estaba formado por un conjunto de programas que buscaban consolidar el funcionamiento del SINAPPES, mismo que para 1986 es sustituido por el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que habría de ser el documento marco para iniciar las tareas encaminadas hacia la excelencia educativa.

La crisis económica de los ochenta agudizó más la disparidad existente entre la planeación como programas y la planeación como realizaciones, ejerciendo efectos desarticuladores sobre el sistema de educación superior.<sup>54</sup> La dinámica de expansión y diversificación universitaria que duró más de una década (70) perdió bruscamente sus bases financieras de sustentación y experimentó un cambio significativo en sus vínculos con la sociedad, tanto por el lado de la demanda de ingreso (en el caso de la UNAM) como por el de las posibilidades de empleo de los egresados. Se presentaron también una serie de obstáculos para que la planeación en su vertiente técnico-administrativa se llevara a cabo adecuadamente, como "...la falta de participación de los órganos académicos colegiados, limitándola a las unidades institucionales de planeación; la poca articulación entre la planeación, la toma de decisiones y el quehacer institucional; limitaciones de orden metodológico; falta de voluntad política para apoyar los esfuerzos de planeación y complejidad inherente del proceso de planeación, dada la gran heterogeneidad y

---

<sup>54</sup> Cabe hacer notar, para el caso de la UNAM, que si bien el subsidio federal se ha mantenido hasta la actualidad en un margen del 90 % del total de su presupuesto, desde el sexenio salinista se han instrumentado en la institución mecanismos de financiamiento libre, a través de la Fundación UNAM, préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, convenios con la iniciativa privada y con diversas instituciones académicas, culturales y oficiales, así como las aportaciones de ex-alumnos, que han servido para mostrar el grado de corresponsabilidad institucional y personal que puede lograrse al amparo de políticas propiamente 'modernizadoras'. Véase Méndez Reyes, Jesús. "La Educación Superior en México y su financiamiento. El caso de la UNAM". Ponencia presentada en el Foro Nacional. La Educación Superior en México: políticas y alternativas. UAM-Xochimilco, mimeo, 27-29 de noviembre de 1996.

diversidad de regímenes jurídicos de las instituciones.<sup>55</sup> Algo semejante ocurrió con lo referente a contenidos, planes, programas y estructura académica. Esta situación de deterioro institucional y de desarticulación de las líneas que vinculan a la educación superior con la sociedad y con el Estado, balance de una década de crisis, obligó al Estado, en la segunda mitad de la década de los ochenta, a impulsar una política modernizadora, la cual buscó ofrecer una respuesta (acorde al programa integral de cambios: Reforma del Estado) a los problemas de la nueva fase del desarrollo educativo, ahora a través de la generación y divulgación de una cultura de evaluación.

---

<sup>55</sup> Mendoza Rojas, Javier. "Innovación en la planeación nacional de la Educación Superior", en Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México. México, UAM-Xochimilco (Colección Memorias), 1993, pp. 22 y 23

## APARTADO III

### LA RELEVANCIA DE LA EVALUACION

*"Si se desea que el Estado en realidad se ponga al servicio de los ciudadanos y de la sociedad es indispensable disponer de un sistema de evaluación concreto, práctico y confiable de los resultados de la acción administrativa."*

Michel Crozier

En México, durante los últimos años, la evaluación como instrumento de valoración, verificación, medición y ajuste de las políticas gubernamentales, ha encontrado su máximo referente en la educación superior. Situación insoslayable que muestra cómo la evaluación, constituida en la última etapa del proceso de planeación, ha sido retomada con énfasis por el discurso político, en un contexto dinámico de reforma estatal, cuando se abordan las viejas y nuevas prácticas de la educación superior y se implementan mecanismos para dar un mayor margen de corresponsabilidad a los actores involucrados en la instrumentación de la misma.

#### **A. LA EVALUACION UN INSTRUMENTO DE CONTROL**

La evaluación es substancialmente un instrumento de control que permite valorar, cualitativa y cuantitativamente, los resultados de la toma de decisiones que buscan orientar el desarrollo del país, se tenga una participación ya sea desde el terreno público o privado. En un sentido global, es el Estado quien ha detentado el control del proceso de evaluación como parte intrínseca de la planeación nacional, desde la colocación del tema en la agenda, pasando por el debate y hasta su implantación. Esta responsabilidad, discursiva y técnicamente asumida, a dado pie al manejo de la noción de Estado Evaluador,<sup>56</sup> como ente que entrelaza, redistribuye y racionaliza, las prácticas,

---

<sup>56</sup> "...el surgimiento del Estado evaluador no es producto del momento, ...el ascenso del Estado Evaluador ha sido sustentado por lo que se parece más a respuestas incrementales y de corto plazo a las circunstancias, algunas económicas, otras ideológicas." Neave, Guy. "La

actitudes y valores actuales, entre las instituciones y el gobierno (en un Estado neoliberal), sobre todo por lo que se refiere a la educación.

Atada a la dinámica estatal contemporánea, la evaluación es una herramienta que presenta connotaciones técnico-operacionales y político-discursivas, cuya finalidad consiste en identificar una problemática, analizarla y explicarla, para sustentar la toma de decisiones oportuna, orientada a la optimización del funcionamiento de las instituciones. La evaluación atiende a una racionalidad estatal dirigida (en función de un contexto nacional y mundial de cambios disruptivos de la vida social, económica y política) no sólo a mostrar las fallas, sino a instrumentar medidas para superarlas.

Particularmente, el impulso que se ha dado en México al proceso de evaluación de la educación superior, bajo la lógica de un Estado neoliberal, ha tenido como vértices conceptuales la excelencia,<sup>57</sup> la calidad,<sup>58</sup> la eficacia y la equidad, frente a los cuales el pasado sólo ha podido ser calificado como improductivo, ineficaz y desordenado. Hecho respecto al

---

educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Oriental, 1986-1988", en *Universidad Futura*. Vol. 2, Núm. 5, UAM-Azcapotzalco, otoño de 1990, p. 5

<sup>57</sup> "Durante los últimos ...años, hemos presenciado una modificación paulatina del énfasis del discurso gubernamental, dando lugar a nuevos juegos del lenguaje: la 'igualdad de oportunidades' de los años setenta que acompañó la expansión del sistema educativo superior ha cedido su lugar a la exaltación de la realización individual, reconociendo en todo momento las virtudes que acompañan a la racionalización administrativa... Los cambios de la educación superior en México se han apoyado en el discurso de la Excelencia, que tuvo su origen en 1982, cuando Peters y Waterman impactaron el mundo de los negocios y la administración al publicar su libro *En busca de la Excelencia...* Si bien esta propuesta no ha sido trasladada en sus términos más precisos a la educación superior, es innegable que recupera algunos de sus elementos esenciales. La reiterada presencia del discurso de la Excelencia demuestra la fuerza del lenguaje como herramienta para moldear el comportamiento... que exalta las bondades de la realización individual." Ibarra Colado, Eduardo. "El futuro de la Universidad en México: los resortes de la diferencia", en *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*. Núm. 55, Año 9, UAM-Azcapotzalco, junio de 1993, pp. 69 y 70

<sup>58</sup> Se afirma que la evaluación debe certificar el logro de la calidad. Pero existe una polémica sobre lo que esta última significa. Varela Petito propone distinguir tres escalones de definición. "El primero es ontológico: la calidad sería un valor fijo y permanente, pero su identificación y concreción teóricas requerirían de una discusión filosófica y epistemológica... El segundo escalón es valorativo ...la calidad sería la realización de ciertos valores socialmente aceptados... el tercer escalón [sería] ...la definición de calidad como fundamento de metas de política (educativa, para el caso)." Varela Petito, Gonzalo. "La política de evaluación de la educación superior", en *Escenarios para la Universidad Contemporánea*. Muñoz García, Humberto y Rodríguez Gómez, Roberto (Coord.), México, CESU-UNAM (Pensamiento Universitario 83), 1995, p. 84

cual conviene ser cuidadoso, ya que se trata no solamente de identificar los yerros, sino también de poner en marcha medidas para mejorarlos. No debe olvidarse que las políticas neoliberales no rompen estrictamente con el pasado benefactor, sino que se constituyen como su continuación y perfeccionamiento, bajo una naturaleza estatal dinámica fundada en principios liberales.

## B. EVALUACION: TEMA GUIA EN LA AGENDA DE LOS NOVENTA

La evaluación constituye uno de los temas eje de la agenda de los noventa. No sólo en América Latina, sino que en Norteamérica y Europa se ha constituido en un asunto central de las políticas gubernamentales. Lo que significa que existe una problemática común (la Reforma del Estado es un proceso internacional), a cuyo concurso concurre la evaluación como un instrumento o mecanismo correctivo.

A partir de la década de los ochenta, América Latina confronta un conjunto de nuevos problemas y desafíos, lo que la obliga a tomar medidas consideradas pertinentes para solventarlos y crear una base estable para continuar su desarrollo. En este sentido, esta región trabaja para identificar la manera en que la evaluación resulte acertada en una *transición asistida* hacia el desarrollo.<sup>59</sup> Ahora bien, el compromiso de los estados con la evaluación en realidad ha resultado diverso y por eso se le relaciona con el clima político de

---

<sup>59</sup> En un escenario mundial lleno de innumerables y consistentes transformaciones, en el que la Reforma del Estado sólo puede explicarse como un proceso internacional, instituciones que tradicionalmente han atendido el problema del desarrollo en sus distintas vertientes, como la ONU y su Programa para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Comisión Económica para América latina (CEPAL), al lado del gobierno del país en desarrollo, la población global y las organizaciones privadas, voluntarias no gubernamentales, han debido guiarse en diferentes momentos por los propósitos de evaluación siguientes: "a) Informar acerca de la toma de decisiones políticas. b) Indicar si se logró o no cumplir con las metas de desarrollo establecidas. c) Identificar las causas del éxito o fracaso. d) Supervisar el progreso de los esfuerzos de desarrollo. e) Señalar las necesidades o deficiencias que se han manifestado continuamente. f) Controlar al evaluando. g) Aportar a la teoría del desarrollo. h) Revelar eficiencias o ineficiencias económicas." Bilinsky, Paula R. "Nuevas orientaciones para la evaluación de la asistencia para el desarrollo." Bernardo Kliksberg (Comp.), en *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994, p. 176

discusión que ha generado la estrategia, y con la capacidad del Estado (vía discurso y legalidad) para involucrar a los diferentes actores al proceso.

La evaluación experimenta ciclos en cada uno de los países. En México el tema de la evaluación ha evolucionado de una discusión entre el Estado y las instituciones, en un primer momento, hasta una discusión entre los viejos protagonistas con nuevos actores, mismos que han incorporado sus demandas y su desempeño particular para contribuir en los resultados. Entonces, al ser la evaluación ya objeto de formulación de políticas, es permisible hablar de una clara disposición del Estado para hacer de la misma uno de sus instrumentos de racionalidad política, y constituirlo en espejo o vía de una naturaleza estatal conciliadora, que le permite adoptar los nuevos principios neoliberales sin menoscabo de sus principios benefactores anteriores.

### **C. LA EVALUACION Y EL DISCURSO DE LA CORRESPONSABILIDAD**

La evaluación, como componente último del proceso de planeación, debe ser considerada como mecanismo correctivo de la estrategia con la cual el Estado enfrenta la presente coyuntura, que ha empezado ya a ser descrita a partir de una lógica próxima a la del mercado: al no existir calidad y ser el costo muy alto, se busca alentar la iniciativa y el sentido empresarial individuales, proyectar una ética competitiva entre los individuos y entre las instituciones, para sustentar la productividad de la nación.<sup>60</sup> Esta amplitud en sus atributos ha implicado que la evaluación se configure, no sólo como un procedimiento característico de control del Estado, sino sobre todo como un instrumento de evaluación del desempeño del Estado mismo.

En México, el discurso político ha experimentado cambios radicales a partir de los años ochenta, como consecuencia de la presencia de un nuevo paradigma estatal, el neoliberal, que apuesta más a la participación de la sociedad que a la intervención del Estado. Se tiene entonces que la planeación recurre al discurso para expresar el compromiso del Estado por cumplir sus objetivos, mientras que la evaluación recurre al discurso para que

---

<sup>60</sup> Neave, Guy. " La educación superior bajo... op. cit. p.15

sus interlocutores se encarguen de cumplir los objetivos. La planeación atiende a la razón de Estado, mientras que la evaluación, se pretende también discursivamente, atiende a la razón de la sociedad. En la planeación el responsable último es el Estado, mientras que con la evaluación se pretende, también discursiva e instrumentalmente, la responsable última sea la sociedad.

Existen dos parámetros para respaldar la aseveración de que la evaluación es un instrumento 'formal y condicional' en la actividad racionalizadora del Estado. Está, por una parte, el hecho de la irrupción de nuevos códigos discursivos, hermanados con la lógica del Estado neoliberal, que hace de ellos valores instrumentales en la discusión de la instrumentación de las políticas públicas, en especial por lo que toca a la educación superior. Por otra parte, bajo el velo de la dinámica estatal, se muestra también una politización alrededor de la actividad de evaluación, debido a las negociaciones, protestas y discusiones de parámetros, indicadores y criterios de juicio, entre la sociedad y el gobierno, y entre el gobierno y sus instituciones.

#### **D. LA EVALUACION Y SU DIMENSION TECNICA**

La evaluación tiene como objetivo principal el constatar (y no necesariamente medir) la efectividad de un sistema institucional, a partir de un marco valorativo y de uno o más tipos de instrumentos de evaluación preestablecidos que sirven para monitorear las principales variables del sistema: ingreso, matrícula, eficiencia, planta académica y financiamiento.

Siendo que el nuevo discurso de educación superior está centrado en atender los problemas institucionales a partir del argumento de la calidad, la excelencia, la equidad y la eficacia, se trata de:

- a. Garantizar que determinadas normas y valores académicos se hallan protegidos y serán asegurados.
- b. Asegurar al público que se cumplen niveles básicos de rendimiento y/o que se obtienen resultados satisfactorios para el nivel de gastos alcanzado.
- c. Racionalización de programas, recursos y estructuras.
- d. Asegurar que se alcancen los estándares profesionales exigidos, incluyendo aquellos relacionados con la 'buena práctica' profesional.

- e. Responsabilidad pública (accountability), o sea, asegurar que las instituciones cumplan sus propios objetivos o los objetivos definidos por sus patrocinadores o dueños.
- f. Mejoramiento sostenido de los programas o instituciones.
- g. Facilitar la decisión sobre la asignación de recursos."<sup>61</sup>

El marco evaluativo también puede concebirse a través de tres aproximaciones básicas a los fenómenos de evaluación: "a. Como orientados a constatar la obtención de metas; b. Como orientados a constatar el funcionamiento efectivo de la organización; c. Como orientados a constatar hasta dónde se satisfacen los estándares de un gremio, grupo de instituciones y/o del gobierno."<sup>62</sup>

Los tipos generales de evaluación a ser empleados por los distintos regímenes evaluativos se ordenan de la siguiente manera:

"a. *Autoevaluación por la unidad institucional.* Puede o no estar referida a estándares externos provistos por el sistema, el gremio, etcétera. Puede orientarse o no a constatar hasta dónde se han obtenido ciertas metas. Puede evaluar o no el funcionamiento efectivo de la unidad.

b. *Juicio de pares externos.* Puede o no ser precedido de una autoevaluación de la unidad evaluada. Podrá ejercerse o no mediante visitas, guiarse por normas provistas por el sistema o el gremio, y focalizarse en la obtención de metas o la efectividad en el funcionamiento.

c. *Aplicación de indicadores de 'performance'.* Estos últimos podrán ser definidos por el sistema o por el gobierno. Este procedimiento descansa en información cuantitativa, que puede referirse ya bien a 'inputs', a procesos o a productos. Habitualmente no entraña autoevaluación previa de la unidad y puede o no recurrir al juicio externo de pares.

d. *Un proceso estructurado.* Que considera los resultados de uno o más de los procedimientos mencionados más arriba, con el fin de asegurar consecuencias, sea a nivel institucional o del sistema, sea que las consecuencias buscadas sean mejoramiento de procesos, desarrollos

---

<sup>61</sup> Bruner, José Joaquín, "La Evaluación de la Investigación Científica." En *Universidad Futura*. Vol. 3, Núm. 8 y 9, UAM-Azcapotzalco, invierno de 1991, p. 98

<sup>62</sup> *Ibidem.*, p. 99

programados, asignación de recursos, etcétera. Puede o no emplear incentivos y sanciones.

e. *Producción de 'decisiones categoriales'*. Públicamente disponibles, tales como la calificación de instituciones, comparaciones entre ellas o, incluso, la elaboración de 'rankings'.<sup>63</sup>

## E. EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

La evaluación de la educación superior encuentra sus antecedentes más remotos en las instituciones de los Estados Unidos, cuando a finales del siglo XIX tiene lugar la fundación de instituciones de educación superior, que desafían el prestigio de las viejas instituciones,<sup>64</sup> y surgen los primeros intentos sistemáticos para evaluar su calidad. Después de la Segunda Guerra Mundial, la evaluación de la calidad de la educación se hará más puntillosa y se trasladará al estudio del financiamiento, a la clasificación por el prestigio, a los mecanismos de autoevaluación, amén de la utilización de medidas objetivas de resultados.

Por lo que respecta a Europa, en Inglaterra serán las universidades antiguas (Oxford y la Universidad de Londres, particularmente), que no estaban sujetas a ningún control estatal, las que supervisen a las de menor rango, hasta la primera mitad del siglo XX. Poco a poco se transitará hacia una fórmula evaluadora, que para finales de la década de los ochenta encargará la tarea de revisar y evaluar los procedimientos, que las propias universidades establecerán para elevar la calidad, en una Unidad de Auditoría

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> "Harvard (1636), Yale (1746), Princeton (1746) y Columbia (1754), se ven desafiadas hacia 1900 por Chicago, Stanford y John Hopkins... Al aumentar el número de Instituciones de Educación Superior y su diversificación, se sintió la necesidad de algún mecanismo de evaluación que permitiera al público -clientela de las IES- tener una idea de la calidad que podía esperar de una institución determinada. En forma congruente con la tradición liberal norteamericana, surgieron los primeros esfuerzos cooperativos institucionales para establecer mecanismos de lo que se llamo acreditación." Martínez Rizo, Felipe. "La calidad de las instituciones de Educación Superior. Su evaluación y su promoción", en La calidad de las instituciones de educación superior. Su evaluación y su promoción. México, UNAM (Cuadernos de Planeación Universitaria. 3a. Epoca, Año 6, Núm. 1), mayo de 1992, p. 29

Académica.<sup>65</sup> Francia, por su parte, como resultado del movimiento de mayo de 1968, desarrollará diversos mecanismos de supervisión que culminarán en 1985 con la creación del Comité Nacional de Evaluación. Holanda, España, Alemania, Dinamarca y los países escandinavos, amén de otros países de Europa oriental, han desarrollado también, sobre todo a partir de la presente década, sistemas de evaluación para sus instituciones de educación superior.<sup>66</sup>

En el caso de América Latina, países como Colombia, Venezuela y Brasil han experimentado, en ocasiones de manera irregular, con la evaluación de la educación superior en los últimos 30 años. De México, en particular, se pueden mencionar:

- Los trabajos de autoestudio y planeación realizados en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey desde 1967 y en la Universidad Autónoma de Guadalajara poco después;
- Los autoestudios asesorados por Don Pablo Latapí en cuatro instituciones, dos públicas y dos privadas, (1969-70);
- La planeación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y sus sistemas de diagnóstico y planeación permanente (1973-1990);
- El impulso dado por la Secretaría de Educación Pública para la realización de autoestudios en las universidades públicas (1974);
- Los trabajos del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior a nivel nacional, regional, estatal e institucional (1979 a la fecha);
- Y finalmente, después de varios intentos y recomendaciones de la ANUIES ...el establecimiento de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), en noviembre de 1989.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem.*, p. 33

<sup>66</sup> "La Evaluación institucional se presenta en la tradición Europea, como en Holanda (VSNU-Asociación de universidades holandesas; IHE-Inspectorate of Higher Education), Dinamarca (Evalueringscenteret -Centre for Quality Assurance and Assessment), Suecia (NBUC-National Board of Universities and Colleges), España (Plan Nacional de Evaluación Institucional de la Enseñanza Superior, del Consejo de Universidades/ Ministerio de Educación); o en Colombia (CNA-Consejo Nacional de Acreditación), o Cuba (Ministerio de Educación Superior). Naturalmente, la evaluación institucional se aplica a distintos niveles: la institución, las facultades, los departamentos, etc. Este tipos de evaluación está basada en un horizonte temporal cíclico, generalmente de 4 a 6 años." Martínez, Eduardo. "La Evaluación de la Educación Superior". UNESCO, mimeo, p. 5

<sup>67</sup> Martínez Rizo, op. cit., p. 37

Como se observa, estos trabajos son elaborados sobre todo a partir de la década de los setenta, cuando en México se habla insistentemente de una 'crisis de la educación superior', no obstante haber crecido su financiamiento, su número de instituciones, su personal académico y su matrícula. Situación que es posible empatar con la agenda política de aquellos años, donde cobraba peso la participación del Estado en la solución de problemas externos o periféricos a la estructura de las instituciones de educación superior, como las luchas sindicales, el juego de las burocracias, y los movimientos de los sectores académico y estudiantil.

Hoy en cambio "...el orden del día está formado por numerosas cuestiones que tocan el centro mismo de la organización institucional y de las tradiciones y valores que conforman la ideología histórica de la universidad. El hecho mismo de discutir y actuar sobre cuestiones tales como la evaluación externa y el financiamiento condicionado, la desigualdad deliberada de los académicos, la gratuidad, la vinculación pragmática con el exterior e implícitamente sobre la autonomía, representa una ruptura."<sup>68</sup>

Esta ruptura, que no desconoce las continuidades, puede explicarse, según Fuentes Molinar, a partir de cuatro transformaciones ocurridas en los años ochenta, dentro de la dinámica vivida en los campos económico, político y gubernamental: a) Una nueva actitud gubernamental que tránsito del *patrocinio benigno*, entre 1971 y 1982, a una *negligencia benigna*, a partir de 1983 y hasta 1988, que dejaba en manos de cada institución la responsabilidad de adaptarse a una situación de restricción generalizada, para finalizar con una *política de contraloría*, desde 1989 y hasta la actualidad, que pone énfasis en una nueva relación entre el gobierno y las instituciones de educación superior; b) Cambios en la valoración social, producto de una percepción más crítica y con mayor exigencia de calidad de la licenciatura, cuyo sentido de prestigio y movilidad social es puesto en entredicho; c) La sombra de la globalización económica, que ha empezado a influir en las exigencias hacia las instituciones de educación superior, siendo examinados con mayor severidad sus 'productos'; d) La desorganización de los actores institucionales

---

<sup>68</sup> Fuentes Molinar, Olac. "Las cuestiones críticas. Una propuesta de agenda", en *Universidad Futura*. Vol. 3, Núm. 8 y 9, UAM-Azcapotzalco, Invierno 1991, p. 6

frente a las iniciativas gubernamentales de nuevo tipo (neoliberal) que exigen su interlocución.<sup>69</sup>

Estos cambios deben ser entendidos a partir de la naturaleza dinámica del paradigma estatal en que se sitúan. Es aquí donde cobra importancia, como eje específico de control y corrección del cambio, el aspecto de la evaluación de la educación superior.

Debe quedar claro, después del recorrido histórico anterior, que la puesta en marcha del mecanismo de evaluación se presenta a partir de la adopción de un *modelo arbitrario*, en 1989, representado por la CONAEVA, como lo muestran las tareas que le fueron asignadas: "concebir y articular un proceso de evaluación, sentar las bases para dar continuidad y permanencia a dicho proceso, proponer criterios y estándares de calidad para las funciones y tareas de la educación superior, y apoyar a las diversas instancias responsables de la evaluación."<sup>70</sup> Quehacer que se especializa con la integración de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), en 1991, y con la creación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), en 1994.

Es menester señalar que hasta la fecha subsisten los criterios originales de definición de propósitos, así como los mecanismos y los efectos de la puesta en marcha del instrumento de evaluación. En primer lugar, la CONAEVA da a la evaluación una dimensión axiológica que implica aceptar el esquema de valores prefigurados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el 1995-2000.<sup>71</sup> En segundo lugar, a partir de 1990, los procesos de autoevaluación y evaluación externa, efectuados en las instituciones de educación superior, no obstante haber seguido las metodologías elaboradas por la CONAEVA, no han carecido de ineficiencia y debilidades.<sup>72</sup> Y tercero, el

---

<sup>69</sup> *Ibidem.*, pp. 6 y 7

<sup>70</sup> CONAEVA (Grupo Técnico). "Reporte de trabajo, (1a. versión)." Mimeo, enero 25 de 1990. Citado por Villaseñor García, Guillermo. *La universidad pública alternativa*. México, UAM-Xochimilco, CEE, 1994, p. 63

<sup>71</sup> ANUIES. "Avances y dificultades del proceso de evaluación de los institutos de educación superior públicas en 1991". Agosto de 1992, citado por Villaseñor García... *ibidem.*, p. 69

<sup>72</sup> SEP. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. "Evaluación preliminar del subsistema universitario en 1991." Mimeo, junio de 1991, En Villaseñor García... *ibidem.*, p. 68

compromiso de las universidades por cambiar y reordenarse, por seguir los lineamientos de la evaluación denota dos situaciones diversas, "...que van, desde asumir la práctica de la evaluación como 'requisito' que hay que cubrir para acceder al financiamiento del Gobierno Federal de acuerdo a los nuevos criterios por él establecidos, hasta hacer de ella un medio institucionalizado, parte inherente del proceso de planeación y desarrollo universitario."<sup>73</sup>

"En suma, puede decirse que la evaluación académica es un fenómeno relativamente nuevo pero bien asentado en la mayoría de los países desarrollados, que está experimentando transformaciones importantes en sus bases éticas, organizativas y técnicas, bajo la presión de un nuevo espíritu competitivo, de un cambio en el rol de los estados en relación a los sistemas de educación superior y del estreñimiento de los recursos fiscales dentro del nuevo cuadro de desmonte del Estado Benefactor."<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Mendoza Rojas, Javier. "Innovaciones en la planeación nacional de la educación superior." Ponencia presentada en el simposio: "Planeación educativa y excelencia académica en la universidad mexicana". UAM-Xochimilco, 15 de junio, 1992. Citado por Villaseñor García... *Ibid.*, p.70

<sup>74</sup> Bruner, José Joaquín. "La evaluación de... op. cit. p. 94

## APARTADO IV

### LA PLANEACION Y EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL ORBE ESTATAL

*"Un gran problema que nosotros tenemos ...es el de remodelar los confines entre la responsabilidad individual, que es el ideal liberal, y la responsabilidad social ...No creo que el problema sea cancelar uno en favor del otro, sino encontrar la combinación progresiva más satisfactoria entre las dos exigencias."*

Salvatore Veca

Pensar al Estado moderno significa remitirse a un entorno social cambiante y a procesos económicos, políticos, culturales y tecnológicos acelerados, cuya dinámica se presenta a nivel mundial y nacional. El Estado, hoy día, está sujeto a demandas y retos que son un indicador de la problemática que tienen la gran diversidad de agentes políticos y sociales para habituarse a un contexto de transición. En México, en la medida en que ha ido cobrando fuerza un nuevo paradigma estatal, el neoliberal, un asunto adquiere singular relevancia en el campo del debate, el que se refiere al papel de la planeación y evaluación de la educación superior frente a la Reforma del Estado. Explicitar esta situación es el objetivo del presente apartado.

#### A. CONTEXTO

Los grandes cambios que encara el Estado mexicano en el presente, inciden en las instituciones de educación superior y en consecuencia en la evolución del terreno cognoscitivo, práctico y ético de las profesiones. Como resultado de ello, la orientación institucional<sup>75</sup> es quien articula a las profesiones

---

<sup>75</sup> Las disciplinas asumen formas institucionales a través de universidades, colegios, asociaciones, institutos y academias, que como integrantes del sistema de educación superior les permiten que se impartan como carreras, que tengan acceso a recursos para profesionalizar a sus plantas docentes y de investigación, que existan separadamente de otras disciplinas y disfruten de reconocimiento y, que sean capaces de traducir satisfactoriamente

de manera concreta con la dinámica estatal, particularmente si consideramos que la planeación educativa, como instrumento básico de racionalidad, reitera la necesidad de acoplar, a través de las instituciones de educación superior, los intereses profesionales con los intereses nacionales.<sup>76</sup>

Así, por el peso de una nueva realidad estatal y en atención al discurso reiterativo de la planeación educativa para identificarse con la misma, ningún campo profesional y las instituciones que lo representan queda fuera, casualmente, del marco de debate sobre las transformaciones actuales.<sup>77</sup> De hecho, la naturaleza evolutiva del Estado siempre esta impeliendo a las disciplinas, sociales y de la naturaleza, a adaptarse y responder a los cambios que demandan el gobierno y la sociedad, circunscritos también a esta dinámica.<sup>78</sup>

En este contexto de cambio acelerado es que, sobre todo a partir de los años noventa, el tema de la evaluación ha sido incorporado como eje de la agenda para superar la crisis de estancamiento en la educación superior, lo cual ha implicado una revisión sobre la importancia que tiene este nuevo instrumento directriz, sin menoscabo, claro esta, del papel rector de la planeación.<sup>79</sup> Situación que se manifiesta de manera concreta cuando, bajo

---

el discurso educativo nacional, generando de manera continua sus propios discursos para situarse apropiadamente en el escenario del desarrollo nacional.

<sup>76</sup> La planeación de la educación superior ha servido para articular los principios universitarios de autonomía, creación y difusión de conocimientos con la necesidad de formar profesionales que se incorporen a las áreas productivas. Principalmente desde la creación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en 1950, en las distintas propuestas, planes y programas del sector educativo, la educación superior ha sido considerada como un factor y prerequisite para el desarrollo del país.

<sup>77</sup> La educación...superior tiene hoy un gran valor estratégico para impulsar las transformaciones que el desarrollo del país exige, en un mundo... caracterizado por una acelerada transformación científica y tecnológica. De ahí que se proponga formar hombres y mujeres que, a partir de la comprensión de nuestros problemas, sean capaces de formular soluciones que contribuyan al desarrollo del país... y adquieran una formación sólida en los códigos éticos de su profesión." Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. III. Educación Media y Superior., en *Universidad Futura*. Vol. 7, Num.19, UAM-Azcapotzalco, Invierno 1995, pp. 94 a 109

<sup>78</sup> Esto se refiere a las nuevas características y requerimientos gubernamentales que permean la participación social como son: la descentralización, la contracción del aparato gubernamental y la privatización, el empleo de nuevos códigos discursivos (modernización, calidad, productividad, competitividad, excelencia), el replanteamiento de los esquemas tradicionales de acción pública (desregulación y simplificación administrativa, modelos gerenciales y de políticas públicas), y una mayor participación de la sociedad civil.

<sup>79</sup> "...la evaluación de la educación superior es un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información

premisas evaluativas, en las distintas instituciones de educación superior, públicas y privadas, constantemente se reflexiona sobre su función social, se busca crear nuevos canales de comunicación con el exterior, se racionalizan programas y recursos, se hacen reconsideraciones a las estructuras curriculares y se promueven programas de actualización y especialización.

## B. MODELO ESTATAL Y PERFIL PROFESIONAL

La práctica profesional se ha venido presentando de acuerdo a políticas gubernamentales particulares sujetas a la dinámica de modelos estatales específicos. Ha privado el interés estatal, sobre todo bajo el paradigma benefactor, por regular y promover los espacios del desarrollo profesional en correspondencia a sus fines inmediatos y mediatos.<sup>80</sup> La dinámica estatal ha impuesto su ritmo a las profesiones.

Durante las décadas de los sesenta y setenta prevaleció una figura profesional identificada con los valores de un Estado en expansión y omnipresente, cuyas necesidades se veían en un principio: administrar, bajo un sentido instrumental, las bondades de una nación en franco crecimiento y desarrollo. Este es sobre todo un momento en el que se da igual peso a la racionalidad instrumental y a la racionalidad política. Entonces, con la presencia de un crecimiento gigantesco del mercado de empleo público durante el Estado Benefactor, privó en este sector la presencia de profesionistas de carreras cuantitativa y gremialmente con más fuerza, como Ingeniería, Medicina, Derecho, y Contaduría.<sup>81</sup> Mientras que para finales de la década

---

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 educativos." Víctor A. Arredondo. Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias de distintos países. CONAEVA, México, 1992, pp. 163-164., citado por Gonzalo Varela Peñito: "La política de evaluación de la educación superior", en Escenarios para... op.cit. pp. 79 o 101

<sup>80</sup> En el espacio gubernamental en mayor medida es en donde puede identificarse la correlación existente entre el mercado de empleo y el crecimiento o disminución de la presencia del Estado.

<sup>81</sup> "La profesión que más había nutrido las filas de la administración federal a mediados de la década de los setenta, era la de Ingeniería en sus diversas ramas (42,449 profesionistas). En seguida estaba la de medicina con poco más de 19 mil profesionales, después la de Contaduría con 16,647 y luego la de Derecho con 13,477... Las otras carreras modernas,

de los ochenta, al entrar en verdadera marcha el modelo de Estado neoliberal, el empleo público comenzó a mostrar tendencias contrarias a las presentes sólo unos años antes: crecimiento lento pero sin dejar de expandirse y disminución del gasto corriente, lo que mermo el número de ingreso de empleados. Siendo ahora los sectores industriales y de servicios, sujetos a la exigencia del mercado nacional y mundial, quienes requieren mayores niveles de productividad y competitividad, y los que se convierten, cada vez más, en los nuevos empleadores y usuarios de los servicios profesionales.<sup>82</sup>

México, en la década de los noventa, está experimentando un rápido avance en los procesos de integración económico-comercial y social-cultural con Norteamérica (la firma del TLC y el ingreso a la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económicos/OCDE), que significan nuevas demandas hacia la educación superior como lo son no solamente el ofrecimiento de nuevos curso de nivel licenciatura y posgrado, sino el replanteamiento del contenido, duración y operación de los mismos, la reforma de la estructura académica y de investigación de las instituciones, y, sobre todo, el establecimiento de parámetros de calidad. Elementos obligatorios en un contexto de internacionalización de la enseñanza superior, en el que el Estado mexicano debe velar por la calidad y competitividad laboral de sus recursos humanos.

### C. DISCURSO EDUCATIVO Y MODERNIZACION

La planeación es el cause formal (técnico, legal y discursivo) que orienta y sustenta la racionalidad del Estado, en lo referente a la educación superior. La relación directa entre las profesiones y el Estado se da a través del mecanismo discursivo de la planeación educativa, ya que los planes nacionales de

---

relativas a Administración y Economía, estaban al final, y mucho después las carreras de Ciencias Sociales [con 1,886 profesionistas]... Donde quedaban incluidas las carreras de carácter presumiblemente administrativo, tales como Ciencias Políticas, Administración Pública y Relaciones Internacionales." Guerrero, Omar. La Formación Profesional de Administradores Públicos en México. México, IAPEM-CLAD-UNAM, 1995, pp. 27 y 28

<sup>82</sup> Valle Flores, Angel. "Sobre las prácticas profesionales y los retos de la transformación económica". En Pacheco Méndez, Teresa y Díaz Barriga, Angel. (Coords.) La profesión. Su condición social e institucional. México, CESU/UNAM-Porrúa (Colección Problemas Educativos de México), 1997, p. 196

desarrollo han determinado, particularmente a través del discurso, los procesos de planeación institucional, y en ese sentido han incidido en los programas disciplinarios o carreras, y en la modificación de su currícula. Esta perspectiva de análisis tiene su fundamento en los aspectos de producción, circulación y recepción del discurso estatal: "el Estado produce el discurso nacional y los sujetos sociales lo reciben e interpretan, convirtiéndose en sus interlocutores."<sup>83</sup>

En este tenor, se observa en la actualidad una apropiada interpretación del discurso educativo neoliberal por parte de toda una constelación de agentes, locales y foráneos y de niveles diversos, involucrados en el proceso de reforma de la educación superior. Funcionarios universitarios, organizaciones estudiantiles, sindicatos y miembros de organizaciones académicas y científicas, como interlocutores del discurso de cambio educativo, al admitir que tienen claro su significado y presentarse predispuestos al mismo, contribuyen a la materialización de un trabajo colectivo de reforma académica que implica hacer reconsideraciones institucionales de índole presupuestal, financiero, interinstitucional, administrativo, laboral, político e infraestructural.

El discurso educativo contextualiza la situación particular que vive la educación superior bajo un proceso estatal dinámico, de manera que toda modificación a la misma no se presenta distanciada del cosmos económico y social. Así, el deterioro institucional del sistema de educación superior, cuyo origen se encuentra en la crisis recurrente de los últimos quince años, se ha visto contextualizado por un discurso educativo que privilegia a la modernización como dogma. Ofrecer una formación profesional de calidad, cuyo resultado sea la excelencia y competitividad, en correspondencia a las necesidades de los diversos campos de desarrollo del país, es el objetivo para consolidar el nuevo paradigma estatal.

---

<sup>83</sup> Los planes y programas nacionales son considerados como discurso al ser parte integrante del proyecto de Estado mexicano. Especialmente cuando, durante las últimas décadas, han señalado las directrices para el sector educativo, en lo general, y la educación superior en lo particular. Véase Javier Mendoza Rojas et al. *La Planeación de la Educación Superior. Discurso y realidad universitaria*. México. CESU-Nuevomar, 1986, 217 p. y Magdalena Salamon. Op. cit. El proyecto educativo en...

Es menester señalar, por su importancia, que el proceso de revisión disciplinaria e institucional que vive actualmente la UNAM se corresponde con el discurso de modernización educativa a que obliga el paradigma neoliberal. El mismo se ha instrumentado institucionalmente de acuerdo a un calendario de procesos que definen las formas y modos cómo debe realizarse el cambio, por lo que la legitimidad educativa con que cuenta esta institución no se ha visto puesta en entredicho, pero sí se han hecho críticas a su tardanza para llevar a cabo reformas que le permitan adaptarse a esta realidad dinámica.

Un elemento presente en el discurso educativo se refiere a la forma como se racionaliza el cambio, el cual debe manejarse a través de un proceso de planeación universitaria, que comprende los siguientes pasos: diagnóstico, programación, control y evaluación.<sup>84</sup> Cada una de ellas se interrelaciona con las demás de manera interdependiente, por lo que la última genera cambios en la primera y se reinicia el proceso. El diagnóstico es fundamental en el proceso ya que permite explorar, explicar y valorar a una realidad cambiante, a partir de la intervención de diversos agentes involucrados con una problemática disciplinaria, quienes se asisten, a su vez, de diversos métodos de análisis y técnicas de estudio, lo que da a esta fase la característica de ser un proceso de ajuste continuo que dinamiza a la actividad de planeación en su conjunto. Por su parte, la programación se identifica de manera particular como el aspecto técnico del proceso: la presupuestación. Por ejemplo, en la UNAM el presupuesto programático es el instrumento central para asignar, orientar, controlar y evaluar los recursos, en relación con los objetivos y metas de la institución. Esta técnica se presenta como un instrumento que auxilia a la institución para que esta se adecue a los cambios cuantitativos y cualitativos que se suceden cotidianamente, por lo que permite actualizar y mejorar las funciones (Docencia, Investigación y Extensión universitarias), los programas, subprogramas y actividades de la misma institución. La fase de control tiene sobre todo un carácter administrativo que permite el establecimiento del programa, así como la operación y supervisión del mismo. Por último, la fase

---

<sup>84</sup> Chávez Maciel, Francisco y Zamora Díaz, Teresa. El Diagnóstico en Facultades y Escuelas de la UNAM. México, UNAM (Cuadernos de Planeación Universitaria, 3a. Época, año 2, Núm. 4, noviembre de 1988), pp. 11

de evaluación constituye la fórmula para identificar las diferencias entre lo descrito como objetivos y metas y la realidad de los resultados.

Los programas institucionales, por su parte, son un instrumento de legitimación del trabajo disciplinario frente al discurso estatal. En este sentido, la actividad programática institucional es reflejo de una realidad temática diversa que explicita sus resultados disciplinarios a través de un conjunto de materias de estudio, instituidas por medio de un plan de estudios.

Los planes de estudio patentizan las tareas programáticas de las instituciones dedicadas al análisis, transmisión y creación de conocimientos de una disciplina dada. Son reflejo fiel del trabajo y discurso programático disciplinario, que busca tener correspondencia con el discurso y los trabajos de reforma educativa nacional. Cabe señalar que aquí nos referimos también a la carga valorativa que esta en la base del modelo de Estado neoliberal, a partir de la cual los códigos discursivos no sólo apelan críticamente a la esencia curricular de las disciplinas, sino a su pragmatismo y en todo caso, al tratarse de las Humanidades y las Artes, al contexto institucional en el cual se desenvuelven, que en el caso de nuestro país apunta, sobre todo, al espacio educativo público.

Como ejemplo de lo anterior se puede citar el proceso integral de planeación y evaluación llevado a cabo para las carreras que se imparten en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Este trabajo, sistematizado en el marco de la reforma institucional realizada por la última administración (1996), está presente a través de un diagnóstico activo en el que se han abordado diversas problemáticas disciplinarias, sobre todo por lo que se refiere a los planes de estudio y al impacto de las carreras y sus profesionales en un contexto acelerado de Reforma del Estado.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> En la FCPyS se ha puesto en marcha un proceso de reforma integral que considera entre algunas de sus políticas específicas: "Proporcionar a los estudiantes una formación integral y de calidad. Consolidar una planta académica renovada y actualizada." Mantener permanentemente actualizados los planes y programas de estudio. Institucionalizar la investigación disciplinaria y la investigación para la docencia." Puga Espinosa, Cristina. Primer informe de Labores 1996. México, FCPyS-UNAM, Ciudad Universitaria, marzo 5 de 1997, 9. 5

## **D. LA EVALUACION FRENTE A UN CONTEXTO ESTATAL DINAMICO**

La evaluación, parte sustancial y complementaria del proceso de planeación, en los últimos años ha adquirido un relevante valor operativo, al transferir la responsabilidad del éxito de la política educativa a los ejecutores de la misma, desplazándose el objeto de atención de los asuntos educativos a parámetros evaluativos. Del control administrativo a-priori de insumos, recursos y procesos, ahora se busca evaluar los resultados o productos, vinculando la asignación de recursos a las metas alcanzadas antes que asociarlos a las condiciones o planes previos, además de que la tarea del evaluador se encuentra ahora en instancias más autónomas y con otros actores institucionales, como los académicos, los estudiantes o los empresarios.

Los procedimientos de evaluación que existen en la actualidad se identifican temporalmente con la dinámica estatal neoliberal, al tiempo que corresponden a los objetivos institucionales, y abarcan desde cuestionarios y encuestas que buscan evaluar, de una manera objetiva, tanto los alcances de los planes y programas de estudio como la labor docente de los profesores, hasta instrumentos formales de participación, que persiguen objetivos similares, como ocurre, por ejemplo, en las facultades de la UNAM con las comisiones locales y los consejos técnicos. Existe de la misma manera la evaluación del desempeño de los estudiantes, de la práctica docente, de las modalidades de la enseñanza o del clima institucional. Siendo los propósitos también diversos: desde el diagnóstico hasta la acreditación, o bien la obtención de mayores recursos financieros y la permanencia en la función académica o el otorgamiento de un estímulo.

En función de lo anterior, una gran diversidad de recursos económicos se han orientado en los últimos tiempos a desarrollar diversos programas de evaluación, entre los que se encuentran, como ya se mencionó, aquellos cuya iniciativa aparece concebida como una autoevaluación coordinada por los cuerpos directivos; en segundo lugar, se encuentra la evaluación interinstitucional, de pares académicos, donde se evalúan las carreras; por último, se presenta la evaluación individual del desempeño académico,

donde se intenta hacer una revalorización del rendimiento del personal, lo que trae como consecuencia un estímulo económico.<sup>86</sup>

Así, los esfuerzos por atender los problemas institucionales internos derivados de la actividad evaluativa, encuentran su identidad formal en el elemento técnico, legal y discursivo que está en su base y que no es posible soslayar, sobre todo en un momento en el que la 'calidad' es certificada a través del reconocimiento gubernamental.<sup>87</sup>

El grado de correlación entre los fines de las disciplinas y las demandas del mercado de empleo, así como las metas y objetivos institucionales, encuentran en la evaluación un mecanismo de autorregulación y control que debe manejarse con atención, ya que este proceso temporal e histórico, implícito en la función de planeación, permite a las instituciones, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino sobre todo cualitativo, corroborar su efectividad o su ineficacia en un contexto estatal dinámico. Un ejemplo claro lo constituye el proceso de evaluación realizado en la Universidad Anáhuac, en donde se identificó que: "...el tema de la evaluación está implícito en todo momento en el ámbito académico, como un elemento dinámico que se enfrenta, por lo mismo, a una serie de problemas, limitaciones y manipulaciones por lo que debe planearse e instrumentarse cuidadosamente; una evaluación mal planeada y manejada, pocas veces sirve para mejorar la práctica de los profesores y el contexto o funcionamiento de las instituciones educativas."<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> En los programas de estímulos del personal académico de la FCPyS la participación de los profesores fue altamente satisfactoria. "En el Programa de Primas al Desempeño del Personal de Tiempo Completo (PRIDE) hubo 160 beneficiados... El Programa de Estímulos a la Productividad y Rendimiento del Personal Académico de Asignatura (PEPASIG), benefició a un total de 204 profesores y el Programa de Fomento a la Docencia para Profesores e Investigadores de Carrera (FOMDOC) benefició a 76 profesores de carrera." Puga, op.cit., Primer Informe... p.24

<sup>87</sup> "... la calidad sería la realización de ciertos valores socialmente aceptados [pero en realidad impuestos a partir de la invocación que hacen los gobiernos al consenso para fundamentar sus políticas]... 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." Varela Petito, op. cit. pp. 83 y 84

<sup>88</sup> Grijalba Martínez, Olga et. al. "Evaluación de la docencia en el Posgrado de la Universidad Anáhuac, desde la perspectiva de los maestros y alumnos." En Rueda Beltrán, Mario y Nieto Gutiérrez, Javier. La evaluación de la docencia universitaria. México, UNAM-Facultad de Psicología, 1996.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Por último, no debe olvidarse que hablar de evaluación institucional necesariamente conduce al terreno de la política, porque aparece su vínculo con asuntos como la autonomía, la libertad de cátedra, el proyecto educativo nacional, las camarillas académicas y las funciones de docencia. Las expectativas de los académicos interactúan con aquellas que el contexto institucional permite durante el proceso de evaluación. "La resultante de ese proceso de interacción, sustentado, al menos en el deber ser, en las reglas y condiciones mismas del conocimiento ...incide en la dirección e intensidad del proceso, tanto de planeación como de evaluación y, consecuentemente, en la calidad de la educación superior."<sup>89</sup> Es decir, la evaluación debido a su naturaleza política no se agota con la atención a sus aspectos técnicos, ni legales.

En suma, la evaluación se subordina a la dinámica histórico-estatal. Se presenta como un instrumento que brinda elementos oportunos para la adaptabilidad disciplinaria e institucional frente a un contexto de transición, al tiempo que permite dar continuidad a las transformaciones intrínsecas de estos espacios educativos, siendo que siempre se tendrán propuestas, de parte del 'mundo de las profesiones', que contribuyan a mejorar su posición en presencia de cualquier paradigma estatal.

---

<sup>89</sup> Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, México. UAM-Xochimilco (Colección Memorias), op.cit. p. 14

## CONCLUSIONES

1. El Estado moderno mexicano es un ente histórico que participa en su propia construcción, al tiempo que dirige y orienta la construcción social, bajo un conjunto de principios y valores 'liberales' que cobran sentido al amparo de una dinámica gubernamental particular, llamada por períodos en el siglo XX: benefactora y neoliberal. Ello ha implicado la sujeción de los objetivos, problemática y carácter de la educación superior a un discurso político que conjuga, bajo el rubro de planeación, la historia del Estado con los intereses de los actores educativos. Es decir, el Estado mexicano ha encontrado la base instrumental de su legitimidad política para el sector educativo en el discurso de planeación nacional.

2. La planeación y evaluación educativas deben ser entendidas como empresas políticas ya que, al ser manejadas como instrumentos básicos de racionalidad estatal, a través de un discurso, se constituyen en visión totalizadora de la realidad educativa nacional que se traslada a la sociedad para lograr consenso e imponerse de acuerdo a los momentos coyunturales de la historia del país.

3. La planeación y evaluación educativas, en su función de instrumentos discursivos, legales y técnicos, se presentan, en el tiempo, como soportes del Estado y sus instituciones para dar respuesta, producir cambios y generar corresponsabilidad, frente a las presiones y desequilibrios económicos y sociales que afectan a la educación superior.

4. Hoy día los requerimientos formativos de profesionistas son interpretados desde el discurso de Reforma del Estado en una doble vertiente: a) la que atiende a la modernización educativa y se integra al espacio institucional a través de los mecanismos de planeación y evaluación, y 2) la que atiende a una realidad socioeconómica global y pretende una reforma propiamente disciplinaria de acuerdo a los objetivos del desarrollo nacional.

5. Las instituciones de educación superior, públicas y privadas, no rehuyen el discurso educativo nacional inscrito en la dinámica estatal neoliberal, por el contrario lo han integrado a sus programas y actividades en los últimos años, sobre todo por lo que se refiere al instrumento directriz de evaluación, que permite que ellas regulen, definan y controlen, desde el mundo de la creación y recreación del conocimiento teórico, técnico y ético, las características profesionales de sus ámbitos de competencia y de sus prácticas, en un contexto ocupacional diversificado debido a la reforma estatal y la globalización económica.

6. Bajo las condiciones estatales actuales, los elementos propios del discurso modernizador, que ya han sido conceptualizados por los actores educativos, como la excelencia, la eficiencia, la eficacia o la productividad, se han convertido en elementos habituales de medición y ajuste, al contar con un desarrollado espacio técnico, que si bien no las vuelve infalibles, si permite avanzar en la construcción de un sistema de educación superior corresponsable con la definición de las políticas educativas del país.

7. En la actualidad, la ruta que se sigue para superar los problemas de la educación superior pasa por la participación certificada de los agentes educativos, se pretende que nadie se apropie de la totalidad de las decisiones, conviniéndose que la salida a la planeación ortodoxa es la verdadera planeación y evaluación democráticas, cuyos criterios sean flexibles y permitan la operatividad de los planeado, superándose así la noción formalista de los planes-documento, ya que elevar la 'calidad' es una tarea compartida. En este sentido estamos de acuerdo, reconocemos que debe haber un margen mayor de corresponsabilidad de todos los actores involucrados en la educación superior, a partir de consensos y compromisos concretos que permitan la vinculación entre los procesos de planeación y evaluación, los actores institucionales y sociales, y los niveles de toma de decisiones. Sin embargo, no olvidamos que el impacto que tiene el discurso educativo en las universidades pone de manifiesto que un mismo movimiento estatal organiza a la sociedad y a las ideas que circulan en ella, llámense así planeación o evaluación de la educación superior.

## BIBLIOGRAFIA

- ANAYA, O. Gerardo (Coord.). **Neoliberalismo**. México, UIA (Análisis de la Realidad Mexicana 20), 1995.
- ARREDONDO Galván, Víctor M. et al. **Universidad y sociedad. La inminencia del cambio**. México, CESU-UNAM (Pensamiento Universitario 84), 1996.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política**. 3a. reimp., México, FCE, 1994.  
\_\_\_\_\_ **El futuro de la democracia**. 4a. reimp., México, FCE, 1994.
- BOVERO, Michelangelo. **Origen y fundamentos del poder político**. 2a. ed., México, Grijalbo, 1985.
- BRACHO, Teresa (Comp.). **La modernización educativa en perspectiva. Análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994**. México, FLACSO, 1991.
- BRUNNER, José Joaquín. **Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos**. México, FCE, 1990.
- CASANOVA, Hugo. **Planeación universitaria en México. La administración pública y la UNAM, 1970-1976**. México, CESU-UNAM, 1995.
- CASTREJON Díez, Jaime. **Ensayos sobre política educativa**. México, INAP, 1986.
- CERRONI, Umberto. **Introducción al pensamiento político**. 18a. ed., México, Siglo XXI, 1987.
- CLEAVES S., Peter. **Las profesiones y el Estado: el caso de México**. México, El Colegio de México (Colección Jornadas, No. 107), 1985.
- CNCPyAP-CONACyT. **Cambio político y gobernabilidad**. México, 1992.
- CROZIER, Michel. **Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio**. 2a. ed., México, FCE, 1992.
- CHAVEZ Maciel, Francisco y Zamora Díaz, Teresa. **El diagnóstico en facultades y escuelas de la UNAM**. México, UNAM (Cuadernos de Planeación Universitaria, 3a. época, Año 2, No. 4), noviembre de 1988.
- DE LANDSHEERE, Gilbert. **La investigación educativa en el mundo. Con un capítulo especial sobre México**. México, FCE, 1996.
- DIAZ Barriga, Angel y Pacheco Méndez, Teresa (Coords.) **Universitarios: institucionalización académica y evaluación**. México, CESU-UNAM (Pensamiento Universitario 86), 1997.

- DIDRIKSSON, Axel. **La planeación de la educación en México.** México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1987.
- \_\_\_\_\_ y Ornelas Navaro, Carlos (Comps.) **La metafísica de la eficiencia. Ensayos sobre la Planeación Universitaria en México.** México, UNAM-CESU, 1991.
- DURAN Ponte, Victor M. (Coord.) **La evaluación en la UNAM. Organización institucional y planes de estudio.** México, Porrúa-UNAM/Coord. de Humanidades (Colección Problemas educativos de México), 1997.
- GLAZMAN, Raquel et al. **Planes de estudio. Propuestas institucionales y realidad curricular.** México, Nueva Imagen, 1987.
- GONZALEZ Cuevas, Oscar et al. **Planeación Universitaria. Enfoques y Perspectiva.** México, Nuevomar-UAM Azcapotzalco (Colección Problemas Educativos), 1982.
- HELLER, Hermann. **Teoría del Estado.** 15a. reimp., México, FCE, 1995.
- INEGI. **Los profesionistas en México.** México, 1993.
- KENT, Rollin. **Los temas críticos de la educación superior en América Latina.** (Vol. I y II), México, Flacso Chile-UAA-FCE, 1996-1997.
- LATAPI Sarre, Pablo. **La investigación educativa en México.** México, FCE, 1994.
- MARTINEZ Rizo, Felipe. **La calidad de las instituciones de educación superior. Su evaluación y su promoción.** México, UNAM (Cuadernos de Planeación Universitaria, 3a. época, Año 6, Núm. 1), mayo de 1992.
- MARTINEZ Romo, Sergio et al. **Antología de la planeación educativa en México.** México, UNAM (Cuadernos de Planeación Universitaria, 3a. época, Año 2, No. 1), 1988.
- MENDOZA Rojas, Javier et al. **La Planeación de la Educación Superior. Discurso y Realidad Universitaria.** México, CESU-Nuevomar (Colección Problemas Educativos), 1986.
- MUÑOZ García, Humberto y Rodríguez Gómez, Roberto (Coord.) **Escenarios para la Universidad Contemporánea.** México, CESU-UNAM (Pensamiento Universitario 83), 1995.
- NOVELO Urdanivia, Federico. **La universidad pública mexicana y el neoliberalismo.** México, UAM (Colección Temas Universitarios), 1992.
- ORTEGA Salazar, Sylvia y Lorey, David E. (Coords.) **Crisis y cambio de la educación superior en México.** México, UAM-Limusa (Serie: Ciclos y Tendencias 10), 1997.
- OSBORN II, Thomas N. **La educación superior en México.** México, FCE, 1987.

- **PACHECO Méndez, Teresa y Díaz Barriga, Angel. La profesión. Su condición social e Institucional.** México, CESU/UNAM-Porrúa (Colección Problemas Educativos de México), 1997.
- **PODER Ejecutivo Federal, SPP. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.** México, abril de 1980.
- **PODER Ejecutivo Federal, SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.** México, mayo de 1983.
- **PODER Ejecutivo Federal, SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** México, octubre de 1989.
- **PODER Ejecutivo Federal, SHyCP. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.** México, junio de 1995.
- **PODER Ejecutivo Federal, SPP. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.** México, octubre de 1989.
- **PRAWDA, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México.** 4a. ed., México, Grijalbo (Colección Pedagógica), 1985.
- **REYES Heróles, Federico. Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo.** 3a. ed., México, UNAM, 1989.
- **RANGEL Guerra, Alfonso. La Educación Superior en México.** 2a. ed., México, El Colegio de México (Colección Jornadas, No. 86), 1983.
- **RUEDA Beltrán, Mario y Nieto Gutiérrez, Javier. La evaluación de la docencia universitaria.** México, UNAM-Facultad de Psicología, 1996.
- **SALAMON Magdalena. El proyecto educativo en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: el discurso y sus efectos extradiscursivos.** México, UNAM-CESU (Cuadernos del CESU, No. 23), 1991.
- **TABORGA Torrico, Huáscar y Hanel del Valle, Jorge. Elementos Analíticos de la Evaluación del sistema de Educación Superior en México.** 2a. ed., México, ANUIES, 1995.
- **UAM. Universidad Futura.** Vol. 1, No. 2, junio de 1989; Vol.1, No. 3, octubre de 1989; Vol. 2, No. 5, otoño de 1990; Vol. 3, No. 8 y 9, invierno de 1991; Vol. 4, No. 10, verano de 1992; Vol. 4, No. 11, primavera de 1993; Vol. 5, No. 13, invierno de 1993 ; Vol. 7, No. 19, invierno de 1995. México, UAM Azcapotzalco. (Contienen documentos básicos de la SEP, de la ANUIES y de diversas instituciones de educación superior).
- **UAM Azcapotzalco. El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual.** México, Núm. 55, Año 9, junio de 1993.

- UAM Xochimilco. **Foro Nacional. La Educación Superior en México: políticas y alternativas.** (Colección Memorias/Ponencias Magistrales), México, julio de 1997.
- UAM Xochimilco. **Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México.** (Colección Memorias), México, 1993.
- VALDES Olmedo, Cuauhtémoc et al. **La planeación institucional en la UNAM.** México, UNAM (Cuadernos de Planeación Universitaria, No. 13), 1981.
- VILLARREAL, René. **Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno.** México, FCE-Nafinsa, 1993.
- VILLASEÑOR García, Guillermo. (Coord.) **La Identidad en la Educación Superior en México.** México, CESU/UNAM-UAM/X-UAQ, 1997.  
 \_\_\_\_\_ **La universidad pública alternativa.** México, UAM-Xochimilco-CEE, 1994.