

LA PLANEACION Y LA EVALUACION DE LA EDUCACION EN MEXICO.

En LATAPI SARRE, PABLO Coord.
Un siglo de educación en México, Vol. I, pp. 285-318
México, Fondo de Cultura Económica, 1998
Felipe Martínez Rizo, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

INTRODUCCION.

Planeación y evaluación son términos antiguos que, en tiempos recientes, han adquirido un sentido técnico muy preciso. Siguiendo a Rosenblueth (1981), y tomando en cuenta el doble sentido de los substantivos terminados en -ción, se puede definir la planeación como la acción y el efecto de establecer determinados objetivos y precisar los medios para alcanzarlos. De manera similar, podemos definir la evaluación como la acción y el efecto de revisar si se alcanzaron ciertos objetivos previamente establecidos.

Proponerse objetivos, propósitos o fines y, luego, verificar si pudieron alcanzarse, son acciones que el hombre debe de haber realizado, así fuera en forma implícita, desde tiempo muy remoto. En México, la palabra "plan" se utilizó profusamente durante el siglo XIX y primeras décadas del XX, para designar el documento o manifiesto en el que algún jefe proclamaba sus intenciones al encabezar un levantamiento armado: en ese sentido hubo el Plan de la Profesa, el de la Noria, el Plan de San Luis o el de Ayutla. Curiosamente, desde la época de la independencia hubo "planes educativos" con ese mismo estilo: manifiestos seguidos en la mayoría de los casos por una propuesta de reglamentación que incluía una de curriculum, o plan de estudios, para los diversos niveles y modalidades de enseñanza. Puede verse al respecto la interesante tesis de maestría de Carmen Ramos Escandón, titulada "Planear para progresar: planes educativos en el México nuevo 1820-1833", donde presenta no pocos ejemplos. (1994)

En el siglo XX la palabra plan adquirió un sentido técnico preciso, en el contexto de la joven economía soviética: frente al capitalismo y su fe en la mano invisible de la libre concurrencia como reguladora de los mercados, el socialismo se caracterizó por esperar de la intervención del Estado, en forma sistemática, el impulso de ciertas ramas de la economía consideradas clave para el desarrollo del país. El éxito inicial de los planes quinquenales estalinianos hizo adoptar formas limitadas de planeación económica en los países occidentales. Desde los 30s los mismos Estados Unidos lo hicieron, con los trabajos del valle del Tennessee, con los que Roosevelt trató de sacar a su país de la crisis comenzada en 1929. Después de la 2ª Guerra Mundial, al final de los años 40 e inicio de los 50, los países de Europa occidental pusieron en marcha grandes programas de reactivación económica para la reconstrucción de sus economías, comenzando con el famoso Plan Marshall. En ese contexto, la OCDE promovió lo que seguramente fueron los primeros trabajos de planeación educativa a escala nacional en sentido moderno: los del Proyecto Regional Mediterráneo, para promover el desarrollo de los países más pobres de la Europa Occidental de la época: Portugal, España, Italia y Grecia. La metodología de proyección de las necesidades futuras de mano de obra calificada, en función del desarrollo económico, conocida con la expresión "manpower approach" se desarrolló entonces.

Una década después, a fines de los 50s y principio de los 60s, la metodología de planeación de la educación desarrollada por la OCDE comenzó a exportarse a los países que ya eran llamados del 3er. mundo, en el contexto, esta vez, de la ayuda al desarrollo. Según Alberto Moncada fue en Colombia donde comenzó a utilizarse el término "planeación" en contraposición al de "planificación", de connotación soviética, y al de "planeamiento", que tenía más bien resonancias anglosajonas ("planning"). (1982: 96 nota 4)

Los trabajos de planeación y evaluación reseñados en este capítulo, en especial de fines de los 50 en adelante, sobre todo los relativos al conjunto del sistema educativo, recibieron de manera clara la influencia de los trabajos de la OCDE, pero también la de las metodologías del tipo "capital humano", desarrolladas en los Estados Unidos por la misma época. Introdujeron esos enfoques en el país mexicanos posgraduados en universidades americanas de prestigio, como Harvard y Stanford, algunos de los cuales fueron después expertos de instituciones como el Banco Mundial y la OEA. Más tarde otros expertos se formaron en el Instituto Internacional de Planeación de la Educación (IIPE) de la UNESCO, cuyos trabajos incorporaron en los 80 y los 90 dimensiones novedosas como la de equidad, tan destacada en planteamientos mundiales como los de la conferencia de Jomtien, adoptadas a nivel latinoamericano por la CEPAL y la oficina regional de la UNESCO.

En lo relativo a la microplaneación, y en especial en el nivel de la educación superior, las metodologías provinieron también de los Estados Unidos y, en menor medida, de Europa: las técnicas de autoestudio, introducidas desde fines de los 60 por universidades privadas y por el Centro de Estudios Educativos, fueron adoptadas por la ANUIES y la SEP a mediados de los años 70.

En este capítulo la atención se centrará en los trabajos de planeación y evaluación en el sentido técnico mencionado, que en México se desarrollan en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo y dado que la obra en que se inscribe este texto se refiere a la educación mexicana durante el siglo XX, se hará referencia a los antecedentes de la planeación y la evaluación educativas durante la primera mitad del siglo. Para la parte relativa a ese período, con los últimos años del XIX, se aprovecha esencialmente la obra del Dr. Ernesto Meneses. Para años más recientes se utilizan fuentes más variadas y el conocimiento directo de diversas experiencias.

1. EL PRIMER MEDIO SIGLO: ANTECEDENTES DE LA PLANEACION MODERNA.

1.1 Antes de la federalización: de fines del XIX hasta 1921.

Aunque las raíces indígena e ibérica de la nación coincidían en tener un importante componente centralista, la influencia de las ideas de la Ilustración y la Revolución Francesa y, en especial, la de los recientemente emancipados Estados Unidos, hicieron que desde 1824 México optara por un régimen político federal. Por lo demás, y lejos de las concepciones actuales, el federalismo decimonónico era perfectamente compatible con la existencia de caudillos locales cuya fuerza era tal, que les permitía enfrentarse con éxito a las autoridades de la capital del país. Las peculiaridades regionales se mantenían pese a pretensiones unificadoras de un lejano poder central que, como en la colonia, era más acatado que cumplido. Pese a la retórica ilustrada que daba gran importancia a la enseñanza como fuerza liberadora de la ignorancia y el fanatismo, los sistemas educativos del siglo XIX estaban lejos de tener la importancia estratégica que han llegado a tener a fines del XX, como soportes esenciales de un desarrollo basado en los avances de la ciencia y la tecnología: la educación no era tarea efectivamente prioritaria a nivel nacional.

La obra educativa de Gabino Barreda y la Reforma, importante en el terreno ideológico y filosófico, al enfrentar al positivismo comtiano con el pensamiento educativo tradicional, no lo fue como trabajo de integración de un sistema educativo nacional en sentido estricto, que seguía sin existir: no había un curriculum nacional, ni textos oficiales, si bien había una gran uniformidad por los antecedentes comunes de la mayoría de los maestros y por lo reducido del mercado editorial. Hasta después de la Revolución, la responsabilidad de los precarios sistemas educativos que había en el país recaía sobre las autoridades de cada entidad federativa.

Todavía en 1880 no tuvo éxito una iniciativa de ley que reglamentara el Art. 3º de la Constitución de 1857, relativo a la educación, porque muchos diputados consideraron impropio legislar a nivel federal sobre un asunto de competencia estatal. (cfr. MENESES E., 1983: 282)

En los Estados se hacían esfuerzos más o menos organizados por promover la educación. En algunos, como Veracruz, que desde 1873 contaba con una legislación educativa propia, se produjo incluso una tradición pedagógica importante, con Laubscher y la Escuela Modelo de Orizaba (entonces capital del Estado) y luego con Rébsamen, Oropeza y otros, de influencia tan importante en el futuro de la educación elemental y normalista de todo el país. (MENESES, 1983: 319-333). Pero se trataba de esfuerzos aislados.

A fines del siglo XIX la situación comenzaba a cambiar. Poco a poco tomaba fuerza la idea de que era necesario construir un sistema nacional de educación, de tipo moderno. Desde 1881 Justo Sierra la planteaba, junto con la de la Universidad Nacional, en la que él veía la culminación del esfuerzo de integración espiritual del país. Ese mismo año insistía en el Congreso con una iniciativa de modificación a la Constitución de 1857, que obligaría a los Estados de la República a adoptar, en un plazo de dos años, "la enseñanza primaria laica general, gratuita y obligatoria". (MENESES, 1983: 305)

La resistencia a una legislación federal que obligara a los Estados en el campo educativo, junto con el mayor desarrollo de la capital de la República en relación con las demás entidades, explica que fuera en el Distrito Federal donde se dieran los avances principales, dado que sólo en ese ámbito tenían autoridad los ministros que tenían a su cargo lo educativo. Fue el caso de Don Joaquín Baranda, Secretario de Justicia e Instrucción Pública de Don Porfirio de 1882 a 1901.

Baranda, que influyó considerablemente en su colaborador y continuador, Sierra, logró, según un juicio de la época, "diseñar congruentemente un verdadero sistema nacional de educación, aunque sólo pudo realizarlo en pequeño para el Distrito Federal" (Martínez Jiménez, citado por MENESES, 1983: 317) ya que, como se ha dicho, incluso la Ley de Instrucción Primaria propuesta por Sierra en 1885, aprobada en 1888 y reglamentada en 1891, sólo precisaba los principios del Art. 3º de la Constitución para el Distrito y los Territorios Federales. Pese a no tener autoridad sobre los Estados, Baranda utilizó el considerable poder de convocatoria que le confería su cargo para convocar el Primero y Segundo Congresos de Instrucción (1889-1891), con el expreso propósito de "formar la escuela nacional mexicana del porvenir... el Ministro urgía se realizase la federalización de la enseñanza, porque ésta sería factor de unidad nacional". La primera resolución aprobada por el 1er. Congreso establece: "Es posible y conveniente un sistema nacional de educación popular cuya espina dorsal sea la uniformidad de la primaria gratuita, laica y obligatoria de los 6 a los 12 años para niños y niñas y para adultos de ambos sexos". (MENESES, 1983: 375-392)

Baranda renunció a su puesto a principios de 1901. Su sucesor en la Sría. de Justicia e Instrucción, Justino Fernández, tuvo el acierto de crear dos puestos del mismo nivel para las dos áreas de la dependencia, nombrando como Subsecretario de Instrucción, en forma lógica, a quien desde antes de la gestión de Baranda había destacado como uno de los congresistas más interesados en la educación, paladín de la creación de un sistema nacional.

Puede decirse que el siglo XX mexicano comenzó educativamente con la gestión de quien ha sido uno de los mayores educadores del país, Don Justo Sierra Méndez. Poco tiempo después, en 1905, Don Justo logró por fin que se creara una dependencia de primer nivel exclusivamente para la educación, si bien seguía limitada al Distrito y los territorios federales: la Sría. de Instrucción Pública y Bellas Artes. (MENESES, 1983: 545-546) Durante su gestión como Secretario, Justo Sierra siguió promoviendo la constitución de un sistema educativo nacional, entre otras cosas mediante el impulso al 3er. Congreso Nacional de Educación Primaria y la creación de la Universidad Nacional. Ambas iniciativas, viejos sueños de Sierra, se concretaron justo cuando el Porfiriato llegaba a su fin: el Congreso se realizó del 13 al 24 de septiembre de 1910 y la ceremonia inaugural de la Universidad el 22 del mismo mes y año. Ambos fueron importantes esfuerzos de planeación en sentido amplio, pero aún no en sentido estricto. Dos meses después estallaba la Revolución, haciendo pasar a segundo plano cualquier preocupación diferente.

Desde 1915, tras el derrocamiento del régimen de Victoriano Huerta, mientras las facciones revolucionarias se disputaban el poder, y posiblemente como parte de una estrategia para debilitar a los caudillos regionales que ocupaban las gubernaturas de algunas entidades, Venustiano Carranza promovió la municipalización de la vida nacional. La Constitución de 1917 recogió y sancionó esa postura. Entre las actividades que pasaron oficialmente a los municipios estaba la educación. En lo relativo al Distrito Federal, la Secretaría de Instrucción Pública fue suprimida.

Los estudiosos coinciden en que la municipalización, decidida por motivos políticos, sin análisis previos adecuados, tuvo efectos catastróficos para la educación nacional. Carranza, sin embargo, se aferró a su idea. Si en la década de los años 90 todavía se opina que la mayoría de los ayuntamientos del país es demasiado pobre para hacerse cargo de la educación, pueden imaginarse las condiciones que tenían al terminar la Revolución. Encomendada a tan pobres patronos la educación entró en grave crisis. Muchas escuelas dejaron de trabajar, al no pagarse los sueldos a directores y maestros. En el Distrito Federal había en 1912 711 escuelas primarias; para 1920 había sólo 339. Un artículo del diario El Universal, del 8 de enero de 1919, afirmaba que "la catástrofe de la educación primaria en manos de los ayuntamientos es incuestionable. (citado en MENESES, 1986: 264)

Por ello no debe sorprender la fuerza que tuvo la corriente opuesta que, en la dirección apuntada por Justo Sierra, se pronunciaba por la federalización de los servicios educativos, dando a esa palabra un sentido opuesto al que ha llegado a adquirir a finales del siglo: la cesión, por parte de las entidades, del control de sus sistemas educativos al gobierno federal.

Tras la muerte de Carranza, el Presidente interino Adolfo de la Huerta tuvo el acierto de designar a José Vasconcelos como Rector de la Universidad Nacional y, al mismo tiempo, titular de lo que quedaba de la Sría. de Instrucción, el Depto. de Bellas Artes. Con la franqueza que lo caracterizó, al tomar posesión de sus dos cargos Vasconcelos expresó:

Llego con tristeza a este montón de ruinas de lo que antes fuera un Ministerio que comenzaba a encauzar la educación pública por los senderos de la cultura moderna. La más estupenda de las ignorancias ha pasado por aquí, asolando y destruyendo, corrompiendo y deformando hasta que por fin ya sólo queda al frente de la educación nacional esta mezquina jefatura de departamento que ahora vengo a desempeñar. (citado en MENESES, 1986: 265)

Rector y Jefe de Departamento desde junio de 1920, Vasconcelos asumió el liderazgo del movimiento federalizador, preparando un ambicioso proyecto de ministerio de educación. El proyecto siguió un complicado proceso después de la elección como presidente del general Alvaro Obregón: aprobada en el Congreso y ratificada por los Estados la modificación constitucional necesaria, la Cámara de Diputados aprobó también el decreto que creaba la nueva Secretaría de Educación Pública, publicado el 3 de octubre de 1921. El 12 del mismo mes el Presidente Obregón nombró Secretario a Vasconcelos. (MENESES, 1986: 301-306)

1.2 Los primeros años de la SEP: de 1921 a 1934.

El empuje del primer Secretario, su rica y peculiar filosofía, que combinaba un profundo nacionalismo con una visión ecuménica de la cultura, así como una concepción casi mística del papel de la educación y los maestros en el desarrollo nacional, mística que lograba inculcar a sus colaboradores, hicieron que la gestión de Vasconcelos se distinguiera por un extraordinario dinamismo.

El impulso a la educación en donde no había llegado antes, mediante la escuela rural; las campañas de alfabetización; la edición de obras clásicas y la creación de bibliotecas; el apoyo al arte popular y al muralismo, son algunos de los elementos de la época que aún se recuerdan como hitos de la educación mexicana, y que hacen catalogar a Vasconcelos como el mejor Secretario de Educación que ha tenido México. Esos trabajos no fueron, ciertamente, fruto del azar, pero tampoco puede hablarse todavía a propósito de ellos de planeación ni, menos todavía, de evaluación en el sentido contemporáneo.

La época considerada, de 1921 a 1934, conoció la continuación de muchas iniciativas del primer secretario, como las misiones culturales y la escuela rural, incluyendo las normales rurales, cuya casi mítica época de oro se sitúa precisamente entonces.

Aunque hubo personalidades fuertes, como la de Moisés Sáenz y la de Narciso Bassols y en parte, sin duda, por las diversas turbulencias que caracterizaron la época, ninguno de los diez funcionarios que siguieron a Vasconcelos al frente de la SEP dejó una huella comparable a la suya. Obviamente tampoco puede hablarse de actividades de planeación y evaluación en sentido moderno.

1.3 La prehistoria de los planes: de 1934 a 1958.

La llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República se distinguió de las de sus predecesores, entre otras cosas, porque previamente su partido, el PNR, antecesor del PRI, había elaborado un plan sexenal para orientar el desarrollo del país. La influencia de los planes soviéticos, mencionada antes, explica el interés del régimen por un instrumento que parecía tan poderoso. Era lógico, por otra parte, que ese primer ejercicio mexicano de planeación adoleciera de fuertes fallas técnicas, y fuera más una expresión de grandes lineamientos y políticas que un plan en sentido pleno. El documento tenía aspectos relativos a educación, incluyendo el concepto de educación socialista que tantos conflictos traería; el principio del control estatal de la enseñanza primaria y el énfasis dado a la educación para las clases trabajadoras. Además, el plan contemplaba la asignación de recursos crecientes a la educación: 15% del gasto federal en 1934, con un incremento anual de uno por ciento durante el sexenio, para llegar en 1939 a la cifra de 20%. Se contemplaban otras metas precisas, como la de crear 12,000 escuelas rurales durante el sexenio, a un ritmo definido. (cfr. MENESES, 1988: 68-69)

Las metas presupuestales sólo se cumplieron al inicio del sexenio cardenista. De cualquier forma, manteniendo un 15% del presupuesto federal para la educación hasta el fin del sexenio, Cárdenas le asignó más recursos que nunca antes. La educación rural, la indígena (Instituto Nacional de Antropología e Historia) la de tipo técnico (Instituto Politécnico Nacional) y la destinada a los obreros resultaron especialmente favorecidas. El proceso de federalización de la educación iniciado en 1921, culminó en 1939 con la firma de los últimos convenios entre los Estados que cedieron el control de su sistema educativo a la federación y ésta última. En diciembre de 1939 se expidió la primera legislación educativa de nivel federal, la Ley Orgánica del Art. 3°. Por otra parte, fue innegable el deterioro que los conflictos políticos e ideológicos produjeron en diversos aspectos del funcionamiento de las escuelas. (cfr. MENESES, 1988: 214-231)

Al terminar el período del Gral. Cárdenas (34-40) se preparó un segundo plan sexenal, que contemplaba los aspectos educativos dándoles considerable importancia, pero en los mismos términos poco técnicos que el plan de 1934. En la práctica, el nuevo presidente, Avila Camacho, dio un giro importante a las acciones educativas buscando conciliar a quienes el radicalismo de la época cardenista había dividido. Durante la primera parte de su mandato tuvo como Secretario de Educación al militar y abogado Octavio Véjar Vázquez, quien promovió la expedición, en 1941, de una nueva Ley Orgánica del Art. 3° en sustitución de la de 1939. La nueva Ley mantenía el concepto de la educación socialista. En diciembre de 1943 un conflicto entre agrupaciones gremiales magisteriales desembocó en la renuncia de Véjar a la SEP, siendo designado en su lugar Jaime Torres Bodet, que había sido secretario particular de Vasconcelos.

En su primera gestión como secretario, Torres Bodet promovió algunas actividades importantes, como la Campaña Nacional contra el Analfabetismo y la Comisión Revisora de Planes y Textos. Se crearon el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Inst. Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM). Estas acciones muestran ya la visión que permitía al nuevo secretario identificar aspectos clave de una problemática compleja, y buscarles solución: analfabetismo, planes y programas, libros de texto, escuelas y maestros. Los ingredientes de un plan integral estaban ya presentes, pero el plan mismo aún no. La acción más trascendente de este primer período secretarial de Don Jaime fue, sin embargo, la nueva redacción del Art. 3° de la Constitución que, con delicado equilibrio de elementos pedagógicos y filosóficos, nacionalistas e internacionales, logró satisfacer a la mayor parte de las tendencias políticas de su época, y resistió casi medio siglo, hasta 1993. El proceso de cambio constitucional llevó un año, desde la iniciativa en diciembre de 1945 hasta su publicación en diciembre de 1946, ya ratificado por los Estados.

El sexenio de Ruiz Cortines, 52-58, vio acumularse problemas derivados del crecimiento demográfico, que se aceleró durante la década de los 50 como resultado de la brusca reducción de las tasas de mortalidad, con una natalidad constante. La tabla siguiente permite visualizar la aceleración del crecimiento que tuvo lugar en la década en cuestión, así como sus repercusiones en la escuela, en la perspectiva de todo el siglo:

TABLA N° 1 POBLACION TOTAL Y MATRICULA EN EDUCACION PRIMARIA EN MEXICO EN EL SIGLO XX. (MILES DE PERSONAS)

AÑO	POBLACION	MATRICULA
1921	14,335	868
1930	16,553	1,300
1940	19,654	1,961
1950	25,791	3,030
1960	34,923	5,402
1970	50,695	9,248
1980	69,347	15,231
1990	81,250	14,402
1995	91,120	14,574

Puede verse que el crecimiento es menor al inicio y al fin del siglo, con el máximo a mediados del mismo. En cuanto a la primaria, al final de los 50s la creciente demanda no estaba siendo atendida por un sistema educativo, tradicional y rebasado. Ya no bastaban cambios menores ni correcciones parciales. Se requería algo más. El Secretario de Educación de Ruiz Cortines, Lic. Ceniceros, manifestaba en 1958 la conciencia de la necesidad de un trabajo más sistemático para enfrentar un reto de dimensiones inéditas:

Al terminar el quinto año de actuación de este régimen podemos reiterar que el hondo problema educativo de nuestro país no radica en la carencia de orientación, o en la falta de una doctrina mexicana, la imprecisión de las metas perseguidas o la falta de técnica para alcanzarlas, sino en la limitación de recursos para resolverlo con la amplitud deseada. En efecto, la doctrina educativa mexicana está consignada en nuestra Constitución y definida en sus mandatos... nuestras metas no pueden ser más obvias: extender el beneficio de la educación popular a todos los niños... hacer accesible... la enseñanza superior... a la juventud... El problema de la educación en México no es únicamente educativo, sino que comprende muchos otros aspectos de la acción gubernamental, que deben coordinarse y formar parte de un plan nacional. Lo llamo gran plan nacional porque la educación, a diferencia de los programas de obras materiales no puede resistir cambios frecuentes de criterio o de orientación. En un país necesitado de obras de beneficio colectivo como el nuestro, no causa trastorno serio que una administración cambie de planeación de caminos y presas... No sucede lo mismo con obras de carácter educativo cultural, cuya planeación, realización y resultados presuponen varios períodos gubernamentales. Existe el período de la inercia. Un rumbo equivocado en materia social continúa, porque sus resultados son lejanos y porque la ley del menor esfuerzo impone su prosecución. Se rehuyen responsabilidades y se sortean escollos políticos. Cuando el error se pone de manifiesto, el tiempo y los hombres han pasado y no tiene ya objeto práctico señalar responsables, como sí es el caso tratándose de obras materiales mal ejecutadas. Lo llamo plan nacional... también porque requiere coordinación de elementos hacendarios, presupuestales e impositivos, demográficos, agrarios y de trabajo, sociales, asistenciales y de seguridad, políticos, de organización municipal y estatal, conjuntamente con los puramente educativos. (1958: 41-42)

Ceniceros escribía las palabras anteriores a principios de 1958. Con ellas anunciaba ya el inicio de la segunda etapa de la educación mexicana en el siglo XX, desde el punto de vista de este artículo: la etapa de la planeación y la evaluación en el sentido técnico moderno, que tocaría iniciar al Secretario de Educación del Presidente Adolfo López Mateos, a partir de 1959.

2. PLANEACION Y EVALUACION EN LA 2ª MITAD DEL SIGLO: 1959-1992.

A fines de 1958, por invitación del presidente López Mateos, comenzó su 2º período como titular de la SEP Jaime Torres Bodet. Después de su primer período en el puesto y de otro al frente de la Sría. de Relaciones Exteriores, Don Jaime había ocupado el de Director General de la UNESCO, con lo que había enriquecido su ya amplia visión, conociendo de primera mano las experiencias y las más recientes innovaciones educativas a nivel mundial. Como se dijo en la introducción de este capítulo, fue en esa época cuando las modernas concepciones y técnicas sobre planeación de la educación comenzaron a desarrollarse en Europa.

Por ello no debe sorprender que el Secretario Torres Bodet comenzara su nueva gestión en la SEP con un enfoque diferente al de quince años antes, planteando formalmente la necesidad de realizar una planeación en el sentido moderno del término, para organizar en una estrategia global, perfectamente diseñada, el complejo conjunto de acciones que la problemática de un sistema educativo tan grande y lleno de carencias requería. De esta manera se abre la segunda etapa del siglo XX mexicano en cuanto a planeación de la educación se refiere.

2.1 Planeación de la educación básica y general 1959-1992.

.1 El Plan de Once Años.

Por iniciativa de Torres Bodet, desde el 30 de diciembre de 1958, por decreto presidencial, se creó una Comisión especial para la preparación de un plan para enfrentar la problemática de la educación básica del país. La Comisión entregó el resultado de su trabajo el 19 de octubre del año siguiente, y el 27 del mismo mes Don Jaime lo entregó al Presidente.

Casi cuarenta años después de su aprobación, el Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria, mejor conocido como Plan de Once Años, por contemplar un horizonte de dos sexenios, descontando el primero del del Presidente López Mateos, utilizado para su elaboración, sigue siendo notable tanto en lo técnico como en lo político.

En lo segundo, aún hoy la planeación del gobierno federal se hace por sexenio, con escasa continuidad de un período presidencial al siguiente. El hecho de que un plan contemplara de 1959 a 1970, si bien totalmente lógico para enfrentar los problemas educativos adecuadamente, no deja de ser insólito. Técnicamente, el Plan de Once Años se limitó al nivel de primaria, pero en eso fue muy completo, con seis grandes partes.

La primera, Bases generales, es un diagnóstico cuantitativo que tiene dos apartados: el primero contiene estimaciones bastante precisas de la demanda de primaria, partiendo de proyecciones del censo de 1950; el Plan es innovador al utilizar en México criterios estadísticos sofisticados, desarrollados por la ONU desde 1952; el otro apartado utiliza cuatro proyecciones para estimar la demanda futura de primaria hasta 1970, llegando a cuantificarla en un total acumulado de 3,286,000 alumnos, que se añaden al rezago, estimado en 1959 en 1,700,000 niños más.

La 2ª Parte traduce esas cifras a necesidades precisas: grupos en medio urbano y rural, aulas, maestros y, por tanto, nuevos centros de educación normal, ya que los existentes formaban sólo 3,500 maestros al año, en tanto que la implementación del Plan requeriría de 5,200 desde 1960 y 7,350 en 1970. Se contempla expresamente la cuestión de los bajos sueldos del magisterio.

La 3ª Parte se refiere a la rehabilitación del deteriorado sistema existente en 1959, contemplando el equipamiento de aulas, la profesionalización de maestros sin título, los arreglos en las normales y, expresamente, la cuestión de la calidad.

Tres partes más cuantifican el costo del plan, analizan las posibilidades de financiarlo y precisan las medidas legislativas necesarias para su ejecución.

El Plan se puso en ejecución y, al menos cuantitativamente, fue respetado durante el sexenio siguiente. Como resultado, junto con un crecimiento demográfico aún más fuerte que el esperado, las metas se rebasaron: el Plan proyectaba para 1970 una matrícula de 7,195,000 alumnos en el nivel de primaria. En realidad ese año el sistema educativo nacional atendió 9,248,000 en ese nivel.

Con innovaciones sencillas, pero de gran impacto, como la introducción del doble turno en las escuelas; con un enorme esfuerzo de construcción de nuevos edificios escolares y formación de maestros; y con apoyos tan importantes como los libros de texto gratuitos cuya publicación ha representado año tras año, durante los últimos 35, cerca del 50% del total de la producción editorial del país, los frutos de la gestión de Torres Bodet y del Plan de Once Años fueron decisivos para que México pudiera enfrentar el reto del crecimiento demográfico en el campo educativo.

.2 El plan fallido de 1968.

La administración federal siguiente, del presidente Díaz Ordaz y su secretario de educación Agustín Yáñez, pudo basarse en el Plan de Torres Bodet para orientar su política educativa. Así lo hizo, con los resultados mencionados: cuantitativamente, México siguió haciendo frente de manera decorosa a los retos de la demografía; en cuanto a calidad, seguramente los niveles promedio de aprendizaje fueron los característicos de nuestro nivel de desarrollo.

Por otra parte, como se ha dicho, el Plan de Once Años se refería únicamente a la primaria y parecía lógico extender la idea a los otros niveles educativos, además de darle continuidad en las administraciones siguientes. Por ello, desde junio de 1965 la SEP estableció la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación, presidida por el maestro Manuel Bravo Jiménez, con el año de 1980 como horizonte para sus trabajos. Estos incluyeron proyecciones de la demanda de servicios hasta el año horizonte para los diversos niveles educativos, así como estimaciones de los recursos humanos y materiales para satisfacer las necesidades. Se contemplaron también aspectos cualitativos relativos a políticas, contenidos y métodos. Tras varias etapas, el informe final fue entregado el 25 de marzo de 1968. (Cfr. GONZALEZ COSIO, 1981: 407-408 y RANGEL GUERRA, 1979: 57-58)

El conflicto estudiantil que comenzó cuatro meses después, y desembocó en la tragedia de Tlatelolco, impidió que esos trabajos culminaran en un nuevo plan, esta vez para todos los niveles, que se habría puesto en práctica a partir de 1970.

.3 La educación en el sexenio de 1970-1976.

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría, con Víctor Bravo Aguja al frente de la SEP, se llevó a cabo una importante reforma, que marcó el rumbo de la educación básica mexicana hasta principios de los años 90. La reforma incluyó nuevos planes y programas de estudio, así como libros de texto, inspirados en las corrientes pedagógicas que a principios de los 70 se consideraban más avanzadas, y fueron criticados fuertemente por no tomar en cuenta la situación real del magisterio nacional, partiendo de su práctica cotidiana para introducir innovaciones. Elemento clave de la reforma fue la expedición de una nueva Ley Federal de Educación. Si recordamos que la ley anterior era de 1941 y que en 1945-46 se había reformado el Art. 3º, suprimiendo el concepto de educación socialista, era clara la necesidad de una ley reglamentaria nueva, lo que Luis Echeverría promovió en 1973. En 1976 promovió, además, la Ley Nacional de Educación para Adultos.

El sexenio 70-76 vio también la creación de otros organismos importantes para la educación nacional, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), además de nuevas instituciones de educación superior como la Univ. Autónoma Metropolitana, las universidades agrarias de Chapingo y Antonio Narro, las escuelas nacionales de estudios profesionales de la UNAM, etc. Con todo, durante el sexenio no se manejó un plan de educación propiamente dicho.

.4 El Plan Nacional de Educación de 1977.

El presidente López Portillo encomendó, en enero de 1977, la preparación de un nuevo Plan Nacional de Educación a su recién nombrado secretario de educación, Porfirio Muñoz Ledo. Bajo su dirección, y según una tendencia institucionalizada posteriormente, la SEP coordinó una compleja consulta, que involucró teóricamente a muchos maestros (oficialmente 150,000), directores, supervisores, funcionarios y personas interesadas en la educación, dando al trabajo de planeación un cariz netamente político. Paralelamente, personal de la secretaría realizaba determinados trabajos técnicos necesarios para sustentar el plan.

El resultado fueron siete volúmenes con un amplio diagnóstico del sistema educativo en 1977, y un conjunto de programas relativos a Educación Básica; Formación de Maestros; Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; Ed. Abierta; Capacitación; Ed. Tecnológica; Ed. Superior; Cultura y Difusión; Juventud, Deporte y Recreación; y Ed. para la Salud.

Muñoz Ledo afirmaba que el suyo era el primer plan integral de la educación mexicana. Teniendo en cuenta que el de Once Años sólo cubría la primaria, y que el de Agustín Yáñez no alcanzó a nacer, podría dársele la razón. Sin embargo, tampoco este nuevo intento logró cuajar: al presentar el documento al presidente a fines de 1977 sus autores anunciaban que en seis meses más entregarían las metas cuantitativas de los programas; sin ellas, en realidad, el plan no era todavía tal ya que los numerosos objetivos particulares de sus programas no se jerarquizaban ni cuantificaban. Pocos días después, sorpresivamente, Muñoz Ledo fue substituído en el puesto de titular de la SEP por Fernando Solana. El Plan Nacional recién anunciado fue olvidado sin explicaciones.

En su lugar, con un enfoque menos político y más consistencia técnica, Solana adoptó un conjunto de "Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982" que son, evidentemente, un plan nacional de educación, muy sólido. A partir de 5 grandes objetivos se organizan 52 programas, 11 de los cuales se definen como prioritarios. Todos incluyen metas cuantitativas precisas calendarizadas hasta 1982. Los objetivos y sus programas totales y prioritarios se muestran en la tabla siguiente:

TABLA N° 2 OBJETIVOS, PROGRAMAS TOTALES Y PRIORITARIOS, DEL SECTOR EDUCATIVO 1979-1982.

OBJETIVO	PROGRAMAS TOTAL PRIOR.	
1° Asegurar educación básica a toda la población	8	3
2° Vincular la educación terminal con el sector productivo de bienes y servicios	13	2
3° Elevar la calidad de la educación	7	3
4° Mejorar la atmósfera cultural del país	9	1
5° Aumentar la eficiencia del sistema educativo	15	3

A título de ejemplo, retomemos las metas y la descripción del primer programa prioritario del objetivo N° 1, tal vez el más importante de todos (cfr. PLANES... 1987: 93-94):

TABLA N° 4 METAS Y DESCRIPCION DEL PROGRAMA PRIORITARIO N° 1, ASEGURAR LA PRIMARIA COMPLETA A TODOS LOS NIÑOS.

META:

Ofrecer la primaria completa a todos los niños a partir de septiembre de 1980. Seis años después de esta fecha deberán terminar el 6° grado 75 de cada 100 que ingresaron a 1°; con ello se habrá mejorado 50% la eficiencia terminal.

DESCRIPCION:

En abril de 1979 aún permanecen sin escuela primaria 1.2 millones de niños; a fin de cumplir con el compromiso, se deberán reforzar las acciones para implantar los seis grados en escuelas incompletas, crear albergues escolares para comunidades dispersas, establecer cursos comunitarios en comunidades alejadas y con ocho o más niños, compensar económicamente a maestros rurales, transportar a niños de sus hogares a la escuela y dar flexibilidad al calendario escolar. Se usará un modelo que tomará en cuenta edad y conocimientos de los jóvenes que no han asistido a la escuela o la han abandonado, para que puedan completar la primaria en menor tiempo que en la escuela regular.

Ese conjunto de programas se llevó a la práctica a lo largo del sexenio. Los resultados mostraron la bondad de un enfoque de planeación sólido e imaginativo: pese a que las cohortes de niños más numerosas de la historia del país, las nacidas a mediados de los 70, llegaron a la escuela precisamente a principios de los 80, fue justamente en 1982 cuando se alcanzó por fin el viejo anhelo de que todos los niños mexicanos pudieran tener acceso al 1er. grado de la primaria. Esto fue posible por que se abandonó el esquema rígido de escolarización mediante planteles convencionales, siendo reemplazado por la variedad de estrategias que se resume en la tabla anterior: albergues escolares, transporte, instructores comunitarios, etc. Sólo así pudo abatirse la demanda marginal no atendida en varias décadas. La meta de la eficiencia terminal, por su parte, siguió sin poder alcanzarse.

5. El Programa Nacional de Educación 1984-1988.

El estilo de elaboración de planes por consulta popular, que inició en el sexenio de López Portillo, fue sancionado en la misma Constitución y se ha seguido desde entonces, con claro sentido político, para la elaboración de los programas sectoriales de cada administración federal, con la peculiaridad de que se hace durante el primer año de gobierno, y no antes.

Al iniciar el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, pues, mediante la obligada consulta popular, sustentada de manera extraoficial por trabajos técnicos, se elaboró así el documento sectorial cuyo título completo fue "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988". El obligado apartado de diagnóstico del Programa Nacional terminaba diciendo:

...es evidente que el sistema educativo mexicano enfrenta problemas y muestra deficiencias que no le permiten atender los requerimientos y retos que tiene la nación. Por ello, y siendo la educación uno de los derechos sociales fundamentales del pueblo de México, el Gobierno de la República se propone la reestructuración cabal, que parta de la educación para los que van a educar y arribe a la investigación científica y humanista. (PLANES... 1987: 111)

Elaborado en el contexto de la fuerte crisis que golpeó al país en 1982, al terminar el sexenio anterior, el Programa Nacional planteaba la necesidad de una **revolución educativa**, que se veía como parte de "los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales", para "vencer la crisis", "recuperar la capacidad de crecimiento" y para "conservar y fortalecer las instituciones democráticas". Las expresiones entre comillas eran los cuatro grandes objetivos que se proponía el ejecutivo para el sexenio.

A dos sexenios de distancia parece claro que, efectivamente, México vivió un importante cambio de rumbo a principios de los 80 cuando, después de los sexenios llamados populistas de Echeverría y López Portillo, se orientó en la dirección llamada neoliberal, que prevalece hasta la segunda mitad de los 90. Lo que no es nada claro es a dónde conduce el nuevo camino.

Para dirigir la revolución educativa, de la Madrid puso al frente de la SEP a un reconocido político, considerado el principal ideólogo del partido oficial, Jesús Reyes Heróles, quien murió a mediados del sexenio, siendo substituído por otro político, Miguel González Avelar. Con pocos recursos por la crisis y afectada por el cambio de secretario, la política educativa nacional del sexenio distó mucho de corresponder al eslogan de revolución con que se le designó.

El Programa tenía seis objetivos: elevar la calidad, a partir de la formación integral de los docentes; racionalizar el uso de recursos y ampliar el acceso a los servicios, con prioridad a zonas y grupos desfavorecidos; vincular educación y desarrollo; regionalizar y descentralizar educación básica y normal, desconcentrar la superior; mejorar ed. física, deporte y recreación; hacer de la educación un proceso permanente y participativo.

El escaso éxito de la planeación educativa del sexenio puede inferirse a partir de lo que pasó con la reforma de las escuelas normales, pieza supuestamente clave del Programa: en 1984 se elevó el nivel de la formación magisterial a licenciatura, pero no se hizo nada efectivo por mejorar las escuelas, que siguieron operando con los mismos docentes, nombrados investigadores por decreto, con las mismas bibliotecas precarias, las mismas instalaciones, y un nuevo plan de estudios improvisado y desconocido por los que lo tenían que aplicar. Tras una terminología pretenciosa se ocultaba un manejo político de la educación, muy distante del empuje y la imaginación de los períodos de Torres Bodet o Solana.

.6 El Programa de Modernización de la Educación 1989-1994.

Con el sistema mencionado de consulta popular más trabajos técnicos, Manuel Bartlet, primer secretario de educación de Carlos Salinas, preparó el nuevo plan para la educación nacional que, congruente con la palabra mágica del sexenio, se llamó Programa para la Modernización de la Educación.

El documento comenzaba con un planteamiento general sobre la política para lo modernización, seguido por nueve capítulos relativos a la educación básica; la formación y actualización de docentes; la educación de adultos; la capacitación para el trabajo; la educación media superior; la superior y la de posgrado, junto con la investigación; los sistemas abiertos; la evaluación; y lo relativo a los inmuebles educativos. Cada capítulo contenía un diagnóstico, un apartado con la concreción de las políticas de modernización respecto al tema respectivo; y los objetivos, estrategias, acciones principales y metas, en algunos casos agrupadas en subcapítulos. El programa contenía planteamientos ambiciosos, incluyendo una reforma de planes, programas y textos de la educación preescolar, primaria y secundaria.

De hecho durante el sexenio pudieron llevarse a cabo cambios importantes, pese a los cambios de titular de la SEP, ya que entre 88 y 94 la oficina de Vasconcelos vio pasar a cuatro funcionarios: a Manuel Bartlet siguió Ernesto Zedillo, luego vino Fernando Solana y terminó el sexenio José Angel Pescador. Cumpliendo las metas al respecto, se diseñaron y pusieron en vigor nuevos planes de estudio en sustitución de los que habían estado vigentes desde 1972. En 1993 se modificó el Art. 3º de la Constitución, cuya redacción era todavía la de Torres Bodet de 1945-46, y se aprobó una nueva Ley General de Educación. Se modificó el concepto de educación básica y se hizo obligatoria la secundaria. Junto con otros cambios sobre la relación entre el Estado y las iglesias, el tratamiento dado a la educación privada se modificó substancialmente. Como condición de lo que se acaba de decir, y tras delicadas negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los Estados, desde 1992 se dio un paso decisivo en la descentralización del sistema educativo nacional, de cuya importancia se hablará más abajo.

Durante el sexenio, por otra parte, se dio un incremento sin precedentes en el monto del presupuesto destinado a la educación y se recuperaron de manera considerable los salarios del magisterio, si bien la pérdida del poder adquisitivo de los 80s hizo que en términos constantes apenas se recuperaran los niveles de 1981. La reforma de la educación normal siguió pendiente. En el terreno de la educación superior, como se verá más adelante, hubo también avances importantes.

.7 La firma del acuerdo para la federalización.

El fin del período 1959-1992, conclusión anticipada de la segunda mitad del siglo que estamos considerando, está marcado por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, firmado el 18 de mayo de 1992 por el presidente Carlos Salinas de Gortari, los gobernadores y el SNTE. Con el Acuerdo se daba un paso adelante decisivo en un largo proceso, comenzado en marzo de 1978, cuando el secretario Solana designó 31 delegados de la SEP en los Estados: la descentralización del enorme sistema federal de educación. Se revertía el proceso centralizador iniciado en 1921, con la creación de la SEP.

Curiosamente, tanto entonces como ahora se hablaba de federalización educativa. En lo sucesivo no podrá hablarse de la educación mexicana como un único gran sistema, sino como la integración de 32 sistemas menores, aunque bastante grandes cada uno, y algunos todavía enormes: los de los 31 Estados y el del Distrito Federal. En la conclusión se presentarán algunas ideas sobre la nueva perspectiva que se abre con el Acuerdo.

2.2 La evaluación de la educación básica, 1959-1992.

Si la preocupación por la planeación educativa moderna es reciente en México, el interés por la evaluación lo es más. Entre autoridades, el ritmo sexenal de la vida pública deja poco tiempo para evaluar lo realizado. Entre investigadores, por otro lado, las tendencias predominantes durante los 70s y 80s veían con reticencia los enfoques cuantitativos y preferían lo cualitativo, cultivaban la participación y sospechaban de la evaluación. La palabra misma era tabú. Pese al desarrollo que las metodologías evaluativas habían tenido en otros países, en México casi no hay trabajos de evaluación anteriores a los años 90. Las excepciones académicas son pocas, con estudiosos como Felipe Tirado, de la UNAM. En los Estados puede mencionarse el trabajo de Felipe Martínez Rizo y su grupo en Aguascalientes, donde desde 1983 se hizo un diagnóstico de los niveles de aprendizaje de los alumnos de primaria y secundaria, mediante pruebas aplicadas a muestras representativas.

En el medio oficial, desde mediados de los 80s la Dirección General de Evaluación de la SEP ha aplicado anualmente pruebas de conocimientos a muestras nacionales de niños de educación básica. Sin embargo, el rechazo político y la sospecha académica respecto a evaluaciones rigurosas eran tan grandes que esos trabajos siempre se mantuvieron como confidenciales, siendo desconocidos fuera del reducido grupo de funcionarios responsables de ellos.

Pero mientras las calificaciones asignadas por los maestros no lo sean con procedimientos estandarizados que las hagan comparables un programa que se proponga mejorar la calidad educativa necesitará contar con evaluaciones más rigurosas que permitan comparaciones entre grupos, escuelas, regiones y aún países, dadas las tendencias globalizadoras actuales. El interés que despertó un trabajo débil metodológicamente, como el publicado en Nexos en 1990 por Gilberto Guevara, con el sugestivo título de "México, ¿país de reprobados?", indica que el clima de opinión pública está cambiando y ahora sí se interesa por resultados de trabajos confiables que le digan cómo anda realmente la calidad de nuestras escuelas.

2.3 La planeación de la educación superior, 1959-1992.

Dada la amplia autonomía de que gozan la Universidad Nacional y la mayoría de las universidades estatales, que en conjunto tienen más de la mitad de la matrícula total de educación superior del país, la planeación en este nivel tiene que distinguir dos niveles: por una parte, la planeación institucional, en el nivel micro; por otra la planeación de conjunto a nivel macro, nacional, estatal o de alguno de los subsistemas.

Páginas arriba se ha dicho que el primer trabajo de planeación que consideró expresamente el nivel superior fue el que realizó, de 65 a 68, la Comisión para el Planeamiento Integral de la Educación, trabajo que no llegó a ponerse en práctica. Por su parte, los tres programas sexenales 1984-1988; 1989-1994 y 1995-2000 tienen todas partes relativas a la educación superior, pero de manera separada este nivel ha conocido una importante actividad de planeación.

A nivel institucional, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey desde 1967 y en 68-69 otras instituciones privadas (la U. Autónoma de Guadalajara, la Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el CETYS de Mexicali) y públicas (las universidades de Chihuahua y Sonora) emprendieron trabajos de planeación, en los cuatro últimos casos con la asesoría del Centro de Estudios Educativos y su fundador, el Dr. Pablo Latapí. El interés por la planeación en el nivel universitario se manifestó en un importante seminario sobre el tema organizado por la UNAM en 1969. (MARTINEZ RIZO, 1983: 50-51)

A principios de los 70s la masificación de la UNAM hizo que sus directivos, con el gobierno federal, emprendieran importantes estudios que llevaron a la creación de la U. A. Metropolitana, el Colegio de Bachilleres, las escuelas nacionales de estudios profesionales y el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM. En el seno de la Asociación Nacional de Universidades se creó el Centro Nacional de Planeación y en el de la SEP adquirió mayor importancia la Dirección de Educación Superior. Ambas instituciones impulsaron, sin mucho éxito, la realización de autoestudios y planes de desarrollo en las universidades estatales. De manera relativamente independiente se desarrolló también, a partir de 1976, un trabajo significativo de planeación en la U. A. de Aguascalientes, nacida en 1973.

A partir del sexenio 77-82 la SEP contó con una subsecretaría para ocuparse de la educación superior. Con su impulso y el de la ANUIES, en la XVIII reunión ordinaria de la Asamblea General de esta última agrupación, celebrada en Puebla en noviembre de 1978, rectores y directores de las instituciones miembro aprobaron un documento fundamental: la ponencia titulada "La Planeación de la Educación Superior en México" (1979). En su tercera parte el documento contiene un Plan Nacional de Educación Superior, con 35 programas relativos a las tres funciones substantivas, actividades complementarias y áreas adjetivas. Además -y con mayor trascendencia- la segunda parte contiene un esquema de conjunto que, con diversos ajustes, sigue vigente a mediados de los 90: la propuesta de un Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), que contempla instancias en cada institución (las Unidades Institucionales de Planeación, UIPs); en cada Estado (las Comisiones Estatales de Planeación, COEPES); en las regiones de la ANUIES (Consejos Regionales, CORPES); y a nivel nacional (Coordinación Nacional, CONPES).

Durante 1979 y 1980 se instalaron formalmente esas instancias. Las COEPES han tenido una actividad desigual y, en la mayoría de los casos, poco relevante. En el caso de los CORPES la situación fue todavía peor hasta principio de los 90, pudiendo calificarse su actividad de nula; tras la profunda reestructuración de la ANUIES, los Consejos Regionales, con nuevos planteamientos, han comenzado una etapa que parece más prometedora, a partir de 1993. La CONPES, en cambio, con apoyo de la Subsecretaría de Ed. Superior e Investigación Científica (SESIIC) y de la Secretaría Ejecutiva de la ANUIES, ha tenido una actividad importante, aunque desigual, a lo largo de los últimos 15 años.

En julio de 1981, la XX reunión ordinaria de la Asamblea de la ANUIES aprobó el "Plan Nacional de Educación Superior: Lineamientos Generales para el Período 1981-1991", preparado por la CONPES. Entre otras cosas, este documento contenía el resultado de un ejercicio de estimación de la demanda de profesionales para la década 1980-1990, utilizando una variante de la metodología del Proyecto Regional Mediterráneo de la OCDE (cfr. supra). Hay que destacar que en México se han hecho muy pocos ejercicios de esta naturaleza: con un enfoque global sólo uno anterior, hecho por el CEE en 1964 (LATAPI et al., 1964). Con enfoque más restringido, a cierta rama económica, se encuentra alguno para la industria siderúrgica, utilizando el modelo de Tinbergen-Correa y algún otro.

Las limitaciones de la metodología de la OCDE, señaladas desde mediados de los 60, junto con limitaciones propias al estudio de la CONPES, hicieron que sus proyecciones fallaran contundentemente: el trabajo manejaba dos hipótesis de crecimiento económico para la década de los 80: la pesimista esperaba un crecimiento medio de 7% anual y la optimista de 8%. La crisis que estalló en 1982 produjo tasas de crecimiento negativas, con un promedio inferior a 1% para la década (CONPES 1981). En 1982 la CONPES realizó una evaluación del Plan. En lo relativo a la demanda de profesionales, ajustó las proyecciones estimando, en forma todavía optimista, un crecimiento anual promedio de 5% (CONPES, 1982). Posteriormente resultó claro que aún así los cálculos eran muy inadecuados.

En febrero de 1984, la VII reunión extraordinaria de la Asamblea de la ANUIES aprobó el Programa Nacional de Educación Superior, PRONAES, así como otro documento titulado "La evaluación de la educación superior en México", abriéndose con ello otra etapa en la que el tema de la planeación iría dejando el lugar al de la evaluación. (1984: 177-182)

En octubre de 1986, el PRONAES fue substituído por el PROIDES, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, aprobado por la XXII reunión ordinaria de la Asamblea de la ANUIES. (CONPES, 1987)

Durante el gobierno del presidente Salinas, y después de la profunda transformación de la ANUIES, las actividades de planeación se diversificaron: por una parte, como se ha dicho, el programa sectorial de educación incluyó la educación superior en conjunto. Por otra, cada uno de los tres subsistemas que conforman la Asociación maneja sus mecanismos: las IES privadas, tanto las que pertenecen a la ANUIES como otras, agrupadas en la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), desarrollaron criterios de evaluación propios; los tecnológicos federales, dependiendo de una subsecretaría especial y con un organismo técnico propio, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) hizo otro tanto.

Las universidades públicas, agrupadas en el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), siguen siendo el sector más importante y dinámico de la Asociación, influyendo, por ejemplo, en la propuesta de líneas prioritarias para el mejoramiento de la educación superior retomadas en el documento de la CONPES titulado "Prioridades y compromisos para la Educación Superior en México 1991-1994", o en el más reciente "Propuestas para el Desarrollo de la Educación Superior" (1995), que fue un insumo importante para el apartado relativo a educación superior del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Desde 1990 la SESIC comenzó a operar el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), con recursos que representaron una proporción significativa de los presupuestos ordinarios de las instituciones, permitiéndoles subsanar en parte los rezagos de la inversión en infraestructura y equipamiento que se acumularon durante la década anterior. Para acceder a esos recursos, las IES tuvieron que realizar procesos de autoevaluación y de planeación anuales. Por otra parte, se constituyeron otros fondos para propósitos específicos, como la Superación del Personal Académico (SUPERA), la difusión cultural, etc.

En el nivel de la planeación institucional, desde la década de los 80 las universidades públicas realizaron diversos ejercicios de planeación, como los Planes Institucionales de Desarrollo de la Ed. Superior (PIDES), promovidos por la SESIC. Durante los 90 los trabajos institucionales continuaron, a veces en forma superficial y rutinaria, únicamente para satisfacer formalmente los requisitos para acceder a los recursos del FOMES; otras veces algunas IES han realizado trabajos muy importantes de planeación estratégica que se han plasmado en transformaciones profundas como la desconcentración de la U. de Guadalajara en la Red Universitaria, la modernización de la U. A. de Puebla, o el proceso por el que la U. de Guanajuato obtuvo su autonomía.

2.4 La evaluación de la educación superior, 1959-1992.

Hasta mediados de los años 80, como se ha dicho, el tema de la evaluación no destacaba en las discusiones sobre la educación superior mexicana. En todo caso, se le trataba marginalmente, como un aspecto derivado de la planeación. El concepto de evaluación externa era tabú, considerándosele contrario a la autonomía.

En 1984 las cosas comenzaron a cambiar. Ya se mencionó el documento sobre la evaluación discutido en la VII reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. Ese mismo año, el gobierno federal estableció un mecanismo, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), mediante el cual se dan apoyos económicos que pueden representar un 100% o más del salario de base de un académico, mediante evaluaciones trianuales de su productividad. El sistema fue muy criticado, pero se mantuvo y ha constituido un antecedente importante para otras experiencias. Con un esquema diferente, dejando la evaluación a cada institución, la SEP impulsó posteriormente un sistema análogo para estimular la carrera docente de los profesores universitarios.

En lo relativo a la evaluación de instituciones y programas, a partir de 1990 se implantaron varios mecanismos, que forman en conjunto un sistema de evaluación de concepción ambiciosa.

La Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), que impulsó las autoevaluaciones requeridas para acceder a los recursos del FOMES. Teóricamente debería haber sido el mecanismo central del conjunto, pero en la práctica fue el más débil, dejando de funcionar efectivamente desde 1993. Las autoevaluaciones, reducidas a la obligación de actualizar la información estadística básica de cada IES, siguió siendo manejada rutinariamente por la SESIC.

Los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), mejor conocidos como Comités de Pares, que tienen como misión la evaluación externa de programas de las IES. Se constituyeron inicialmente ocho comités, uno para cada área del conocimiento según la clasificación de la ANUIES, uno más para las actividades de extensión de la cultura y otro para las de gestión. Posteriormente se creó un comité más. Integrado por diez académicos reconocidos, cada comité definió su propio marco de referencia. A diferente ritmo, y con diversa profundidad, los Comités realizaron varios centenares de evaluaciones en decenas de IES de 1991 a 1995. En principio cada Comité puede evaluar cualquier programa de licenciatura o posgrado e, incluso, de investigación, de la IES que lo solicite, en su área de especialización. En la práctica centran la atención en las licenciaturas, ya que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), se ha encargado, desde los 80s, de la evaluación de posgrados y proyectos de investigación.

El tercer mecanismo lo constituye el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), cuya misión es desarrollar y aplicar pruebas objetivas para evaluar conocimientos y aptitudes de los alumnos en diversos momentos: al terminar la educación secundaria y/o aspirar a ingresar al bachillerato (EXANI I); al término del bachillerato y/o para ingresar a una licenciatura (EXANI II); y al término de una licenciatura (exámenes de calidad profesional). Para 1995 el CENEVAL aplicó alrededor de medio millón de exámenes de los diversos tipos. En 1996 la cifra será superior al millón, incluyendo una cifra record de un cuarto de millón aplicados en un sólo día, como exámen único para ingresar a cualquier plantel de bachillerato de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Un cuarto mecanismo, cuyo desarrollo es más lento y complejo, ya que requiere de la concertación de diversos organismos, está constituido por varios cuerpos acreditadores de escuelas o carreras varias, cuerpos en los que participan asociaciones de escuelas, colegios de profesionistas, empleadores importantes y autoridades educativas.

No puede dejar de mencionarse algunos ejercicios de evaluación de la educación superior mexicana que han sido realizados por agencias internacionales. El primero de estos ejercicios fue el efectuado en 1990 por un equipo organizado por el International Council for Educational Development (ICED) y encabezado por Philip H. Coombs, a petición del Secretario de Educación Manuel Bartlet. El

informe fue criticado por muchos mexicanos, considerando que el grupo extranjero no había logrado captar las peculiaridades de la situación del país; pese a ello este trabajo representó un antecedente importante, al ser la primera vez que el sistema mexicano de educación superior se abrió a la observación externa. Posteriormente Philip Coombs hizo una evaluación del sistema del Estado de Puebla.

El otro ejercicio de evaluación internacional fue el realizado por un equipo de la OCDE, a partir de un documento preparado por especialistas mexicanos. El proceso comenzó en 1994 y culminó hasta 1996, retrasado por el cambio de sexenio. El informe final fue presentado en abril y su publicación está anunciada para agosto de 1996.

CONCLUSION: PLANEACION Y EVALUACION EDUCATIVAS DESPUES DE 1993.

En lo relativo a educación superior ya se ha tratado de la época más reciente. En cuanto a educación básica, en cambio, la descentralización del sistema federal a partir de 1992 produjo un nuevo contexto al que se hará referencia en estas últimas páginas.

1. Planeación-evaluación de la educación básica a nivel federal.

Aún tras el Acuerdo para la Modernización la SEP tiene un peso específico muy grande en el sistema educativo nacional. Por ello hay que comenzar este apartado refiriéndose al nuevo plan sexenal del sector, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Similar en su elaboración a los planes de los tres sexenios anteriores, el Programa 1995-2000 tiene cuatro partes, referidas a la educación básica, la de adultos, la media superior y superior y al financiamiento de la educación. Las dos primeras contienen un apartado de diagnóstico y retos, otro de objetivos y metas y un tercero de estrategias y acciones; la parte de educación superior tiene un apartado de políticas generales en vez de objetivos.

La calidad del documento es, en general, buena; el diagnóstico parece acertado; objetivos y metas no son demasiado precisos, pero estrategias y acciones resultan razonables. La parte relativa a la educación media superior y superior parece menos lograda. Es pronto para juzgar el cumplimiento del plan. La incierta coyuntura política y económica nacional no es, por cierto, favorable. La seriedad con que parecen enfrentar su trabajo muchos funcionarios del régimen permite, por otra parte, abrigar esperanzas.

Una faceta nueva de la planeación educativa la constituyen los programas especiales de apoyo a los Estados con peores indicadores educativos, al mismo tiempo los más pobres. Al día siguiente de la firma del Acuerdo para la Modernización, Salinas anunció el primero de estos programas, destinado a los Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. El mensaje implícito parece ser: descentralizar el sistema educativo no significa abandonar las regiones pobres; una política compensatoria es compatible. La Ley General de Educación, aprobada en junio de 1993, tras la modificación del Art. 3º, desarrolla amplia y acertadamente la idea de equidad, que sustenta la acción compensatoria de la federación.

En 1994 dio inicio un segundo programa con el mismo enfoque, destinado esta vez a apoyar a otras diez entidades. En ambos casos se utilizan fondos del Banco Mundial. Esta circunstancia tiene la ventaja de exigir una planeación muy cuidadosa y un seguimiento y evaluación estrictos, aprovechando la experiencia internacional. Al mismo tiempo, impone exigencias que pueden ser artificiales y corre el riesgo de todo programa conducido desde afuera: la lejanía con respecto a las necesidades reales locales. Estos programas incluyen la obligación de que se realicen evaluaciones externas rigurosas.

Otra novedad es la participación de México, por primera vez, en una evaluación coordinada por la IEA. Nuestro país participa en el 3er. Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS), cuyos resultados se prevé que estarán disponibles a fines de 1996.

La Dir. Gral. de Evaluación se encuentra en transformación, ya que su papel se vuelve aún más importante que antes al perder la SEP su carácter operativo del sistema educativo nacional, para limitarse a las funciones normativa, compensatoria y evaluatoria.

2. Planeación y evaluación en las entidades de la República.

Antes de mayo de 1992, algunas entidades manejaban partes de diversa importancia de las escuelas de nivel básico, al lado de subsistemas federales, en tanto que en otros Estados la federación controlaba prácticamente la totalidad de las escuelas. Al asumir las entidades federativas la responsabilidad del manejo de sus respectivos sistemas educativos en forma exclusiva resulta natural que la preocupación por planificar y evaluar la educación surja o se fortalezca, lo que ha sucedido en grados muy diferentes.

En algunos estados, como los de México, Nuevo León y Jalisco existía ya una experiencia considerable en el manejo de subsistemas estatales grandes, que se sigue reflejando en la operación del sistema estatal en conjunto después de la federalización de 1992. En esta situación se encontró también Guanajuato, donde se dio tal vez la experiencia más rica de planeación educativa a nivel estatal de mediados de los 80 a mediados de los 90, con un componente de participación de la comunidad muy fuerte.

En otros casos, la federalización ha sido el detonador de esfuerzos nuevos, como en el Estado de Aguascalientes, donde se desarrollan interesantes experiencias de redefinición de zonas escolares en la dirección de la municipalización, renovación del nivel de supervisión, o el diseño y la implementación de un sistema integral de evaluación de la calidad que incluye un subsistema de indicadores, otro de pruebas objetivas para evaluar aprendizajes y uno más de evaluación de escuelas en cuanto instituciones y equipos de trabajo. En otros lugares el dinamismo ha sido menor, de suerte que la federalización no ha significado más que un superficial cambio de tipo administrativo.

Al comenzar la segunda mitad de los años 90, el último lustro del siglo y del milenio, la transición de un sistema nacional de educación central a uno realmente descentralizado aún está lejos de haber terminado, máxime si se piensa que después del paso de la federación al estado aún falta el paso del estado al municipio.

El tipo de planeación y evaluación que se puede dar en uno u otro es muy diferente. La calidad de la educación también y, en una parte no despreciable, depende de lo anterior.

BIBLIOGRAFIA.

- CENICEROS JOSE ANGEL (1958). Educación y mexicanidad. México. Populibros La Prensa.
- CONPES (1981). Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el Período 1981-1991. México. SEP-ANUIES.
- CONPES (1982). Plan Nacional de Educación Superior. Evaluación y Perspectivas. México. SEP-ANUIES.
- CONPES (1987). Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior. México. ANUIES.
- COOMBS PHILIP H. Coord. (1991). Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe para el Secretario de Educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación. México. FCE.
- GONZALEZ COSIO ARTURO (1981). "Los años recientes. 1964-1976". En SOLANA F. et al. 1981: 403-425.
- (1979). La Planeación de la Educación Superior en México. México. ANUIES.
- LATAPI SARRE PABLO et al. (1964). La Educación en el Desarrollo Económico Nacional. México. Congreso Nacional de Industriales.
- MARTINEZ RIZO FELIPE (1983). "Planeación de la educación superior 1968-1982", en Revista de la Educación Superior. México. ANUIES. N° 45, pp. 49-58.
- MENESES MORALES ERNESTO (1983). Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911. México. Porrúa.
- MENESES MORALES ERNESTO (1986). Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934. México. CEE.
- MENESES MORALES ERNESTO (1988). Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964. México. CEE-UIA.
- MENESES MORALES ERNESTO (1991). Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976. México. CEE-UIA.
- MONCADA A. (1982). La crisis de la planificación educativa en América Latina. Madrid. Tecnos.
- (1987). Planes en la Nación Mexicana. Libro Nueve: 1941-1987. México. Senado de la República-El Colegio de México.
- (1995). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México. Poder Ejecutivo Federal.
- (1989). Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México. Poder Ejecutivo Federal.
- (1995). "Propuestas para el Desarrollo de la Educación Superior". Revista de la Educación Superior. N° 95. Julio-septiembre. Pp. 61-87.

- RAMOS ESCANDON CARMEN (1994). Planear para progresar: planes educativos en el México nuevo 1820-1833. México. UPN.
- RANGEL GUERRA ALFONSO (1979). La educación superior en México. México. El Colegio de México. Colección Jornadas N° 86.
- ROSENBLUETH EMILIO (1981). "La planeación educativa", en Cuadernos de Planeación. México. UNAM. N° 5.
- SOLANA FERNANDO, CARDIEL REYES R. y BOLAÑOS MARTINEZ R. Coord. (1981). Historia de la educación pública en México. México. SEP-FCE.
- (1984). "VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES". Revista de la Educación Superior. N° 49. Enero-marzo. Págs. 177-182.