

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO: FUNDAMENTOS, CRÍTICA Y PROPUESTA

Miguel Ángel Medina Romero

 **Atena**
Editora
Año 2022

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO: FUNDAMENTOS, CRÍTICA Y PROPUESTA

Miguel Ángel Medina Romero

 **Atena**
Editora
Año 2022

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo do texto e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do autor, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao autor, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^a Dr^a Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^a Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^a Dr^a Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^a Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^a Dr^a Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^a Dr^a Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^a Dr^a Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^a Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^a Dr^a Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^a Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^a Dr^a Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Evaluación de la calidad de la educación en las Universidades Públicas de México: fundamentos, crítica y propuesta

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Yaiddy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: O autor
Autor: Miguel Angel Medina Romero

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
R763	Romero, Miguel Angel Medina Evaluación de la calidad de la educación en las Universidades Públicas de México: fundamentos, crítica y propuesta / Miguel Angel Medina Romero. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acceso: World Wide Web Inclui bibliografía ISBN 978-65-258-0076-9 DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.769221603 1. Evaluación. 2. Evaluación educativa. 3. Calidad educativa. 4. Evaluación de la educación superior. 5. Calidad de la educación superior. 6. Evaluación de la calidad educativa. 7. Universidades públicas. 8. México. I. Romero, Miguel Angel Medina. II. Título. CDD 378
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



Atena
Editora
Ano 2022

DECLARAÇÃO DO AUTOR

O autor desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declara que participou ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certifica que o texto publicado está completamente isento de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



SUMÁRIO

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
UNIVERSIDAD PÚBLICA, CALIDAD EDUCATIVA Y EVALUACIÓN: APROXIMACIONES TEÓRICAS.....	5
La Universidad Pública del Siglo XXI: Desafíos y Oportunidades	5
La Educación Superior en la Universidad Pública Actual	6
La Importancia de la Calidad para la Educación	7
Aproximación al concepto de Calidad Educativa	10
La Calidad centrada en el Proceso o en el Producto	13
La Calidad según el Ámbito Educativo en el que se Fundamenta.....	15
La Evaluación en el contexto de la Educación	16
MARCO EPISTEMOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN	19
Consideraciones Generales sobre el término Paradigma en las Ciencias Sociales	19
Enfoques Metodológicos de Investigación	20
El Positivismo	20
Visión Interpretativa.....	21
El Sociocriticismo	22
Paradigmas y Perspectivas de la Evaluación	23
MODELOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO EDUCATIVO: CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN.....	24
Concepto y Características del Proceso de Evaluación	24
Clasificación de los Modelos de Evaluación	26
La Clasificación de Poham	27
La Clasificación de Pérez.....	27
La Clasificación de Castillo y Gento.....	28
La Clasificación de Monedero.....	28
Modelos de Evaluación en Instituciones Educativas	29
Modelos de Evaluación de Organizaciones.....	29

Modelos centrados en los Resultados	30
Modelos centrados en la Eficiencia de los Procesos Internos	30
Modelos Causales	31
Modelos Culturales	32
Modelos centrados en la Evaluación del Cambio.....	32
Modelos de Evaluación desde las Perspectivas Epistemológica y Metodológica	33
Modelos Eficientistas-Conductistas	34
Modelos Humanísticos, Fenomenológicos o Subjetivistas	37
Modelos Holísticos	39
Modelos de Evaluación para Universidades Públicas	41
El Modelo de la Acreditación	43
El Modelo de la Revisión de Programas	44
El Modelo de Indicadores de Rendimiento	45
El Modelo de Evaluación Externa basada en los Juicios de Expertos.....	45
La Evaluación Institucional y la Mejora de la Calidad Educativa Universitaria.....	46
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	49
La Educación Superior en México	49
Caracterización del Sistema Nacional de Educación Mexicano y su Contexto Social, Político y Económico	49
El Sistema Nacional de Educación en México y la Ubicación de los Niveles de Educación.....	50
El Sistema Nacional de Educación en México y la Educación Superior	51
Configuración del Sistema de Educación Superior en México.....	52
Generalidades	52
Marco Normativo	52
Estructura Institucional de Coordinación	55
Las Instituciones de Educación Superior en México	56
La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANIES).....	59
La Evaluación de la Calidad de la Educación Superior en México.....	61
Antecedentes e Instauración de las Políticas de la Evaluación de la Educación Superior en México	61

Utilidad del Proceso de Evaluación de la Calidad para el Desarrollo Institucional en México	65
Los Formatos de la Evaluación Institucional en México	65
La Evaluación Interna, Institucional o Autoevaluación	66
La Evaluación Externa o Interinstitucional	67
La Acreditación	68
Las Instancias y Organizaciones Evaluadoras y Acreditadoras de la Educación Superior en México	69
El Consejo Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (CENEVAL).....	71
Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	72
El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES)	74
El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC)	76
SÍNTESIS EN TORNO A LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO: CRÍTICA Y PROPUESTA.....	77
Visión Crítica de la Evaluación de la Calidad de la Educación en las Universidades Públicas de México	77
Evaluación sin Participación Integral	78
Evaluación como Discurso Político de Contraposición.....	79
Ausencia de un Marco Jurídico para el Sistema de Evaluación Vigente	80
Escasez de Transparencia en la Evaluación	81
Carencia de una <i>Metaevaluación</i>	82
Evaluación como Política Social Deficiente	83
Esquema de Evaluación Académica de las Universidades Públicas de México con Enfoque de Aseguramiento de la Calidad y Rendición de Cuentas: Una Propuesta	85
Evaluación Académica, Calidad y Rendición de Cuentas	85
La Institucionalización de la Evaluación: Esbozo de una Propuesta	86
La Institucionalización de la Evaluación: Elementos y Objetivos.....	89
La Institucionalización de la Evaluación: Rendición de Cuentas	91
La Rendición de Cuentas Horizontal.....	92
La Rendición de Cuentas Vertical.....	93

La Institucionalización de la Evaluación: Vinculación con la Ciudadanía	93
Síntesis de los Fundamentos Metodológicos y de los Atributos Exigibles de la Evaluación de la Calidad de la Educación en las Universidades Públicas de México	94
Fundamentos Metodológicos de la Evaluación Académica en las Universidades Públicas de México	94
Fundamentos Formales de la Evaluación Académica en las Universidades Públicas de México	98
CONCLUSIONES.....	100
REFERENCIAS	104
SOBRE O AUTOR.....	115

RESUMEN

En el caso de México, las políticas en materia educativa en general, y en particular, las orientadas al subsistema de educación superior, deben encaminarse a preparar al país y sus habitantes a responder a los nuevos desafíos que plantea la sociedad del siglo XXI, y entre estos últimos se encuentra la necesidad de un mejoramiento de la calidad de la educación. El presente trabajo estudia los fundamentos teóricos en torno a la evaluación de la calidad educativa en las Universidades Públicas de México (UPM), usando como base la literatura especializada en el tópico de referencia. Luego de una revisión de varias perspectivas de la evaluación, en el documento se construye un ejercicio de síntesis metodológica sobre el proceso evaluativo en México, a partir del cual se establecen algunos elementos críticos de dicho esquema y se formula, finalmente, un esbozo de propuesta para el modelo de evaluación de las UPM, donde se sugiere que la evaluación debe constituirse en un medio efectivo para el aseguramiento de la calidad y la rendición de cuentas. Así, en el documento en curso destaca la consideración de los siguientes fundamentos formales de la evaluación de la calidad educativa en las UPM: 1) El aseguramiento de la calidad; 2) la rendición de cuentas; y, 3) el establecimiento de una institución evaluadora autónoma. En torno a este último punto, la propuesta que se configura en este ensayo apunta hacia la conformación de una Institución Evaluadora estatal y con autonomía administrativa y financiera, así como con independencia política, que desempeñe la evaluación académica como instrumento de la rendición de cuentas. Y la factibilidad de la propuesta se encuentra en la misma rendición de cuentas, pues resulta, en sí misma, una opción de solución tecnológica a la información asimétrica que existe entre la ciudadanía y sus representantes.

PALABRAS CLAVE: Evaluación, Evaluación Educativa, Calidad Educativa, Evaluación de la Educación Superior, Calidad de la Educación Superior, Evaluación de la Calidad Educativa, Universidades Públicas, México.

ABSTRACT

In the case of Mexico, the educative policies generally, and the policies of the education subsystem superior, must help our country to respond to the new challenges of the society of the 21st century, and between these is an improvement of the quality of the education. This paper studies the theoretical foundations of the evaluation of the educative quality in the Mexican Public Universities (MPU), in the consideration of the specialized literature of this subject. After reviewing the visions on the evaluation, a methodological synthesis is realized on the evaluative process in Mexico, from which some elements settle down critics and a proposal for the model of evaluation of the MPU becomes, where it is suggested evaluation must constitute in effective means for the securing of the quality and the surrender of accounts. Thus, the formal foundations of the evaluation of the educative quality in the MPU stand out: 1) The securing of the quality; 2) the surrender of accounts; and, 3) the establishment of an independent evaluating institution. Around this last point, the proposal of this work suggests the conformation of a state Evaluating Institution and with autonomy administrative and financial, as well as independently political, that the evaluation carries out academic as instrument of the surrender of accounts. And the feasibility of the proposal is in the same surrender of accounts, because it is, in itself, an option of technological solution to the asymmetric information that it exists between the citizenship and its representatives.

KEYWORDS: Evaluation, Education Evaluation, Education Quality, Evaluation of Higher Education, Quality of Higher Education, Evaluation of the Quality of Education, Public Universities, Mexico.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, la educación en lo general, y la educación superior en lo particular, ha experimentado transformaciones en muchas partes del mundo debido a causas económicas, políticas y sociales, las cuales se han traducido para las instituciones educativas en un incremento de la matrícula, la disminución en el financiamiento, la búsqueda de fuentes alternas para realizar sus tareas, el cambio en la relación entre la universidad y el Estado, además de la preocupación de la sociedad y del gobierno por la consecución de la calidad educativa y por la inversión que se efectúa en esta última. El esquema de la evaluación, y en concreto de la evaluación de la calidad educativa, surge en este contexto de cambios que conlleva oportunidades y desafíos.

En el caso de México, las políticas en materia educativa en general, y en particular, para el subsistema de educación superior, deben encaminarse a preparar al país y sus habitantes a responder a estos desafíos que plantea la sociedad del siglo XXI. Entre estos últimos se encuentra la necesidad de un mejoramiento de la calidad de la educación, en la consideración del desarrollo del personal académico y el compromiso de las instituciones de educación superior para brindar respuesta a esta demanda de la sociedad.

En este marco de referencia es en el que se ubica la evaluación y, específicamente, la evaluación de la calidad de la educación superior de México. Las bases del complejo institucional de la evaluación se pusieron en marcha en la década de los noventa, y los propósitos que se persiguen con dicho complejo se orientan al mejoramiento de la educación superior a través de asegurar a la sociedad que las instituciones y los programas evaluados o acreditados sean de calidad.

El presente trabajo estudia los fundamentos teóricos en torno a la evaluación de la calidad educativa en las Universidades Públicas de México (UPM), usando como base la literatura especializada en el tópico de referencia. Luego de una revisión de varias perspectivas de la evaluación, en el documento se efectúa un ejercicio de síntesis metodológica sobre el proceso evaluativo en México, a partir del cual se establecen algunos elementos críticos de dicho esquema y se formula, finalmente, un esbozo de propuesta para el modelo de evaluación de las UPM, en el que se sugiere que la evaluación debe constituirse en un medio efectivo para el aseguramiento de la calidad y la rendición de cuentas.

Así, el presente trabajo se encuentra organizado a través de cinco apartados temáticos, a saber: I. Universidad Pública, Calidad Educativa y Evaluación: Aproximaciones Teóricas; II. Marco Epistemológico de Investigación; III. Modelos de Evaluación en el Contexto Educativo: Conceptualización y Caracterización; IV. La Evaluación de la Calidad de la Educación Superior en México; y, V. Síntesis en torno a la Evaluación de la Calidad de la Educación en las Universidades Públicas de México: Crítica y Propuesta.

Estas cinco estructuras del documento en curso progresivamente van entrelazándose

para ubicar, primero, la evaluación y su vinculación con la calidad educativa en el contexto de la educación superior (Parte I). Luego se delinea la perspectiva metodológica adoptada en el ensayo (Parte II), y en tercer lugar se conceptualiza, clasifica y modela a la evaluación en el medio educativo (Parte III).

En el cuarto apartado se establece una caracterización de la evaluación de la calidad de la educación superior en México, considerando la ubicación de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IEPS) en el concierto del Sistema Nacional de Educación (Parte IV). Posteriormente, la quinta parte del trabajo describe tres momentos (Parte V): El primero se enfoca a la presentación de una crítica al esquema de evaluación de la calidad educativa en las UPM. Un segundo momento se orienta a la configuración de una propuesta de evaluación académica para las UPM, a partir de la consideración de un enfoque de aseguramiento de la calidad y rendición de cuentas; y, el tercer momento articula, a partir de un ejercicio de síntesis, los fundamentos metodológicos y formales de la evaluación de la calidad educativa en las UPM.

Finalmente, se presenta un apartado con las *Conclusiones*, donde la intención no versa en reiterar los aspectos descriptivos y críticos desarrollados en el documento, sino, más bien, en identificar algunos elementos que se estiman relevantes en el sustento teórico del presente trabajo.

UNIVERSIDAD PÚBLICA, CALIDAD EDUCATIVA Y EVALUACIÓN: APROXIMACIONES TEÓRICAS

1 | LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DEL SIGLO XXI: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Actualmente, la universidad tiene ante sí el desafío de adaptarse a los grandes cambios registrados durante las últimas décadas en la sociedad. Esta tarea resulta prioritaria para que continúe encabezando la formación de la juventud y la creación de nuevos conocimientos, tal y como viene haciéndolo desde hace siglos.

En el siglo XXI, pues, la universidad se enfrenta a los siguientes problemas: Los cambios tecnológicos de la denominada sociedad de la información, la creciente demanda de mayor calidad, el empleo de nuevos métodos de formación, la necesidad de aunar la especialización con el fomento de la multidisciplina, la autonomía universitaria, etc.

Los dilemas que enfrenta la universidad de nuestros días tienen que ver con el cómo hacer compatible la dimensión social de servicio público con las exigencias de calidad que son propias de una institución dedicada al desarrollo y transmisión de la ciencia, la tecnología y la cultura superior (Quintanilla, 1996).

Y es en este nuevo contexto en el que la universidad cuenta con la oportunidad de demostrar su capacidad de adaptación y el liderazgo social e intelectual, que debe mantener. En razón de ello, deben adoptarse cambios de gran impacto tanto en la forma como en el diseño de su organización interna y en las relaciones con la sociedad. Y es que, los principales problemas a los que esta institución tendrá que hacer frente en el futuro provienen de dichas relaciones, por lo que consecuencia de esto será el nuevo esquema de relaciones entre la universidad y el resto de la sociedad.

Un despilfarro económico que ningún país se puede permitir sería consecuencia directa del mantenimiento de una universidad de espaldas a los cambios sociales y tecnológicos. Estas relaciones exigen a la universidad, “enseñar para aprender” en una nueva época en la que los conocimientos de hoy quedan obsoletos mañana y que por lo tanto la apertura, diversificación, necesidad de reconversión y adaptabilidad a los tiempos, deben ser rasgos de una formación universitaria, en los momentos actuales.

No obstante, una parte importante de la actividad universitaria, está estableciendo una vinculación diferente con la sociedad. Dicha parte tiende a comportarse, a largo plazo, como un sector interno en el sistema de producción de un país, unido al resto por un conjunto de *inputs* (medios de comunicación y de información, laboratorios de ensayos y de investigación, etc.) y de *outputs* (investigación aplicada, formación, particularmente bajo el concepto de “vocational training”, etc.) (Bricall, 1998).

Diariamente van surgiendo nuevos problemas en la vida de las universidades. Éstos son “las reivindicaciones locales de creación de nuevas universidades, tan frecuentes en

los últimos años, o las decisiones de los poderes públicos de cambiar, crear, suprimir y recombinar centros universitarios como si se tratara de colegios de barrio, síntomas de las nuevas situaciones” (Quintanilla, 1996). Estas transformaciones son un producto de los países desarrollados y tienen consecuencias importantes tales como la nueva conceptualización de la “Universidad de masas”, concepto nacido para dar respuesta a las necesidades de un sistema productivo y al derecho a la educación de todos los ciudadanos en la sociedad actual.

Y lo que caracteriza a la denominada universidad de masas es que gran parte de la población accede a los estudios universitarios, existiendo demandas sociales más amplias y exigentes. Las universidades tradicionales no estaban pensadas para una gran demanda social; existiendo un desajuste con las tendencias de la realidad actual.

Ante esta situación las universidades, según Rojo (1993) tienen que aprender a afrontar este crecimiento sin un deterioro de la docencia ni de la formación profesional e investigadora. La autonomía y la independencia son esenciales a la hora de estimular la buena docencia, formación e investigación de las universidades públicas (UP). Esta autonomía ya unida a la autogestión y autofinanciación, para entenderla en su máxima expresión, pero si no se da, entonces se propondrán planes de evaluación del rendimiento y de resultados, ya que las inversiones tienen que estar ligadas a la eficiencia y rendimiento social. Este proceso de evaluación será dinámico y cuyo fin será la mejora de la institución en su globalidad.

2 I LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ACTUAL

Hoy día, el reto de la educación superior es aparecer como un sistema capaz de responder a las exigencias de la sociedad, traduciéndose éstas en; mayor demanda de educación superior, variación de la demanda de cualificaciones profesionales, elevar los niveles de calidad y eficiencia, etc.

Pero quizás el problema se presenta, tal y como afirma Guerri (1993): “cuando se piensa en que es posible establecer cortes en la realidad dando como resultado: una educación ajena a los problemas de su tiempo, estéril a la hora de proponer alternativas de vida relevantes, porque no puede establecer un diálogo entre sus construcciones teóricas y las necesidades más elementales del hombre en su cotidianeidad”.

En opinión de Rojo (1993), existen tres razones en la sociedad moderna que deben ser satisfechas por un sistema de educación superior: 1) Proporcionar un alto nivel cultural y preparación científica a mayores segmentos de la sociedad, lo cual incluye aportar un elemento de formación profesional a aquellos que en la actualidad no progresan en sus trayectorias educativas; 2) proporcionar una formación eficaz a los profesionales que conformarán la futura espina dorsal de la sociedad; 3) llevar a cabo investigación que

contribuya no sólo al progreso de las fronteras del conocimiento, sino también al desarrollo industrial.

Resulta complejo combinar estas tres tareas si se intenta al mismo tiempo mantener la calidad y, por otra parte, es dudoso que las universidades sean la mejor elección a la hora de desarrollarlas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas en el apartado anterior. En consecuencia, de acuerdo con Van Der Moler (1999), determinados valores asociados a las universidades, a lo largo de los siglos -como los de juicio independiente, creatividad, y las dimensiones culturales y éticas- son probablemente de igual importancia, si no mayor, y que deben estar basados en el conocimiento científico. Por lo que la educación superior ha de ser entendida tanto como sistema desde el cual resolver problemas y desarrollar actitudes, como preparación para el aprendizaje, más que acumular conocimientos para trabajos específicos.

Así, Van Der Moler, (1999) propone como actividades esenciales en la educación superior: La creación, la transmisión y la aplicación del conocimiento. Y puede considerarse válida esta propuesta, pero no hay que dejar de lado que los sistemas de educación superior de los distintos países difieren en tantas cosas que no existe una única solución que, en un futuro próximo, pueda producir un modelo uniforme generalmente aceptado. La mayoría de las sociedades y de los gobiernos valoran la educación superior como algo beneficioso para la sociedad en su conjunto así como para el individuo. Es el éxito y el gran interés que suscita la educación superior lo que ha provocado tensiones organizativas y financieras dentro de la misma, así como en los gobiernos y en los estudiantes. La información disponible debería permitirnos, sin embargo, diseñar arreglos factibles, dado que éstos cuentan con apoyo político y social.

3 I LA IMPORTANCIA DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN

En los últimos tiempos, los temas de Calidad, Garantía de la Calidad y Gestión de la Calidad, se han convertido en preocupación y objetivo prioritario para las organizaciones.

En sus inicios, fue el mundo industrial el primero en reconocer que gran parte del crecimiento y éxito económico en Japón podrían deberse a la insistencia de las empresas de ese país en la calidad y el perfeccionamiento de la calidad. Fue sobre todo a partir de la década de los ochenta cuando en el contexto europeo se empezaron a adoptar, los principios y métodos de la Gestión de la Calidad Total para cumplir el nivel de calidad deseado por sus clientes y para mejorar continuamente la calidad de los productos y servicios que ofrecen.

En este contexto, no es sorprendente que la educación haya mostrado también su interés por este tema. La formación profesional y la formación continua, en el medio empresarial, fueron los primeros sectores interesados por conocer las normas de calidad y

los principios de la calidad. Ambos tipos de organizaciones se hallan de hecho más próximos a las necesidades del mercado y a la evolución económica que las instituciones educativas regladas; sin embargo, esta evolución está dando sus primeros pasos y tanto la cultura de la calidad como las herramientas de la calidad, están empezando a ser exigencias ineludibles en los contextos educativos y/o formativos.

También, por otra parte, hay que decir que este interés por la calidad no es nuevo en el ámbito educativo: instituciones, profesores, alumnos, administradores y decisores políticos siempre han estado interesados por este tema; esa preocupación se ha extendido hacia la utilización de normas y procedimientos que garantizaran la calidad de la enseñanza impartida; aunque también tradicionalmente, la calidad se ha interpretado de forma muy estrecha, centrándose únicamente en características particulares de los servicios educativos o formativos ofrecidos.

En este sentido, el concepto de calidad ha evolucionado con el tiempo. La tendencia actual de la calidad es centrarse cada vez mas en la eficacia global de un ofertante educativo, ya sea una escuela profesional, una universidad o una institución formativa privada. Esta tendencia corre de forma paralela a la propia evolución industrial, en la que las consideraciones de calidad se desplazan hacia la capacidad organizativa de ofrecer productos y servicios de alto nivel de calidad.

Los nuevos enfoques de garantía y gestión de la calidad educativa implican a grandes rasgos (Van Der Berghe, 1998): a) Un cambio en los esfuerzos de calidad en las escuelas, que pasan de centrarse en la calidad del docente hacia el estudio y optimización de la institución en su conjunto; b) la aplicación de mecanismos de control de la calidad nuevos o complementarios en la enseñanza superior; y c) La creación por primera vez de sistemas de garantía de la calidad y mecanismos relacionados con el rendimiento dentro de la formación continua.

Los actuales sistemas educativos deben su configuración a la confluencia de factores de diversa índole: Social, económica, pedagógica, profesional y cultural (Ruíz, 1998). Todos estos factores siempre han existido pero su importancia relativa ha ido transformándose a lo largo del tiempo de tal manera, que en la actualidad, las demandas exteriores de los sistemas educativos (desde los gobiernos, estudiantes, empresarios, etc.) se incrementan cada vez más, presionando sobre el desarrollo de los recursos y la eficacia de la organización. Por otra parte, el sector de la formación continua se está convirtiendo en un sector económico consolidado y maduro dentro del sector productivo de los servicios.

Estas tendencias apuntan que la educación ahora más que nunca está empezando a considerarse como un sector económico normal, lo cual significa que escuelas, universidades y formadores en general deben ofrecer un rendimiento mayor, comportarse de manera más profesional y ofrecer permanentemente servicios de calidad. Se comparte con Van Der Berghe (1998: 8) en que “los paradigmas de la educación están cambiando

desde una enseñanza dirigida por la oferta, hacía un aprendizaje dirigido por la demanda”.

Entre los factores específicos que están contribuyendo a este creciente énfasis sobre la calidad en la educación podemos citar los siguientes (González, 2000):

- a) La calidad constituye una exigencia de la sociedad actual. Es decir, cuando se habla de calidad, la amplia gama y altos niveles de calidad de productos y servicios que presentan los países desarrollados hacen aumentar las exigencias de los ciudadanos e incrementan su espíritu crítico hacia el rendimiento de baja calidad. De este espíritu de exigencias también se ha hecho partícipe la educación.
- b) La calidad es un factor de cambio, flexibilidad y personalización. La sociedad en la que vivimos es polivalente, las formas de vida y las expectativas de las personas son menos uniformes que hace unos años. En educación esta tendencia se aprecia a través de los requisitos de cualificación cada vez más variables y complejos.
- c) La calidad lleva a la calidad. Cuanto más conocimiento se genere e información se disponga sobre la calidad de los sistemas educativos, mayor demanda se hará de la misma.
- d) La calidad supone compromiso. Las instituciones educativas son cada vez más responsables públicamente de lo que hacen y de demostrar que ofrecen un servicio de calidad.
- e) La calidad como medio de supervivencia. Un sistema educativo bien subvencionado sólo podrá subsistir dentro de una economía próspera. En el entorno actual toda ineficacia o carencia de flexibilidad se penalizará con menos recursos destinados a la educación.
- f) La calidad implica a muchos agentes. En contextos históricos anteriores, la calidad de la educación podía atribuirse casi de manera exclusiva a las capacidades inherentes de los profesores. Debido a la rápida evolución del contexto histórico, estas capacidades individuales ya no bastan para garantizar un nivel de calidad.
- g) La imagen de una institución educativa es la de su calidad. El prestigio y valía de una institución educativa ya no viene avalado por sus características o reputación histórica sino por la calidad real de una institución particular. En este contexto resulta necesario, mantener una imagen de alta calidad para los usuarios y ser capaz de demostrar su calidad de manera permanente.
- h) La calidad nos permite conocer los resultados de las acciones formativas emprendidas. Para conseguir una educación de calidad es necesario invertir en formación y recursos; de forma paralela es necesario conocer el resultado de los presupuestos formativos en pro de la calidad.
- i) La calidad obliga a la transparencia. La variabilidad y complejidad cada vez mayor de propuestas y planes formativos hace necesario crear mecanismos que posibiliten

la transparencia de la calidad ofrecida.

j) La calidad en su estado final se proyecta en una cultura de la calidad. La implantación de un sistema de calidad en una institución educativa cobra sentido con el cambio de actitudes dentro de la propia institución.

Estos factores exigen en su conjunto una mayor atención hacia la calidad de la educación y la elaboración de mecanismos, procedimientos y sistemas que puedan ayudar a garantizar continuamente la calidad. Algunos de esos factores son internos a las estructuras educativas, aunque la mayoría son exteriores a ellas. Los sistemas educativos están cada vez más en estrecha interdependencia con el resto de la sociedad y están por ello sometidos a las presiones y tendencias correspondientes.

4 I APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA

La calidad educativa constituye un concepto de carácter multidimensional y en la literatura no todos los autores emplean el término en el mismo sentido. Enseguida se enfrentará la tarea de hacerlo, a pesar de la dificultad que ello supone, pero se cree en su conveniencia ya que como afirma Santos Guerra (1991), es un término que con demasiada frecuencia se presenta con pretendida univocidad.

Desde un punto de vista etimológico el concepto calidad tiene dos significados fundamentales: Entendido como cualidad, se identifica como conjunto de atributos o propiedades referidas a algo o alguien; en segundo lugar también hace referencia a la calidad como superioridad o excelencia, como grado que expresa la bondad de una cosa.

Con De Miguel (1997) se coincide en que el concepto de calidad es relativo y contextual ya que permite ser definido desde múltiples perspectivas, por distintas audiencias con intereses diversos y en situaciones contextuales muy distintas. Por lo tanto, estudiando definiciones que van mas allá del plano genérico y que se ubican en un nivel mayor de especialización se presentarán distintas aproximaciones al concepto de calidad en el que se priorizan determinados elementos sobre otros.

A partir del pensamiento de Bernillón y Cerutti (1989), la calidad radica en hacer bien el trabajo desde el principio, responder a las necesidades de los usuarios, administrar óptimamente, actuar con coherencia, un proceso o modo de hacer; satisfacer al cliente/ usuario; disfrutar con el trabajo y ofrecer lo mejor de uno mismo; reducir costes inútiles, evitar fallos; y ser más eficaz, eficiente y productivo.

Existen, igualmente, otras definiciones que relacionan las características de un producto con el objetivo propuesto, que combinan la existencia de ciertos atributos innatos y la satisfacción del usuario, integrando todo ello bajo la exigencia de la aptitud para su utilización. Y de acuerdo a este criterio, la calidad se define como: “grado de coincidencia

con las exigencias, como la concordia entre las propiedades de un producto, elemento material y el fin al que se destinan” (Salmerón, 1989).

La mayor parte de las definiciones referencian a la calidad como satisfacción de necesidades. Tal es el caso del concepto dado por la International Standard Organization (ISO) y la Asociación Española de Normalización y Certificación, AENOR (1999), entre otras: “Conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren la aptitud de satisfacer necesidades explícitas o implícitas”.

También, López Rupérez (1994, 11), cuando hace referencia al término de calidad lo efectúa en los términos siguientes: “Como si de una palabra mágica se tratara, el término calidad evoca en la mente de las personas la referencia a un valor seguro, se trata de un atributo o conjunto de atributos de los objetos, de los servicios, o de las relaciones que circulan en el seno de las sociedades modernas y que, según la percepción del ciudadano, satisfacen sus expectativas razonables haciéndolos dignos de confianza”.

En el mismo sentido, De Miguel y otros (1994: 15), ofrecen una clasificación en la que consideran la calidad educativa como un concepto multidimensional, que puede ser operativizado en función de variables muy diversas. Así, presentan algunas de las opciones frecuentemente utilizadas según Garvin (1984) y Harvey y Green (1993):

1. La calidad como excepción.

a) Calidad como algo especial, distingue unas instituciones de otras a pesar de que es difícil definirla de forma precisa.

b) Visión clásica: distinción, clase alta, exclusividad.

c) Visión actual: la excelencia.

- Excelencia en relación con estándares. Reputación de los centros en función de sus medios y recursos.
- Excelencia basada en el control científico sobre los productos según unos criterios: “centros que obtienen buenos resultados”.

2. La calidad como perfeccionamiento o mérito.

a) Calidad como consistencia de las cosas bien hechas, es decir que responden a los requisitos exigidos: “Centros donde las cosas se hacen bien”.

b) Centros que promueven la cultura de la calidad para que sus resultados sean cada vez mejor evaluados de acuerdo con criterios de control de calidad.

3. Calidad como adecuación a propósitos.

a) Se parte de una definición funcional sobre la calidad, lo que es adecuado o bueno para algo o alguien:

- Centros donde existe una adecuación entre los resultados y los fines u objetivos propuestos.
- Centros donde los programas y servicios responden a las necesidades de los clientes.

b) Centros que cubren satisfactoriamente los objetivos establecidos en el marco legal.

4. Calidad como producto económico.

a) Aproximación al concepto de calidad desde la perspectiva del precio que supone su obtención:

- Centros eficientes al relacionar costos y resultados.
- Centros orientados hacia la rendición de cuentas.

5. Calidad como transformación y cambio.

a) Definición de calidad centrada sobre la evaluación y la mejora a nivel institucional:

- Centros preocupados por mejorar el rendimiento de los alumnos e incrementar el valor añadido.
- Centros orientados hacia el desarrollo cualitativo de la organización (desarrollo organizacional).

Y, del mismo modo, también Rul (1995: 295, 318) propone su propia clasificación, señalando que el concepto de calidad es un mito de las sociedades postindustriales y que se emplea en educación como justificación de determinadas políticas. Considera, además, que toda aproximación al concepto ha de representar una necesaria desmitificación. En su concepción, los planteamientos sobre la calidad se abordan con demasiada frecuencia de una manera reduccionista, sin ir más allá de unos enunciados formales y de afirmaciones vacías de contenidos efectivos. Coincide que el concepto de calidad es claramente dinámico y transformacional.

Además, según el autor referido, el concepto de calidad aplicado al ámbito educativo, se puede manifestar en dos perspectivas principales, a saber: en primer, lugar la visión axiológica, referida al potencial humano; y la perspectiva del mundo de la vida, vinculada con la capacidad de transformar información en acción. La primera propuesta se deriva del concepto griego de “areté”, en el sentido de excelencia, perfección, valor. Significa por tanto excelencia y altura de miras en el cumplimiento o en el desarrollo de las funciones. Es una orientación modulada por el potencial de la experiencia y la sabiduría y se relaciona con el concepto griego de “sofía”, en el sentido de experiencia y perspicacia. Así pues, calidad es la tendencia a la excelencia fundamentada en el potencial de la experiencia y sabiduría de las personas.

La segunda opción, por su parte, refiere la capacidad de gestión de una persona o de una organización determinada que transforma las ideas y los recursos en realidades beneficiosas. Se vincula con el término griego “tecné”, entendido como arte o creación. En este sentido, la calidad es la habilidad ingeniosa o artística que sabe incidir en una realidad dada transformándola mediante la guía de la experiencia y del conocimiento.

Y, por lo tanto, estas consideraciones sobre el concepto de calidad desde la perspectiva de diferentes autores conducen al establecimiento de unas características básicas del concepto: 1) La calidad tiene un valor contextual; 2) la calidad ha de valorarse de forma plural; 3) la calidad tiene un carácter diacrónico; y, 4) la calidad de la educación no constituye una tarea exclusivamente tecnocrática.

En torno al primer rasgo, puede decirse que la calidad al estar relacionada con parámetros temporales, ideológicos y económicos es imposible establecer una única definición del concepto. El concepto de calidad educativa, así, está en estrecha interdependencia con el contexto en el que se emplea. La segunda característica, apunta hacia apreciar que la calidad no supone un concepto monolítico. Se puede interpretar en relación al logro de unos objetivos, nivel de satisfacción del usuario, la excelencia en procesos y resultados, desarrollo adecuado de habilidades y aptitudes, como eficiencia, como la realización de sí mismo, etcétera.

Sobre el tercer rasgo atribuido aquí a la calidad, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) afirma que conseguir la calidad puede suponer un alejamiento radical e inmediato de las disposiciones y prácticas establecidas y planteamos en cada momento los objetivos de la sociedad y los propósitos de la educación valorados institucionalmente (OCDE, 1991). Y, a partir de la cuarta característica, se aprecia a la calidad como un proceso impregnado de valores. La conducta de calidad no se produce automáticamente al existir unas exigencias y saber qué cosas son valiosas en el ámbito de esas exigencias, las cuales “unidas a las cosas valiosas se convierten en motivos; además hay que elegir cuáles son las valiosas y priorizarlas” (OCDE, 1991). Esta característica intrínseca a la calidad educativa conduce al problema de la sustantividad política: para que la calidad educativa sea posible es necesario políticamente creer que la educación es un bien social.

Por último, en aras de articular un concepto de calidad, habremos de concentrar la atención en la justificación de dos criterios fundamentales, a saber: primero, el concepto de calidad según la prevalencia del proceso o producto educativo; y segundo, el concepto de calidad de acuerdo con el ámbito educativo en el que se fundamenta. Los siguientes apartados están dedicados a explicar estos dos criterios.

4.1 La Calidad centrada en el Proceso o en el Producto

El contexto del que emana el concepto de calidad ha desencadenado que la mayor

parte de las definiciones relacionan la calidad con los resultados. De acuerdo con Cobo (1985: 358), “una educación será de calidad en la medida en que todos los elementos que intervienen en ella se orientan a la mejor consecución posible”.

Para De la Orden (1993), la calidad educativa se identifica con un producto educativo válido; entendiendo la validez como funcionalidad, como congruencia con las necesidades, expectativas y aspiraciones educativas de los individuos y la comunidad y que en la práctica resulta también eficaz.

Otra dificultad intrínseca resulta de las distintas acepciones que puede tener el producto educativo (actitudes positivas hacia el aprendizaje, adquirir e integrar conocimientos, extender y refinar el conocimiento, utilizar conocimientos significativos, etcétera). A menudo las definiciones se centran en los resultados, equiparando éste al rendimiento de los alumnos. Sin embargo, centramos únicamente en la dimensión alumnos tiene el inconveniente de equiparar la mejora de la calidad con resultados académicos de los escolares.

En este sentido, afirma Tiana que “la evaluación, entendida como una simple revisión de los productos finales hace perder de vista la consideración del centro como un ecosistema que permite explicar y dar sentido al funcionamiento general ya los procesos que desarrollan la actividad. De la misma manera la consideración de una de las partes pierde sentido aislado de la referencia al todo y de su vinculación con el contexto” (Tiana, 1993: 290).

De esta concepción se desprende que un movimiento hacia la calidad lo que ha de buscar es mejorar el proceso que busca los resultados. Desde una perspectiva de la calidad centrada en el proceso, Esteban y Montiel ofrecen una definición de calidad que ofrece una concepción muy aproximada a la que queremos expresar en este trabajo. Así, sustentan que “La calidad entendida como proceso se define como principio de actuación que no apunta exclusivamente a la obtención de unos resultados inmediato finales, sino, fundamentalmente, a un modo de ir haciendo, poco a poco, las cosas para alcanzar los mejores resultados posibles en orden a lo que se nos demanda ya las posibilidades y limitaciones reales que se tienen” (Esteban y Montiel, 1990: 75).

Las definiciones de calidad aportadas según se centren en el proceso o en el producto, suponen una limitación superada ya en el tiempo. Actualmente, desde una educación de calidad de carácter multidimensional las relaciones entre distintos elementos del contexto, el proceso y el producto sería una característica común de las diversas manifestaciones educativas de calidad. En este sentido, destacamos el concepto de coherencia de Gil (1988) entendido como interacción y sentido de vinculación de todos aquellos elementos que constituyan el objeto de evaluación (programa educativo, centro escolar, sistema educativo, etc.) y sus indicadores. Siguiendo a este autor, “el factor último que determina la calidad educativa de un centro no son los indicadores de calidad individualmente considerados,

sino la estabilidad de sentido de ilación que exista entre ellos”.

Por lo tanto, la calidad de la educación vendría dada por la coherencia de cada componente con todos los demás y se caracteriza por la interrelación entre tres elementos: eficacia, eficiencia y funcionalidad.

4.2 La Calidad según el Ámbito Educativo en el que se Fundamenta

Los factores que tienen mayor incidencia en la calidad educativa según un estudio empírico realizado por Cano García (1998) de carácter bibliométrico, son: Profesorado, Currículum, Evaluación y Organización Escolar. A partir de esta clasificación, analizaremos distintas definiciones de calidad relacionados con estos aspectos. Así, interesa abordar la calidad centrada en el profesorado, la calidad vinculada a los programas formativos y la calidad orientada a los complejos institucionales.

En primer término, la *calidad centrada en el profesorado* tiene que ver con la existencia de afirmaciones que hacen depender exclusivamente la *garantía de calidad* de la formación de su profesorado; desde esta perspectiva, la responsabilidad del sistema educativo se descarga en ellos y consideran que la mejora de la calidad del profesorado pasa por: procedimientos rigurosos de selección que permitan elegir solamente a los candidatos más cualificados y muy motivados; una formación pedagógica inicial breve y basada en la práctica; una remuneración suficientemente motivante que evite la fuga de estos profesionales a otras profesiones; planes de desarrollo profesional y una administración que ofrezca posibilidades de promoción.

Otros elementos que han sido considerados importantes son la estabilidad del profesorado; el trabajo en equipo y la toma de decisiones compartida; la planificación y coordinación curricular a la vez que un alto grado de autonomía. Desde esta perspectiva como señala Elliot (1993) la evaluación del profesorado puede interpretarse como otra estrategia más del poder coercitivo. Desde un modelo comprensivo la calidad educativa centrada en el profesorado debe atender tanto a la mejora del profesor como a la de la institución.

En un segundo término, la *calidad centrada en los programas formativos*. Desde este ámbito de la calidad la evaluación del currículum y de los procesos de enseñanza-aprendizaje serán objetivos fundamentales. La calidad del currículum consiste en planificar, proporcionar, y evaluar el currículum óptimo (según los criterios de cada país) para cada alumno, en el contexto de una diversidad de individuos que aprenden (Wilson, 1992:34). La calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje viene garantizada cuando posibilita, potencia y produce el resultado de humanizar más a todos y a cada uno de los agentes implicados.

Y, en tercer término, la *calidad centrada en centros y/o instituciones*. La calidad de los centros e instituciones educativas no puede lograrse a través únicamente de medidas

políticas diseñadas de manera estandarizada y uniforme. Nuestra historia más reciente ha mostrado que si bien estas decisiones han servido de impulso y cambio, se han vuelto incapaces de asegurar la calidad educativa de manera equitativa en las diversas escuelas del país. Los estudios de casos realizados por la OCDE demuestran hasta qué punto la calidad de la enseñanza depende directamente de los docentes y de los centros, cualesquiera que sea el papel de las medidas externas adoptadas por las autoridades educativas. De la Orden señala a este respecto: “La calidad de la educación, en cuanto se manifiesta en un producto válido, dependerá fundamentalmente de lo que acontece en la escuela, de las estructuras y procesos de las instituciones educativas” (De la Orden, 1993: 264).

4.3 La Evaluación en el contexto de la Educación

En el contexto educativo, la evaluación puede apreciarse a través de su desarrollo histórico y los cambios que se producen en los distintos períodos históricos. Así, en el siguiente texto se habrá de abordar el proceso evaluativo en la educación a partir de confeccionar una genérica síntesis histórica en torno a la misma.

En un primer período, que podría situarse a comienzos del siglo veinte, la evaluación se circunscribe al desarrollo de instrumentos de medida que posibiliten la evaluación del alumno. Las primeras prácticas evaluativas en el contexto educativo se vinculan por tanto a la valoración de resultados de aprendizaje. En este período la evaluación va estrechamente ligada al concepto de *medición* del rendimiento y, evaluación y medición constituyen por tanto, términos equivalentes e intercambiables. En este estadio la medición (evaluación) no se vincula ni con programas educativos ni con el currículo escolar, sino que constituye una proyección científica de las prácticas científicas de la época, asentadas en el paradigma positivista.

En un segundo momento histórico, ubicado en el segundo cuarto del siglo veinte, la evaluación se abre a otras dimensiones educativas. Tyler, en 1929, comienza a considerar la evaluación con referencia a objetivos planteados en el diseño curricular. Aunque Tyler evaluó fundamentalmente el aprendizaje, realizó una importante aportación señalando que el término evaluación implicaba algo más que la mera aplicación del test, y habría de servir para determinar hasta qué punto se habían conseguido los objetivos establecidos en el currículo. Este planteamiento modifica, por tanto, la idea inicial de medir las diferencias individuales en cuanto a capacidades y cualidades de los alumnos y la sitúa en términos de diseño curricular. Y este enfoque se considera al inicio de la Evaluación de Programas.

Continuando con la evolución de la evaluación, hacia los años cincuenta, resurgió la idea de la evaluación de programas, motivada por la necesidad de evaluar proyectos curriculares de distintas áreas que reciben fuertes subvenciones estatales en Estados Unidos: en la década de los sesenta, los programas alcanzan una proyección social,

ampliándose el concepto de evaluación de programas más allá de la faceta estrictamente académica y/o escolar, originando en los Estados Unidos una nueva profesión. En Europa, es Gran Bretaña la que en los años sesenta financia proyectos para la evaluación de programas curriculares, bajo la idea de que la evaluación debía servir para ayudar a quienes planificaban el currículum. Este tipo de evaluación adopta la denominación de Evaluación del Currículum, Investigación Curricular o Investigación Evaluativa.

Hacia adelante, la década de los años ochenta supuso una diversificación, tanto desde el punto de vista estructural, como conceptual. En el terreno conceptual se produjo un desplazamiento hacia posiciones más pluralistas, tanto en los métodos o prácticas que se utilizan, como en los modelos que las guían. Uno de los cambios más específicos y claves es su orientación política. Desde el punto de vista político, el concepto de evaluador se ha desplazado desde el de “técnico” o “experto”, al de profesional que desempeña una actividad con cierto impacto político. La evaluación pasa de considerarse una actividad técnica cuyo cometido es “*rendir cuentas*”, a adoptar un compromiso o posición política.

Y, en la década de los noventa, se consolida el interés político por actividades evaluativas en muy distintos ámbitos y contextos: educativos, sociales, políticos, institucionales, etcétera. La evaluación, por tanto, se reconoce y advierte de gran interés a nivel científico, político y social.

En el inicio del curso del siglo XXI, la evaluación educativa se caracteriza por la profesionalización de la evaluación y la diversificación de las prácticas evaluativas (Arias, Verdugo y Rubio, 1995: 28). Así, la profesionalización de la evaluación se traduce en la existencia de centros y actividades formativas destinadas a formar profesionales especializados (universidades, estudios de postgrado, etcétera), y la creación de asociaciones y estándares profesionales.¹ Y, por su parte, la diversificación de prácticas evaluativas queda reflejada en la diversidad de profesionales que asumen estas funciones en cuanto a sus campos de procedencia (educación, economía, salud, sociología, psicología), y la diversidad de programas y metodologías que se aplican.

La diversidad estructural se manifiesta en la ampliación de la *evaluación a centros, instituciones y sistemas educativos*, hecho que puede ser entendido por el interés de las políticas educativas, tanto a nivel local como nacional e internacional, ya que se considera la evaluación una herramienta importante para conocer los resultados educativos y plantear reformas educativas (Glaser y Silver, 1994).

Finalmente, una de las áreas que recientemente está recibiendo gran atención es la evaluación de sistemas educativos. La identificación y medición de indicadores de calidad de sistemas educativos, centros e instituciones constituye un reto metodológico en esta línea. Y, paralelamente a la extensividad de la territorialidad de la evaluación, continúan

¹ Por ejemplo, la American Psychological Association (APA), que elabora estándares para su uso en estudios, o el Joint Committee Evaluation Standards, que desarrolla periódicamente criterios para su aplicación en evaluaciones, todo junto con la proliferación de publicaciones especializadas.

creciendo cuestionamientos y reflexiones acerca de la naturaleza y formas de evaluación, así como sobre los usos que se hacen de ella (Moss, 1996; Schmidt, Jakwerth y McKnight 1998; y Wolf, 1998).

MARCO EPISTEMOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN

1 | CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TÉRMINO PARADIGMA EN LAS CIENCIAS SOCIALES

Define Thomas Kuhn al paradigma como “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, T., 1975: 13). Y el mismo Kuhn, establece que “un paradigma es lo que los miembros de una comunidad científica y solo ellos comparten” (Kuhn, T., 1981: 318).

Del mismo modo, para Popkewitz, T. (1988), la idea de paradigma llama la atención por el hecho de que la ciencia contempla diferentes concepciones, costumbres y tradiciones que constituyen reglas de juego que orientan la labor investigadora. En este mismo orden de ideas, Castillo y Gento lo definen como “el marco de referencia ideológico o contexto conceptual que utilizamos para interpretar una realidad” (Castillo y Gento, 1995: 27). Y, Martínez concibe la noción de paradigma como el cuerpo de creencias, presupuestos, reglas y procedimientos que definen como hay que hacer ciencia; son los modelos de acción para la búsqueda del conocimiento (Martínez, M., 1991).

Por lo tanto, el paradigma vendría a ser una estructura constituida por una red de creencias teóricas y metodológicas (patrones o reglas operativas) entrelazadas que permiten la selección, evaluación y crítica de temas, problemas y métodos. Los paradigmas, de hecho, se convierten en patrones, modelos o reglas a seguir por los investigadores de un campo de acción determinado.

Y, las funciones que cumple un paradigma para, Cook y Reichardt (1986: 61), son: en primer lugar, el paradigma sirve como guía para los profesionales de una disciplina porque indica cuáles son los problemas y las cuestiones importantes con los que ésta se enfrenta. Igualmente, el paradigma se orienta hacia el desarrollo de un esquema aclaratorio (es decir, modelos y teorías) que puede situar estas cuestiones y estos problemas en un marco que permitirá a los profesionales tratar de resolverlos.

En tercer lugar, el paradigma establece los criterios para el uso de herramientas apropiadas (es decir, metodologías, instrumentos y tipos y forma de recolección de datos) en la resolución de estos enigmas disciplinarios. Y, una cuarta función del paradigma es que proporciona una epistemología en la que las tareas precedentes pueden ser consideradas como principios organizadores para la realización del trabajo normal de la disciplina.

A partir de lo anteriormente referido, para efectos del presente trabajo -el cual se desarrolla en el contexto de las ciencias sociales-, se considera el paradigma como una estructura constituida por un marco teórico conceptual y unas creencias metodológicas compartidas por una comunidad científica. Y en las ciencias sociales, el concepto de paradigma aquí abordado tiene validez, pues se observa que en el contexto de dichas ciencias, existen diferentes formas o tendencias teóricas y metodológicas para abordar

o explicar una realidad; por lo tanto, es innegable la coexistencia en forma conflictiva de distintas formas específicas para hacer ciencia.

2 I ENFOQUES METODOLÓGICOS DE INVESTIGACIÓN

Ahora bien, estableciendo un hilo conductor con lo abordado en el anterior apartado, enseguida ha de establecerse la definición de tres paradigmas, a partir de las diferencias básicas que comprenden los aspectos ontológicos, epistemológicos y metodológicos que enmarcan el examen de las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la naturaleza de la realidad?; ¿cuál es la naturaleza de la relación entre el sujeto y la realidad?; y, ¿cómo puede ir el sujeto al encuentro de lo conocible? (Guba, E., 1989).

2.1 El Positivismo

Este paradigma también denominado llamado paradigma cuantitativo, empírico-analítico o racionalista, ha sido considerado el modelo dominante en las ciencias sociales hasta tiempos recientes. Su finalidad es la de describir, explicar, controlar y predecir una realidad. Por su naturaleza, la metodología utilizada es experimental, manipulativa y cuantitativa.

Según esta opción, en los hechos y/o fenómenos observados debe privar la objetividad. Los instrumentos para recabar las informaciones deben ser válidos y confiables; los resultados se analizan a partir de procedimientos estadísticos que son utilizados para hacer generalizaciones sin importar el tiempo y el contexto para finalmente formular teorías Biddle y Anderson, en Wittrock (1989: 95), advierten que con este enfoque se debe procurar atender determinadas características, entre las que se cuentan las siguientes:

1. Los estudios realizados dentro de esta perspectiva conceden especial importancia al cuidadoso diseño de la de investigación, a la medición fiable de las variables, a la manipulación estadística de los datos y al examen detallado de las pruebas.
2. Se formulan hipótesis para expresar los conocimientos presumiblemente obtenidos y se considera a éstos confirmados cuando los corroboran las estadísticas deductivas que alcanzan determinados niveles arbitrarios de significación.
3. Las hipótesis confirmadas (hallazgos) pueden generalizarse a otras poblaciones o contextos similares al estudiado.
4. Se supone la existencia de relaciones simples entre los términos y conceptos técnicos del investigador, las operaciones de investigación, los descubrimientos y las conclusiones de la investigación.
5. Se considera que la investigación social ofrece los medios de generar pruebas objetivas y evitar la subjetividad y los juicios de valor.

6. Se asume que los resultados obtenidos son independientes del investigador de modo tal que se debería llegar a similares conclusiones cada vez que se estudia la misma hipótesis.

En el ámbito escolar, la aspiración del paradigma positivista es descubrir las leyes por las cuales se rigen los fenómenos educativos, que lleven a formular teorías que orienten la acción. Al respecto, Carr y Kemmis (1988) señalan que las teorías educativas deben ser elaboradas conforme a criterios científicos; para ellos, la teoría es quien orienta la práctica. Las teorías deben ser explicativas y garantizar que el conocimiento sea objetivo, libre de estar contaminado por preferencias subjetivas e inclinaciones personales y utilizar como metodología el método hipotético-deductivo. Y para ello se parte de una hipótesis que se formula a modo de leyes generales, y su validación resulta al comparar sus consecuencias deductivas con los resultados de las observaciones y experimentos.

2.2 Visión Interpretativa

La visión interpretativa, también llamada paradigma cualitativo, fenomenológico, naturalista, humanista o etnográfico, engloba un conjunto de corrientes cuyo interés se centra en el estudio de los significados de las acciones humanas y de lo que ocurre en un contexto determinado. Eisner, E. (1998) señala que el propósito de la investigación (clásica) es descubrir relaciones de causa y efecto mediante la experimentación o de ser posible mediante estudios correlacionales que indiquen correspondencia entre ciertas variables que se relacionan de manera consistente con otras y que la manipulación de una de ellas puede inducir a cambios en las otras. En tanto que la investigación cualitativa, intenta comprender lo que los profesores y los niños hacen en los grupos en que trabajan, cómo desarrollan trabajos basándose en la observación, el uso de los relatos de los propios sujetos, para comprender la experiencia de los propios sujetos de investigación, la descripción a través de la creación de textos escritos.

Es un intento de hacer aflorar desde dentro del sujeto la construcción de significados que permitan la retroalimentación, los rasgos relativos al entorno. La experiencia del investigador es un aspecto al que hay que prestarle atención, la aprehensión inteligente de las cualidades del contexto le da el sentido. La forma de representar los hallazgos es a través de la utilización de un lenguaje (discurso) preposicional, que se construye con aserciones y el cual disminuye los rasgos afectivos y personales.

En este mismo sentido, Arnal y otros (1992: 41) hablan de que en el paradigma interpretativo, se “pretende sustituir las nociones científicas de explicación, predicción y control del paradigma positivista por las nociones de comprensión, significado y acción”. Su finalidad no es buscar explicaciones casuales de la vida social y humana, sino profundizar el conocimiento y comprensión del porqué de una realidad. El propósito dentro de esta postura es revelar el significado de las cosas, mediante la articulación sistemática de las estructuras de significado subjetivo que indican las maneras de actuar de los individuos;

es decir, la objetividad de las cosas se logra por acuerdos intersubjetivos, los cuales se definen, según Florez, R. (1999: 10), como “ciertos rasgos del ser humano que le permiten entenderse y ponerse de acuerdo con los demás acerca del sentido de las palabras y de las acciones que planean y coordinan entre ellos”.

2.3 El Sociocrítica

En torno al paradigma sociocrítico, Arnal y otros (1992: 41) resumen de Foster (1982), que “la teoría crítica nace como una respuesta a las tradiciones positivistas e interpretativas; con él se pretende superar el reduccionismo instrumental y técnico de la primera y el conservadurismo de la segunda, admitiendo la posibilidad de que una ciencia social que no sea ni puramente empírica ni sólo interpretativa”; sus contribuciones, de acuerdo con Pérez, G. (1998), se originan, “de los estudios comunitarios, de la investigación femenina y de la investigación participante entre otros”.

Este paradigma tiene como objetivo el análisis de las transformaciones sociales y dar respuesta a determinados problemas generados por éstas. Popkewitz (1988: 75) señala que algunos de sus principios son: a) “Conocer y comprender la realidad como praxis; b) unir teoría y práctica: conocimiento, acción y valores; c) orientar el conocimiento a emancipar y liberar al hombre; [y,] d) implicar al docente a partir de la autorreflexión”.

En el marco de este paradigma se cuestiona la supuesta neutralidad de la ciencia y por ende de la investigación a la que se le atribuye un carácter emancipador y transformador de las organizaciones y procesos educativos. Al respecto, Pérez apunta que: “así como la educación no es neutral, tampoco la investigación es neutral; es imposible obtener conocimientos imparciales ya que es falsa la neutralidad de la ciencia” (Pérez, G., 1998: 34). El paradigma sociocrítico incorpora el elemento ideológico de manera explícita; esta orientación exige que el investigador sea militante y de este modo incorpora procesos de autorreflexión permanente sobre los procesos y situaciones investigadas. Tiene como objetivo el análisis de las transformaciones sociales y dar respuesta a determinados problemas generados por éstas lo que implica la generación de propuestas de cambio, es decir, construir una teoría a partir de las reflexiones de la praxis, como análisis crítico del hacer.

Finalmente, entre algunas de las características más importantes del paradigma en cuestión, Pérez sintetiza de Escudero (1987), las siguientes: a) “Asume una visión global y dialéctica de la realidad educativa. La educación es un fenómeno y una práctica social que no puede ser comprendida al margen de las condiciones ideológicas, económicas, políticas e históricas que la conforman, y a cuyo desarrollo, en cierta medida, contribuye. b) La investigación crítica asume una visión democrática del conocimiento así como de los procesos implicados en su elaboración. En esta sentido la actividad investigativa es una actividad participativa en la que tanto el investigador como los sujetos investigados comparten responsabilidades en la toma de decisiones. c) Subyace una visión particular

de la teoría del conocimiento y de sus relaciones con la realidad y con la práctica. Teoría y realidad están en una constante tensión dialéctica. d) La investigación crítica trata de articularse, generarse y organizarse en la práctica y desde la práctica. La investigación es construida desde una realidad situacional, social, educativa y práctica de sujetos que tienen intereses, preocupaciones y problemas. e) La investigación crítica está decididamente comprometida, no ya con la explicación de la realidad, tampoco con la comprensión de la inteligibilidad que los sujetos tienen de la misma, sino con la transformación de esa realidad desde una dinámica liberadora y emancipadora de los individuos implicados en ella” (Pérez, G., 1998: 34).

3 I PARADIGMAS Y PERSPECTIVAS DE LA EVALUACIÓN

El concepto de paradigma, así como las tipologías del mismo abordados en las apartados precedentes, guardan una estrecha relación con la evaluación para efectos del presente trabajo. Y es que, la discusión sobre los procedimientos metodológicos para llevar a cabo el proceso de evaluación está ligada a las posturas paradigmáticas que prevalecen en los modelos de investigación. Autores como Rodríguez, J y Beltrán, R. (1988), Fernández, M. (1995) Ruiz, J. (1996), Casanova, M. (1997) y Nevo, D. (1997), entre otros, clasifican las perspectivas de evaluación en dos grandes categorías: la cuantitativa y la cualitativa.

En primer término, la perspectiva cuantitativa se vincula con la tendencia cuantitativa de la evaluación aplicada al campo educativo, y se basa en la aplicación de procedimientos que requieran de la medición y cuantificación de los procesos y/o productos educativos. Mediante este tipo de evaluación se utilizan procedimientos apropiados que la garanticen la mayor objetividad posible en las informaciones. Y, por lo general, sus resultados son expresados de manera numérica y existe la posibilidad de establecer generalizaciones a partir de los datos obtenidos.

Por otra parte, la perspectiva cualitativa se articula con la tendencia cualitativa de la evaluación aplicada al terreno de la educación. Quienes abogan por los procedimientos cualitativos consideran a cada fenómeno educativo como algo único, el cual se encuentra condicionado por el contexto donde se produce, esto dificulta la posible generalización de sus resultados. Señala Casanova, que: “esta situación de inadecuación se presenta cuando es preciso evaluar procesos, cosa que ocurre en la mayor parte de las situaciones educativas en mayor o menor medida” (Casanova, M., 1997: 111).

Finalmente, con este tipo de evaluación se estudian los fenómenos educativos en su contexto natural y se utilizan procedimientos que permitan captarlos de manera integral (Cook y Reichardt, 1986; y, Rodríguez, J. y Beltrán, R., 1988).

MODELOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO EDUCATIVO: CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN

1 | CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

En el contexto de la educación, hablar de evaluación supone hablar de fines, objetivos y criterios, de teorías y modelos, de todos los componentes que participan y concursan en el sistema educativo (Muñoz, *et. al.*, 1995). A lo largo de nuestra historia moderna, el concepto de evaluación ha ido registrando cambios progresivos, por lo cual son también numerosas las definiciones que sobre evaluación existen.

Algunas se centrarán en determinar hasta qué punto se alcanzan los *objetivos educativos* (los estudios de Tyler -1950- son un claro exponente de ello); otras hacen se centrar en la concepción de que evaluar es proporcionar información para la *toma de decisiones* (en esta línea tenemos los estudios de Cronbach -1963-, Stufflebeam -1969- y Alkin, 1969); también la evaluación ha sido considerada como la valoración del *mérito o valía* (Scriven -1967- y Eisner, 1979), O ya en la década de los años ochenta, tenemos que la evaluación se entiende como *una actividad* que comprende, por un lado, la *descripción* entendida como una recolección de datos y, por otro, el *juicio crítico*, es decir, son los valores, normas sociales y preferencias de los individuos quienes financian la evaluación (Guba y Lincoln, 1982). Y en los noventa, la evaluación es entendida como mejora (De Miguel, 1994; Mateo, 1995; Pérez Juste, 1995; Álvarez, 1988; y López Mojarro, 1999).

En 1986 y 1997, Nevo señala una serie de cuestiones que se deben tener en cuenta a la hora de conceptualizar la evaluación, a saber: 1) la definición,¹ 2) los objetos,² 3) el tipo de información,³ 4) los criterios,⁴ 5) las funciones,⁵ 6) las audiencias,⁶ 7) el proceso

1 Sobre la definición, para Nevo (1986 y 1997), la evaluación hay que entenderla como la *recogida sistemática* de la información referente a la naturaleza y a la calidad de los *objetos* educativos.

2 Los objetos educativos a evaluar serán todas aquellas entidades definibles, en este sentido podremos evaluar los programas educativos, el currículo, los centros docentes en general, el personal y el alumnado.

3 Y sobre el tipo de información, no sólo interesa obtener información de los resultados de la evaluación, o los objetivos educativos, o aquellos aspectos más referidos a la toma de decisiones, como veíamos en las definiciones anteriores, sino que es necesario examinar y obtener información de las necesidades, de los objetivos, de las estrategias, de los procesos de implementación y del medio sociopolítico.

4 En cuanto a los criterios, Nevo hace referencia a cinco criterios para juzgar el mérito o la valía: la consistencia interna, la comparación con objetos alternativos, los estándares acordados previamente, normas y valores sociales aceptables y juicios críticos de expertos. Además, si hacemos hincapié en este tema, De Miguel (1994) entiende que los criterios de evaluación deben estar unidos a los principios que orientan la actividad del centro, los objetivos concretos que se pretenden alcanzar con esos principios y los criterios de evaluación. Para este autor, el criterio de evaluación es *un objetivo de calidad respecto al cual puede ser valorado un fenómeno* o un aspecto concreto del centro educativo. Y, en esta línea, López Mojarro (1999) señala que un centro docente tiene unas intenciones claramente definidas por la legislación vigente, por sus propios proyectos y por los idearios que le imprimen carácter. Además tiene unos objetivos establecidos, siendo éstos la justificación última de la existencia del centro. Para Pérez Juste (1997) los criterios a los que Nevo se refiere son simples referencias a la hora de valorar. Considera el criterio como la *norma para juzgar* el valor de algo o, dicho de otro modo, aquel aspecto que desde ese algo es valorado como correcto o adecuado. Y, en síntesis, los conceptos de principios del centro, objetivos y criterios se perfilan como elementos necesarios a la hora de definir la evaluación.

5 En torno a las funciones, puede advertirse que son numerosas las funciones que la evaluación puede cumplir. Las concepciones más clásicas van desde la evaluación centrada en la mejora (formativa) a aquella centrada en la selección, certificación o rendición de cuentas (sumativa). Otras concepciones se tienen como objetivo el aumentar la motivación (esta función es más de carácter sociopolítico pues la evaluación es utilizada para motivar y ganar apoyo público) o ejercer la autoridad (una función administrativa). En todo caso como señala Nevo, la función básica de la evaluación será la de ayudar a comprender la naturaleza del objeto de evaluación y de su calidad o, como refiere López Mojarro (1999), la función de la evaluación es la mejora.

6 Sobre las audiencias se puede considerar a éstas como todos los posibles colectivos relacionados con el objeto a evaluar,

de evaluación,⁷ 8) los métodos de investigación,⁸ 9) los tipos de evaluaciones⁹ y 10) los estándares de evaluación.¹⁰ Y esta serie de cuestiones conducen a considerar el concepto de evaluación desde un punto de vista global, es decir, que se aplica a todo el proceso educativo y que tiene en cuenta algo más que los procesos de enseñanza aprendizaje, es decir, al centro educativo en su totalidad.

Es decir, la evaluación no es una suma de partes sino que es, como escribe Scriven (1991), una nueva disciplina con un cuerpo propio de conocimientos. No es sólo un instrumento imprescindible de ayuda para detectar lo que está ocurriendo en un centro educativo, sino que nos pone en situación de qué es lo que *necesita para mejorar*.

Así, evaluar es conocer con la intención de mejorar, es conocer los hechos y los factores que los condicionen, es conocer de manera sistemática (López Mojarro, 1999). Y esta sistematicidad es la que la convierte no sólo en un instrumento sino que es, como señala Ruíz (1998: 18), un “proceso de análisis estructurado y reflexivo, que permite comprender la naturaleza del objeto de estudio y emitir juicios de valor sobre el mismo, proporcionando información para ayudar a mejorar y ajustar la acción educativa”.

Dentro de esta línea, De Miguel (1994) va un poco más allá y considera que la evaluación no se relega al final del proceso sino que es inherente al proceso, lo cual hace que la evaluación se convierta en parte integrante del aprendizaje, la enseñanza y la gestión de los centros educativos. Los resultados de la evaluación se convierten en los elementos que ayudan a definir y redefinir los objetivos y a estimular a profesores y a alumnos a tomar responsabilidades en el aprendizaje, la enseñanza y la gestión de los centros donde estudian y trabajan.

Por lo tanto, la evaluación entendida como proceso, a decir de Rotger (1989), reúne un conjunto de rasgos característicos, a saber: 1) la evaluación debe estar perfectamente integrada dentro del currículo vitae, de manera que ésta sea una fase más del proceso;

así como todos aquellos que por una u otra razón tenga un interés en los resultados. Y es necesario que el evaluador satisfaga las necesidades de los interesados.

7 Por otra parte, en torno al proceso de evaluación se podrían sugerir distintos procedimientos en función del planteamiento del que partamos. Y siguiendo la definición de Nevo apuntada anteriormente, podemos señalar los siguientes estadios o fases: a) comprender el problema objeto de evaluación, b) planificar la evaluación, c) recoger los datos, d) analizar datos, e) informar sobre los resultados y f) proporcionar recomendaciones; entendiendo este proceso como cíclico en donde cada fase está sujeta a ser repetida a lo largo del estudio evaluativo.

8 En cuanto a los métodos de investigación, de todos es conocida la problemática existente entre la metodología cuantitativa y la cualitativa. Lo que nos debe preocupar no es si debemos utilizar una u otra, sino qué metodología da respuesta al problema por mí planteado y cuál responde mejor a mis expectativas de éxito. Esto nos obligará, a aplicar el principio de complementariedad metodológica a fin de poder contrastar los datos con técnicas variadas y complementarias.

9 Por otra parte, los independientemente del tipo de evaluación de la que partamos, sea interna (autoevaluación, heteroevaluación o coevaluación) o externa; inicial, procesual o final; global o parcial; sumativa o formativa, es necesario que los evaluadores estén formados en las competencias siguientes: a) comprender el contexto social, organizativo y personal de la evaluación así como las características específicas del objeto de evaluación; b) poseer destrezas comunicativas que le permitan establecer relaciones de empatía con los grupos humanos con los que trabaja; c) poseer conocimientos en métodos y técnicas de evaluación.

10 Y, en torno a los estándares de evaluación, el Comité Conjunto de Estándares de Evaluación en Educación desarrolló un conjunto de estándares divididos en cuatro grupos: estándares de utilidad (para que la evaluación satisfaga las necesidades prácticas de información); estándares de viabilidad (asegurarán que la evaluación es real y prudente); estándares de propiedad (asegurarán que la evaluación cumple con los preceptos legales y se desarrolla éticamente) y, por último, estándares de precisión (asegurarán que la evaluación es técnicamente adecuada).

2) debe tener un componente formativo, y este carácter se imprimirá tanto en el proceso educativo como en los resultados; 3) debe ser continua, lo cual supone que los efectos de la evaluación han de ir conociéndose a lo largo de todo el proceso, no al final, a fin de realizar las correcciones pertinentes para alcanzar el mayor número posible de objetivos fijados en un principio; 4) ha de ser recurrente, es decir, que a través de la dimensión retroalimentadora que proporciona se mejorará el proceso en función de los resultados obtenidos (está en íntima relación con la característica anterior); 5) tiene que ser criterial, en relación a unos objetivos prefijados al inicio y que conduzcan el proceso en dirección a los mismos; 6) debe ser decisoria, lo cual significa que la toma de decisiones ha de permitir mejorar el proceso y los resultados del aprendizaje; 6) ha de ser cooperativa, en tanto que la evaluación atañe a todos los estamentos en ella implicados, éstos deben participar en su proceso.

A las características anteriores, Cardona (1994) y Ruiz (1998) añaden su carácter indirecto (dado que las variables en el campo educativo sólo pueden ser medidas en tanto que son observadas), científico (en sus instrumentos, metodología y análisis de datos) y referencial (pues su fin es referenciar los logros obtenidos con los objetivos propuestos). Y como consecuencia directa de esta visión de entender la evaluación, resulta factible sensibilizar de modo significativo a todos los agentes implicados en el hecho educativo, entendiendo que la educación es un bien público que es importante mejorar y cuidar; con lo que la administración y los poderes públicos han llevado a cabo una nueva ordenación del sistema educativo, incrementándose las inversiones públicas en el campo educativo. Y lo anterior, ha motivado que el concepto de evaluación educativa abarque a los alumnos, a los profesores, centros y, en conclusión, al sistema educativo en su conjunto (Hernández Pina, 1995).

2.1 CLASIFICACIÓN DE LOS MODELOS DE EVALUACIÓN

Al igual que los enfoques epistemológicos, las concepciones de la evaluación educativa responden a un momento histórico y por supuesto están relacionadas, pero en la práctica fruentemente se ignora esta relación. Algunas de estas concepciones se caracterizarán por ser altamente complejas, sin embargo, son de gran utilidad, ya que conducen a obtener resultados con gran margen de validez y confiabilidad; otras, en cambio, no son tan complejas para su puesta en práctica, pero sus resultados están impregnados de una alta carga de subjetividad. Por ultimo, se pueden ser advertidos otros de los enfoques en los que se refleja una mezcla de metodologías sin considerar el propósito que en el fondo enmarca la investigación.

Al tratar la evaluación de programas educativos, Castillo y Gento (1995: 27) señalan que el paradigma evaluativo “supone una conceptualización general del modo

más apropiado para llevar a cabo la evaluación. De esta conceptualización se derivan los modelos, métodos, técnicas, procedimientos e instrumentos evaluativos más apropiados”. E igualmente, existen diversas clasificaciones para organizar y describir los diferentes enfoques o modelos de evaluación. En el caso del trabajo que se está abordando, se utilizará el término modelo a fin de no perdernos en ese laberinto de métodos, enfoques y procedimientos. Esta acotación se efectúa con el fin de aclarar la confusión que existe sobre la forma de abordar la conceptualización de la evaluación y determinar su perfil en la educación.

Enseguida, se abordarán cuatro tipologías de clasificación de los modelos de evaluación en el contexto educativo, a saber: la clasificación de Poham (1980), la de Pérez (1989), la de Castillo y Gento (1995) y la de Monedero (1998).

2.1 La Clasificación de Poham

Son cuatro las categorías propuestas por Poham (1980) establece cuatro categorías descriptivas: 1) El Modelo de Consecución de Metas, que concibe la evaluación básicamente como la determinación del grado en que se alcanzan las metas de un programa de enseñanza; 2) los Modelos de Enjuiciamiento que se acentúan en criterios intrínsecos, en los que el evaluador ejerce una considerable influencia sobre la naturaleza de la evaluación, puesto que es el juicio del evaluador el que determina lo favorable o desfavorable de la evaluación; 3) los Modelos de Enjuiciamiento que se acentúan en criterios extrínsecos, donde estos últimos están asociados a los efectos del objeto; y los Modelos que facilitan la toma de decisiones, cuya tarea principal consiste en recoger y presentar información que permitan analizar alternativas de decisión.

2.2 La Clasificación de Pérez

Pérez (1989) analiza los enfoques y modelos de evaluación que han dominado la teoría y la práctica didáctica en dos grandes grupos: los modelos experimentales cuantitativos y los modelos alternativos-cualitativos.

Los primeros han dominado la investigación y la práctica evaluativa durante la mayor parte del siglo XX. Se caracterizan por la búsqueda de la objetividad, por la aplicabilidad del método hipotético-deductivo, por la rigurosidad de la metodología estadística, por el énfasis casi exclusivo en los productos y por la cuantificación de la información mediante medio e instrumentos objetivos, sin identificar las diferencias individuales en el tratamiento de los resultados. Entre estos modelos se encuentran: el enfoque de análisis de sistemas, la evaluación como logro de objetivos, la evaluación como información para la toma de decisiones y la evaluación sin referencia a objetivos.

En cuanto a los modelos alternativos-cualitativos, en ellos se presenta un enfoque que busca opciones para entender y valorar la relevancia y los significados que guarda un proceso de enseñanza-aprendizaje que va más allá de los resultados observables,

previamente establecidos como objeto de evaluación y se caracteriza por mantener un criterio relativo a la objetividad, ya que la evaluación de un fenómeno o conjunto de acontecimientos está sujeta a limitaciones y errores, por hacer descripciones e interpretaciones con sentido global, comprensible y natural y por el uso del método holístico-inductivo que da a la evaluación un carácter participante. Entre estos figuran: la evaluación basada en el modelo de la crítica artística, los modelos basados en la negociación, la evaluación iluminativa, los estudios de caso, la evaluación respondiente de Stake y la evaluación democrática.

2.3 La Clasificación de Castillo y Gento

Por su parte, Castillo y Gento (1995) abordan una clasificación que admite tres modelos: el conductista-eficientista, el humanístico y el holístico.

En primer término, el Modelo Conductista-Eficientista se centra en la valoración de los objetivos tomando en cuenta la rentabilidad de los recursos en función de productividad y eficiencia. Son ejemplos de este modelo: la consecución de objetivos de Tyler; el C.I.P.P. de Stufflebeam; el C.S.G. de Alkin; y la planificación educativa de Cronbach.

En segundo lugar, el Modelo Humanístico se centra en valorar a los individuos y las actividades que ellos mismos realizan. Han sido llamados también modelos subjetivistas o fenomenológicos.¹¹

Finalmente, el Modelo Holístico, en el que la evaluación se centra en valorar de manera integral y global los diversos componentes que constituyen un programa. Ejemplo: los estudios respondientes de Stake, la evaluación iluminativa de Parlett y Hamilton y la evaluación holística de McDonald.

2.4 La Clasificación de Monedero

En dos grandes categorías agrupa Monedero (1998) los modelos de evaluación, a saber: los modelos clásicos y los modelos alternativos.

Los Modelos Clásicos son aquellos modelos que están enmarcados en la órbita empírico-racionalista y conductista. Manejan datos numéricos y los analizan, frecuentemente, a través de procedimientos estadísticos. Entre ellos se encuentran: 1) Los modelos basados en la consecución de metas u objetivos; 2) Los Modelos basados en la formulación de juicios; y 3) Los modelos facilitadores para la adopción de decisiones.

Por su parte, los Modelos Alternativos se encuentran formados por todos aquellos modelos que han aparecido, generalmente, como reacción a los anteriormente señalados. Casi ninguno maneja datos numéricos, utilizan otro tipo de análisis y enfoque sobre la realidad evaluada. Muestra de esta tipología son los siguientes: 1) evaluación como crítica artística; 2) evaluación libre de metas; 3) método del *modus operandi*; 4) evaluación comunicativa; 5) evaluación iluminativa.; y evaluación correspondiente.

¹¹ Por ejemplo, los estudios de Owens; la crítica artística de Eisner; y el modelo de atención al cliente de Scriven.

3 I MODELOS DE EVALUACIÓN EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS

En aras de abordar este apartado, se ha optado por la consideración de los modelos de evaluación desde tres ópticas diferentes. Se pretende obtener, por un lado, una visión temporal de los diversos modelos desde la perspectiva de las organizaciones. Posteriormente, se analizarán desde un punto de vista epistemológico y metodológico. Y, finalmente, se hará una revisión de los modelos actuales de evaluación partiendo del criterio de calidad.

3.1 Modelos de Evaluación de Organizaciones

Actualmente se tiene asumido que las instituciones o centros educativos hay que tomarlos como organizaciones en la medida que poseen una estructura compleja y que no puede ser analizada desde enfoques parciales. Las investigaciones actuales se centran en analizar la cultura, personalidad o funcionamiento propios desde puntos de vista metodológicos diferentes.

Todos los esquemas teóricos en torno a las organizaciones remite, de una u otra manera, a un proceso de evaluación que permite, por un lado, a los gobiernos, conocer si las instituciones educativas organizaciones escolares, cumplen o no con sus cometidos, a la vez de si los recursos que les han sido asignados son empleados *eficaz y eficientemente*. Por otra parte, la evaluación permite comprobar a las propias instituciones si se han alcanzado los objetivos propuestos y detectar las disfunciones internas que impiden obtener resultados más satisfactorios. Es decir, se comprueba la eficacia y se identifican aquellos elementos de disfuncionalidad y susceptibles de cambio (evaluación para el cambio).

Cuando se habla de modelos de evaluación referida a las organizaciones, lo que se está postulando es, en palabras de De Miguel (1989: 30) y Mateo (1995: 75), una teoría sobre su estructura y funcionamiento que se especifica a través de variables relacionadas entre sí y en conexión con otras que estableceremos como indicadores de eficacia y calidad. Determinar los criterios de calidad o eficacia que deben asumir las organizaciones constituye el punto central de toda evaluación, por lo que deberemos remitirnos al enfoque teórico desde el que se conceptualiza. En palabras de estos autores, la relación entre teoría y evaluación es tan estrecha que podemos entender la existencia de tantos modelos de evaluación como enfoques teóricos se formulen.

Esto conduce a pensar que toda evaluación sobre las organizaciones posee un modelo. No debe olvidarse que el modelo es una guía, es una representación ideal y abstracta de una realidad basada en referentes teóricos. En tanto representación teórico-hipotético de una realidad debe poseer ciertas características: a) debe estar basado en una teoría; b) las variables con las que trabaje deben ser susceptibles de ser especificadas operacionalmente; c) el modelo debe poseer validez empírica y d) se deben validar y generalizar las aplicaciones del modelo.

Para realizar una clasificación de éstos podíamos tomar diversos criterios. Se optará en primer lugar por realizar reseñar la clasificación presentada por De Miguel (1989),¹² puesto que su visión nos va a permitir analizar cuál fue el pasado y cuál es el futuro de la investigación de las instituciones educativas. Posteriormente, se efectuará un esbozo sobre los principales modelos de evaluación existentes partiendo de otro criterio.

3.1.1 Modelos centrados en los Resultados

El propósito de estos modelos es el de evaluar principalmente la eficacia de las instituciones y organizaciones pero desde la perspectiva de los resultados (perspectiva externa) expresados en términos cuantitativos, utilizando diseños de input-output y técnicas correlacionales de análisis. Dentro de esta línea se encuadran la mayoría de los trabajos evaluativos centrados en la eficacia. Estimar el rendimiento de una organización conlleva a evaluar los resultados en función de las metas propuestas (eficacia).

Entre las ventajas que presentan este tipo de modelos es que permiten proporcionar datos sobre causas y efectos, llegando a identificar las características de los centros pero no a discriminar cuáles eran las variables que influían en la eficacia. Y, entre las desventajas que pudieran señalarse en estos modelos está el que no permiten evaluar la valiosidad de las metas, imponen controles difíciles para el contexto educativo y tienen serias limitaciones conceptuales y metodológicas (Fernández, 1990).

Entre los trabajos que pueden citarse dentro de esta línea se tienen los siguientes (Muñoz, 2000: 167): de Averch (1972), Brookover (1974), Rutter (1979 y 1983), Madaus (1979), Purkey y Smith (1983), y Lotto y Astuto (1984). Y, a partir de estos referentes, los criterios o indicadores de éxito de eficacia normalmente utilizados son: 1) evaluación en función de los objetivos, donde las escuelas eficaces son las que cumplen con los objetivos previstos; 2) evaluación en relación a los recursos, donde el criterio de evaluación de las escuelas eficaces radica en la capacidad para adquirir, generar y utilizar recursos con el fin de producir más y mejor; y 3) indicadores de carácter social, donde los criterios de los que se parte es la contribución y/o servicios que las organizaciones dan a la sociedad.¹³

3.1.2 Modelos centrados en la Eficiencia de los Procesos Internos

Los modelos centrados en este punto de vista consideran la evaluación organizacional como un proceso de eficiencia desde una doble perspectiva. Por un lado, eficiencia en el funcionamiento interno -estructura y operaciones de la organización-. Por

¹² Aunque el esquema que va a seguirse es el que presenta De Miguel en un trabajo publicado en la "Revista de Investigación Educativa" en 1989, este autor realiza otra clasificación más reduccionista que la expuesta en su obra de 1994: "Evaluación para la calidad de los institutos de secundaria" y publicada por Escuela Española, en la que resume los modelos en dos grandes bloques: modelos centrados en la eficacia (en el que siguiendo a Scott -1981- Shortell y Kaluzny -1983- analiza las instituciones a partir de la estructura, los procesos y las conductas desde tres enfoques: racional, natural y abierto) y modelos centrados en la evaluación del cambio.

¹³ Los indicadores dependerán de las directrices políticas sobre la función de la escuela en cada momento.

el otro, la satisfacción de los miembros de la organización. Evaluar el rendimiento de una organización desde la eficiencia supone estimar dichos resultados en función de sus costos.

Son modelos centrados en la eficiencia interna de la escuela (nótese que hay un giro respecto a los modelos anteriores cuyo objetivo era la eficacia), lo que supone un interés por aspectos internos de la propia organización. Hay un interés por analizar factores psicosociales como la estructura organizativa, el director, el clima y los procesos del aula. Su objetivo es analizar el funcionamiento y la satisfacción de los miembros del centro. Responden a una metodología explicativa con diseños input-context-output (utilizando análisis de regresión) y diseños comparativos.

Entre las ventajas que presenta es que toman en consideración todas las variables. Y, por el contrario, siguen teniendo ciertas limitaciones conceptuales y metodológicas.

Entre los autores que podrían ser señalados dentro de esta línea, se cuenta con: Goodman y Pennings (1977), Van De Ven y Ferry (1980), Hall (1987), Schoemaker y Fraser (1987). Y, estos modelos toman tres indicadores como referencia: 1) el papel del director y el equipo o *staff*; 2) la eficiencia institucional; y 3) el clima institucional.

Estudios sobre el papel del director y el equipo o *staff* apuntan que toda evaluación de organizaciones no puede prescindir de los aspectos prácticos relativos a la dirección y administración de la organización. Estos modelos ven en el director la persona responsable de la eficacia de la organización en tanto que influye en la consecución o no de las metas, clima escolar y la eficiencia institucional.

Por su parte, los modelos sobre la eficiencia institucional utilizan como indicadores aquellas variables implícitas en la dinámica del aula como las oportunidades que tiene el alumno para aprender, la distribución del tiempo, la interacción profesor-alumno, currículum propuesto. Los modelos centrados en el clima institucional parten del hecho de que los procesos internos que se dan en una organización tienen como consecuencia una relación entre sus miembros que tiene una implicación con su grado de satisfacción personal y, por tanto, de eficacia de la organización. Y, son indicadores de estos modelos: los procesos de integración y cohesión internos, las percepciones, actitudes y expectativas de los docentes y estudiantes, formas de comunicación, entre otros.

3.1.3 Modelos Causales

Si se analizan los modelos anteriores, unos intentan explicar las organizaciones desde una perspectiva externa (análisis de resultados) y otros desde una perspectiva interna (cómo funciona la organización). Sin embargo, resulta sumamente difícil prescindir a una de las variables procesos y, a la otra, de las diferencias.

Para superar estas limitaciones, los modelos causales nacen como una respuesta integradora que nos permite analizar las relaciones de causa y efecto entre las variables

relativas al proceso y las relativas a los resultados. Lo que pretenden estudiar estos modelos es determinar el patrón de causación de la eficacia del centro, a través de análisis causales, análisis de estructuras de covarianza y análisis factoriales confirmatorio-exploratorio.

Este tipo de estudios poseen la ventaja de permitir comprobar las relaciones causa-efecto, si bien si existe una clara dificultad de evaluar los procesos. Y, algunos de los autores que pueden ser referidos en torno a esta línea, son: Yorke (1987), Stöel y Scheerens (1987), De Miguel (1994) y Fuentes (1988).

3.1.4 Modelos Culturales

La estimación de las escuelas como sistemas sociales impone considerar los aspectos culturales que están implícitos en una organización. Así, los modelos culturales parten de perspectivas ecológicas, fenomenológicas, etnográficas, etc., centrando su análisis en aspectos como la comunicación, los pensamientos, las interacciones, imágenes sobre el centro, dentro de lo que se conoce como paradigma emergente.

Por tanto, esta tipología de modelos puede ser catalogada en tres apartados, a saber: Primero, la cultura se estima como un conjunto de elementos de información sobre los individuos y los grupos al interior de una población; segundo, la cultura es considerada como estructuras conceptuales y simbólicas a partir de las cuales construyen la realidad de la escuela los integrantes de la misma; y, tercero, la cultura es concebida como un conjunto de propósitos y significados diferenciales generados dentro de un grupo concreto en su relación con el entorno social y político.

3.1.5 Modelos centrados en la Evaluación del Cambio

Paralelamente a la realización de las investigaciones sobre las organizaciones eficaces, se desarrollaban otros trabajos cuyo fin era la innovación y cambio. Estos modelos procuraron la búsqueda de la mejora de la escuela partiendo del hecho de que todos los implicados en su actividad pueden introducir cambios en los procesos y procedimientos con el fin de mejorar su organización y funcionamiento interno. Así, tales modelos son considerados como la alternativa hacia la cual han de tender los procesos evaluativos de los centros educativos teniendo como objetivo averiguar aquellos aspectos de los centros que deben mejorar y cómo pueden hacerlo.

Por tales razones, los modelos en comento tienen una función de control (se controla la eficacia o consecución de los objetivos), diagnóstica (de aquellos elementos que producen disfuncionalidad) y de intervención (con el fin de lograr la mejora). Y, en este contexto, desde la teoría organizacional el éxito viene dado por el número y calidad de los productos u objetivos alcanzados y, de otra parte, por los procesos de mejora de la efectividad y calidad de vida dentro de la organización.

Los modelos de referencia han implicado cambios a nivel conceptual como metodológico, y entre los que De Miguel (1994) señala, se encuentran los siguientes: a) Desde un punto de vista conceptual se pasa de los modelos causales a otros de carácter contextual. Esto supone que de diseños que buscan la relación causa-efecto se pase a enfoques orientados al cambio y cuyo fin es la de analizar las relaciones de los fenómenos de manera interactiva y procesual; b) si el objetivo anterior era analizar el rendimiento de los alumnos, ahora el fin es el de diagnosticar los problemas internos de la institución para proceder a resolverlos. El proceso se va a centrar en una serie de indicadores que permitan observar la institución; y c) los modelos para el cambio consideran a cada institución como única, con su propia autonomía. Lo que le confiere el derecho de poner en marcha sus propios procesos de mejora. Es decir, parte de la *autorreflexión* o *autoevaluación*.

La teoría actual sobre la evaluación de las instituciones tiende hacia una evaluación externa-social para comprobar su eficacia y, hacia una evaluación interna para identificar aquellos aspectos disfuncionales de los centros. Se trata de diseños orientados hacia la mejora de los centros escolares partiendo de enfoques procesuales en donde la autoevaluación es el eje vertebrador y en los que el evaluador no tiene por qué ser un elemento externo a la institución. Éste es el enfoque propuesto por la OCDE (1991) y que actualiza el CERI (1994) de cara a la consecución de escuelas eficaces.

3.2 Modelos de Evaluación desde las Perspectivas Epistemológica y Metodológica

En correspondencia con las diferentes formas de concebir el éxito de los centros, se han originado diversos modelos o paradigmas de evaluación. En la realidad, sin embargo, resulta muy difícil encontrar modelos puros que puedan ser ubicados en una determinada concepción puesto que todos ellos tienen su forma de entender qué es la evaluación, cuál es su ámbito y objeto y cómo puede llevarse a cabo.

Así, desde un punto de vista metodológico se ha tendido a señalar la existencia de dos grupos de modelos: por una parte se cuenta con los modelos clásicos orientados hacia la consecución de metas (como el caso de las propuestas tylerianas) o los orientados hacia la toma de decisiones (modelo CIPP de Stufflebeam); y, por otra, se tienen los modelos alternativos, tal es el caso del modelo alternativo de Stake, Iluminativa de Hamilton, crítica artística de Eisner y el modelo de evaluación democrática de McDonald.¹⁴

Ahora bien, en los siguientes espacios habrá de profundizarse en torno a estos modelos partiendo de la clasificación articulada por Colás y Rebollo (1993) y Medina y

¹⁴ Popham (1980) clasificó los modelos de evaluación en modelos de consecución de metas, modelos de enjuiciamiento que acentúan criterios intrínsecos, modelos de enjuiciamiento que acentúan criterios extrínsecos y modelos de facilitación de decisiones. De la Orden (1993, 1995b) distingue dos modalidades o concepciones de modelos de centros escolares según hagan referencia o no al producto. Los que tienen en cuenta el producto se estructuran de acuerdo a una serie de variables seleccionadas en función de su relación con el rendimiento de los alumnos. Los que no hacen referencia al producto no los considera como modelos diagramables. Así, entre los primeros distingue: modelos input-output, modelos procesuales de eficacia institucional, modelos procesuales con énfasis en la clase y modelos sistémicos.

Villar (1995), tomando como base el desarrollo de Stufflebeam y Shinkfield (1987). Esta clasificación distingue, *grosso modo*, tres momentos: Modelos eficientistas u objetivistas, modelos de corte humanístico, fenomenológicos o subjetivistas y, modelos holísticos.¹⁵

3.2.1 Modelos Eficientistas-Conductistas

En este tipo de modelos podrían ser enmarcados aquellos que De Miguel (1989) señaló como los centrados en los resultados, en los modelos centrados en la eficiencia y los modelos causales. Su preocupación se concentró en la valoración de los objetivos y la rentabilización de los resultados. Y es que, lo que pretenden este tipo de modelos es controlar las variables (con diseños evaluativos de investigación experimental, de tipo científico-tecnológico) que inciden en los resultados para lograr el mejor producto, aprovechando al máximo los recursos.

Además, la caracterización de los modelos eficientistas-conductistas, viene dada por los siguientes rasgos distintivos: 1) El evaluador, que generalmente es externo y actúa como técnico especializado; 2) las técnicas o instrumentos que se emplean son los cuestionarios cerrados, test estandarizados, pruebas objetivas (métodos cuantitativos), en los que se busca la objetividad; y 3) las debilidades que suponen tienen que ver con que no se contemplan las interacciones humanas, pues los centros educativos no permiten un total y riguroso control experimental. Entre las opciones de estos tipos de modelos destacan el modelo de evaluación basado en los objetivos de Tyler (1967), el procedimiento evaluativo de ocho etapas de Mettfeel y Michael (1967), el modelo de planificación educativa de Cronbach (1980), el modelo Contexto-Insumo-Producto-Producto (CIPP) de Stufflebeam y Skinkfield (1987) y el modelo de la figura para la evaluación educacional de Stake (1975).

En su *modelo de evaluación basado en los objetivos*, Tyler (1967) considera que la evaluación debe determinar la congruencia entre trabajo y objetivos. Para este autor el proceso de evaluación es aquel que determina hasta qué punto los objetivos educativos fueron logrados a través de los programas de currículos y enseñanza. Además, Tyler procuró establecer, clasificar y definir los objetivos en términos de rendimiento.

El modelo de referencia, igualmente, se encuentra orientado hacia la toma de decisiones, las cuales deben estar en consonancia con los objetivos y los resultados obtenidos, utilizando pruebas de valoración para medir el logro de los objetivos previstos, el ritmo personal de evolución de los individuos, y la adecuación a parámetros o normas fijadas en el ámbito sociopolítico de que se trate (Medina y Villar, 1995: 47). Y, no obstante que este modelo ha sido criticado sobre todo debido a que la elección de objetivos queda restringida a los objetivos de rendimiento, con lo que la evaluación tendía a convertirse en algo incompleto, es de destacar la enorme importancia que este autor da a la evaluación

¹⁵ Así mismo, Colás y Rebollo(1993) realizan una clasificación muy similar: modelos subjetivistas, modelos objetivistas y modelo crítico.

para juzgar el proceso de un programa como sus resultados finales, poniendo las bases del primer método sistemático de evaluación (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Por otra parte, Mettfeel y Michael (1967) desarrollaron un *procedimiento evaluativo de ocho etapas* destinado a ayudar al personal de los centros educativos a evaluar la consecución de objetivos, y a través del cual estos autores mostraron coincidencias con Tyler en torno a que la valoración de los resultados podría hacer más perfectas las decisiones educativas. Las ocho etapas de este paradigma evaluativo radican en: a) La implicación de todos los miembros de la comunidad escolar en la evaluación; b) hacer una lista priorizada de metas y objetivos; c) traducir los objetivos específicos de rendimiento de manera que puedan ponerse en práctica para facilitar el aprendizaje; d) seleccionar los instrumentos que permitan comprobar la efectividad de los procesos educativos a fin de analizar si se cumplen los objetivos; e) aplicar los instrumentos para analizar si se producen cambios en el rendimiento respecto a los objetivos seleccionados; f) analizar los datos a través de métodos estadísticos; g) la interpretación de los datos; y, h) efectuar recomendaciones a las audiencias correspondientes.

Así, los autores de referencia hacen responsables de la evaluación a evaluadores profesionales, estudiantes y profesores en cada una de las etapas y en distinto grado. Y, también insistieron en que aquellas decisiones que supusiesen algún enjuiciamiento deberán incluirse en todas las etapas de proceso evaluativo a fin de que los implicados en cada fase realicen sus reajustes a tenor de la información recibida.

En adición, Cronbach (1980) trazó un *modelo de planificación educativa*, propuesta que surge por el interés de este autor en torno a la evaluación de programas de ciencias sociales, considerando que las evaluaciones están concebidas para cumplir una función política, por lo que había que estimular la planificación de las mismas.

Según Cronach, el evaluador no debe ser único, por lo que la responsabilidad de la evaluación la debe tener un equipo que, por un lado, reparta prioridades y responsabilidades entre ellos y, por otro, detalle su planificación interna. Aunque la evaluación suele ser realizada a petición de los administradores, para que un evaluador externo aplique técnicas de muestreo, valoración y análisis, los evaluadores deberán esforzarse por llegar a los ciudadanos de tal manera que clarifique los problemas de los implicados y proporcione información (clara, oportuna, exacta, válida y amplia) y sugerencias para la resolución de problemas. Para lograrlo el evaluador deberá poseer una mentalidad abierta así como ventajas en la comunicación y deberá atender a las unidades (cualquier individuo o clase), a los tratamientos (que inciden sobre las unidades) y a las operaciones de observación (técnicas de recogidas de datos, análisis de datos, etc.).

Y es que, según este autor, la evaluación debe ocuparse en algo más que en los objetivos, debe considerarse como un estudio tanto de proceso como de los resultados. Pone también énfasis en cómo los resultados obtenidos en un campo determinado pueden

utilizarse para la toma de decisiones a otros campos.

Si el modelo de Tyler se desarrolló a principios de los 40 y el de Cronbach a finales, el *modelo Contexto-Insumo-Producto-Producto (CIPP)* de Stufflebeam y Skinkfield surgió a finales de los años 60. Este modelo supone una nueva definición de evaluación distinta a la de los autores precedentes: “la evaluación es el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos estudiados” (Stufflebeam y Skinkfield, 1987: 183).

La anterior definición expone a la evaluación no como una prueba sino como un proceso. Así, el modelo en consideración parte de que lo esencialmente importante de una evaluación no es demostrar sino perfeccionar. Por ello, la utilización del modelo CIPP está concebido para promover el desarrollo y ayudar a los directivos y personal responsable de la institución a obtener y utilizar una información continua y sistemática.

Los contenidos que evalúa este modelo se estructuran en las siguientes dimensiones: a) La evaluación de Contexto (C), cuyo objetivo es determinar el contexto institucional, la población objetivo\estudio, diagnosticar necesidades y problemas, etc.; b) la evaluación de Insumo (I), cuyo objetivo es identificar la capacidad del sistema, estrategias, planificación de procedimientos, presupuestos y programas; c) la evaluación del Proceso (P), que identifica o pronostica durante el proceso los defectos de la planificación, de su realización; y, d) la evaluación de Producto (P), que plantea recopilar descripciones y juicios acerca de los resultados y relacionados con los objetivos y la información de las otras tres evaluaciones anteriores, interpretando su valor y mérito. Y, los instrumentos que se emplean en el contexto de este modelo son muy variados: análisis de sistemas, inspección, audiciones, entrevistas, test, inventarios, análisis de recursos humanos y materiales, visitas, etc.

Otra opción vinculada con los modelos eficientistas-conductistas la constituye el *modelo de la figura para la evaluación educativa* de Stake (1975).¹⁶ En este modelo que se desarrolló a finales de los años 60, se concibe la figura como la imagen de la evaluación educativa, y está construido sobre lo que Tyler pensaba de los evaluadores en tanto que éstos deben comparar los resultados deseados y los observados, destacando la importancia de analizar la consecución de los resultados en función de los objetivos planteados.

Además, el método de Stake promueve que los evaluadores y educadores presten más atención a todo el conjunto de la evaluación que incluye la descripción (descripción de la evaluación, de su complejidad y de su importancia), juicio (una evaluación no tiene sentido hasta que se emite un juicio), esquema para la recopilación de datos (antecedentes

¹⁶ Para algunos autores como Worthen y Sanders (1987), y Colás y Rebollo (1993) a este autor lo inscribirían dentro de una corriente más de tipo humanista, subjetivista, dado que rompió con muchos de los tópicos tylerianos al desarrollar a principios de los 70 una nueva serie de conceptos y que presentó como “Evaluación respondiente”.

-información relevante-, transacciones de la enseñanza -encuentros de los estudiantes con todas las personas-) y los resultados (lo que se consigue), análisis de las congruencias (¿se han cumplido los propósitos?) y contingencias, identificación de las normas pertinentes y a menudo opuestas y, las múltiples utilizaciones de la evaluación.

3.2.2 Modelos Humanísticos, Fenomenológicos o Subjetivistas

Los denominados modelos humanísticos, fenomenológicos o subjetivistas se orientan a considerar una creciente preocupación por los individuos, por sus actividades, por los procesos y por los fenómenos que producen. Y deberían ser incluidos aquí los modelos culturales referidos por De Miguel (1984), dado que, al preocuparse por los procesos tienen en cuenta variables como: los valores de las personas, sus creencias, el sustrato cultural de su propia vida, sus actitudes hacia el entorno, etc. Además, su fin es mejorar los procesos educativos y de aprendizaje con la perspectiva de su orientación a los resultados, y utilizan tanto los instrumentos cualitativos como cuantitativos, colaborando el evaluador con los implicados en los procesos evaluativos, estableciendo un clima de intercomunicación, de responsabilidad y de reflexión orientado a una mejora personal y profesional.

Entre las opciones de estos tipos de modelos destacan el método contrapuesto de evaluación de Owens (1973), el modelo judicial de Wolf (1975), el modelo de atención al cliente de Scriven (1967) y la propuesta de crítica artística de Eisner (1981).

El *método contrapuesto de evaluación* de Owens (1973) se desarrolló a finales de los setenta, suponiendo ya un paso hacia el fin de la tradición tyleriana. Su fin último fue perfeccionar la toma de decisiones, para lo cual fue necesario que el método proporcionara a los que toman esas decisiones información para que elaboraran proyectos y juzgaran los resultados previstos y los no previstos para que pudieran actuar.

Este método fue desarrollado para dar una explicación a aquellas variables que son menos cuantificables o tangibles (clima escolar, actitudes de los alumnos, etc.) y que, normalmente, son rechazadas. Los procedimientos de contraposición se desarrollan como una audiencia administrativa destinada a juzgar los méritos de un caso en el que están implicadas dos partes opuestas (dos grupos de evaluadores, por ejemplo) de forma que se puedan tomar las mejores decisiones de una forma abierta y participativa, al poder intervenir aquellas personas que están interesadas en el proceso evaluativo (Stufflebeam y Shinkfield, 1987: 296).

En esta opción, Owens propone siete modos principales en los que puede llevarse a cabo el modelo de contraposición para satisfacer los propósitos de una evaluación educacional: Exploraciones de los valores del currículum existente u otro nuevo (se desarrollaría a través de un debate abierto sobre la pertinencia o no de un currículum concreto); selección de nuevos libros de texto (se podría celebrar una audiencia entre

profesores que están a favor y otros en contra de determinados libros de texto); estimación de la congruencia entre una innovación y el sistema existente (la toma de decisiones puede ir orientada hacia la pertinencia de esa innovación); revelación de las distintas interpretaciones hechas por distintos representantes de los mismos datos (en el centro escolar están profesores, alumnos y administrativos); la toma de decisiones puede ser colectiva, como si de un jurado se tratara; información a los profesores, directores y administradores, resolución de disputas acerca de los contratos de trabajo; y, por último, llegar a la decisión que debe ponerse en práctica.

Para el autor en comento, estos métodos de contraposición pueden ser relevantes para la aplicación de los modelos desarrollados por Stufflebeam y Stake. Y, el evaluador sigue considerándose como externo pero que sirve de mediador en el debate entre los implicados en la discusión evaluadora.

El *modelo judicial* de Robert Wolf (1973) constituye una opción más en los esquemas humanísticos, fenomenológicos o subjetivistas. Esta opción fue desarrollada a partir de la de Owens, y constituye una variante que ofrece la forma de juicio basada en un tribunal ante el que se ofrecen argumentos y justificaciones para facilitar un acuerdo.

Para este autor, la solución a la evaluación convencional no reside en recopilar gran cantidad de datos técnicos sino en la clarificación de esos datos y en su información. Los evaluadores pueden centrarse en un determinado problema y contar con el testimonio de otras personas y de otros evaluadores; pueden analizar los métodos mediante los que se recogen y analizan los datos, con el fin de obtener un punto de vista más equilibrado.

En el desarrollo de esta propuesta, Wolf propone una secuencia de cuatro fases o etapas, a saber: a) La etapa que propone programas principalmente a través de entrevistas; b) la etapa que selecciona los problemas. Se reducen los problemas hasta que se identifica aquellos que sirvan para una audiencia. Un grupo de investigadores decidirá la importancia de cada problema; c) la etapa de preparación de argumentos: los equipos evaluativos preparan entonces los argumentos formales; y, d) la etapa de la audiencia con dos partes, una previa en la que se exponen los argumentos de ambos equipos y se fijan las normas de procedimiento y otra que es propiamente la audiencia.

Por otra parte, se encuentra el denominado *modelo de atención al cliente* de Scriven (1967). Para algunos autores como Farley (1985) y Colás y Rebollo (1993) este modelo es considerado dentro de los modelos objetivistas; Medina y Villar (1995) lo incluyen dentro de los modelos fenomenológicos; Stufflebeam y Shinkfield (1987) lo incorporan dentro de los modelos holísticos, por lo que parece que no hay una unanimidad a la hora de clasificar esta opción de modelo. En esta oportunidad, sin embargo, habrá de ubicársele entre los centrados en los objetivos y los puramente holísticos.

Este planteamiento surgió como respuesta opuesta a los modelos basados en

objetivos logrados de Tyler, dando más importancia a aquellos logros no previstos que los que figuraban como previstos. Desarrollado por Scriven en 1967 se centró más en analizar cómo afectan los programas educativos a las personas que en las metas, es decir, descansó sobre el análisis de las necesidades del cliente, pasando los objetivos a un segundo plano y emita un juicio de valor bien informados sobre un objeto basándose en las pruebas acumuladas procedentes de su comparación con otros objetos, a fin de satisfacer las necesidades del consumidor.

En la evaluación comparativa propuesta por Scriven, además, se promueve que el evaluador desconozca cuáles son los objetivos previstos para que éstos no obstaculicen la evaluación de otros aspectos, lo que haría que ésta fuese incompleta y errónea (lo que se ha denominado evaluación sin metas). Empero, este proceso es reversible, puesto que una vez analizados todos los efectos inesperados se puede empezar el proceso basado en las metas para ver si éstas han sido alcanzadas. Y, finalmente, se otorga a la evaluación dos funciones cardinales: la formativa -que ayuda a desarrollar el proceso evaluativo ayudando a la planificación y al perfeccionamiento de cualquier cosa- y la sumativa -que calcula el valor del objeto una vez desarrollado, proporcionando juicios acerca de hasta qué punto las metas reflejan, de una manera válida, las necesidades que han sido valoradas-.

Y, en la propuesta de *crítica artística* de Eisner (1981), la concepción de evaluación parte de una línea humanístico-crítica porque el hecho de que las personas puedan emitir sus opiniones hace que se tenga una visión más equilibrada, completa y creativa sobre el objeto de evaluación. Por tal razón, su finalidad radica en que las personas implicadas en procesos evaluativos posean actitudes interpretativas y valorativas del proceso educativo y de su contexto. Para ello, el evaluador que actúa como promotor de opiniones de profesores y alumnos, que le permitan conocer la realidad educativa, interpretada y juzgada teniendo en cuenta el contexto, los procesos educativos, los procesos emergentes, las relaciones entre los diferentes procesos, buscando la valoración crítica que le conduzca a la emisión de juicios de valor.

3.2.3 Modelos Holísticos

Hacia los años sesenta comienzan a desarrollarse los modelos adscritos a esta tipología, situación que coincide con la aparición del paradigma interpretativo, de corte eminentemente cualitativo. Los modelos holísticos poseen una visión global de los diferentes componentes del centro educativo, lo que obliga a tener en cuenta las opiniones, valores, creencias y aptitudes de todos los implicados en él.

Desde la perspectiva holística, la evaluación es concebida un proceso de comprensión y valoración de los procesos y de los resultados. En esta opción, el evaluador es un cooperador con los participantes de la evaluación.

Entre las opciones de estos tipos de modelos destacan la evaluación respondiente de Stake (1983), la evaluación iluminativa de Parlett y Hamilton (1983) y la evaluación holística de McDonald (1983).

En primer término, fruto de la evolución del *modelo de la figura* abordado con antelación, Stake desarrolló a mediados de los 70 una alternativa evaluativa que rompe con la tradición tyleriana. Este método subraya el desarrollo del aprendizaje, las transacciones didácticas, los datos para los juicios, el informe holístico y la asistencia a los educadores.

El fin de este tipo de evaluación es ayudar a comprender a profesores, alumnos y personal de administración los problemas, virtudes y defectos de los programas educativos. Para ello, el evaluador debe hacer referencia a las opiniones de la gente sin juzgarlas, recopilando información a lo largo de todo el proceso y dando respuesta a esos problemas o cuestiones que se le planteen. Para lograrlo, las planificaciones serán abiertas y flexibles tendiendo más a la descripción que a la valoración.¹⁷

Stake identifica cuatro partes en la estructura sustancial de la evaluación respondiente, a saber: a) Los problemas (áreas de desacuerdo, cuestiones a resolver); b) un esquema para la recopilación de los datos (que procederá del modelo de la figura); c) los observadores humanos (como los mejores instrumentos de investigación); y d) la validación (a través de mucha información que le permita tener una visión del objeto a estudio). Además, el método requiere gran cantidad de observación, en un proceso en el que no existen las fases lineales y donde la información continua es lo más importante.¹⁸

En segundo lugar, frente a los modelos evaluativos convencionales de tradiciones experimentales o psicométricas de alcance muy limitado surgen otros métodos, cuyo origen está en la antropología social, que quieren analizar la realidad como un todo, utilizando para ello la descripción y la interpretación (frente a la valoración y la predicción). Es lo que se ha dado llamar la *metodología iluminativa*. Sus autores, Parlett y Hamilton (1983) promueven la *iluminación* de los distintos componentes de la evaluación para describirlos y hacerlos más comprensivos en relación con el contexto.

Así, la adopción de una *evaluación iluminativa* supone entender dos aspectos torales: la descripción del sistema de enseñanza y el medio de aprendizaje como el ambiente en donde trabajan alumnos y profesores. Es un método que no intenta manipular, controla o eliminar las variables situacionales sino que, por el contrario, empleando una

17 La metodología incluirá primero la observación para posteriormente intervenir (investigación naturalista) introduciendo técnicas como el estudio de casos, los muestreos intencionados, informes narrativas, etc., utilizando, si es necesario, otros métodos. Y, la comunicación con el cliente ocurrirá de manera natural, frecuente e informalmente, puesto que el fin es localizar continuamente cuestiones que le preocupen.

18 Esta estructura funcional de la evaluación responde a la forma de evaluación reloj: Las doce, hablar con los clientes y audiencias interesadas; la una: identificación del alcance del problema entre las partes interesadas; las dos: identificar las actividades; las tres: descubrir los propósitos de la evaluación y los intereses de la gente; las cuatro: analizar las cuestiones y problemas; las cinco: identificar los datos necesarios para investigar los problemas, las seis: seleccionar los observadores, jueces e instrumentos; las siete: observar los antecedentes de las transacciones y los resultados propuestos; las ocho: desarrollar temas, preparar descripciones y estudiar casos concretos; las nueve: validación; las diez: esquematización de la información para las audiencias; las once: reunir los informes formales si los hay.

combinación de técnicas intenta analizar y comprender las relaciones entre las creencias y las prácticas y entre los modelos de organización y los de los individuos, enfatizando en la observación de las aulas, entrevistas a profesores y estudiantes, cuestionarios y test, y fuentes documentales y sobre antecedentes.¹⁹

Y, en tercer lugar, se encuentra la evaluación holística de McDonald (1983), esquema que propone que la evaluación debe tener en cuenta y debe ser motivo de su preocupación todos los datos posibles y el contexto, dado que, la acción humana dentro de las instituciones se encuentra expuesta a multitud de variables que influyen en ella. El método holístico supone analizar cada acto educativo dentro de la totalidad, implicando a los protagonistas en la interpretación de la realidad en la que aparecen concepciones, creencias, valores e intereses que deben ser explicados a través de la participación colaborativa en el debate, convirtiéndose éstos en el contenido de la evaluación.

Y, desde esta visión naturalista, la evaluación se propone facilitar y promover el cambio, desarrollando actividades de análisis y valoración (McDonald, 1983; y Medina y Villar, 1995).²⁰

4 I MODELOS DE EVALUACIÓN PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS

En los últimos tiempos, el interés por la calidad en educación superior ha conducido a los países a generar toda una serie de sistemas de control de la calidad de las instituciones universitarias, conocidas bajo la denominación de *evaluaciones institucionales* (Mora, 1991). Y estos esquemas de evaluación institucional tienen, finalmente, un doble objetivo: Por un lado, permitir a la universidad conocer la calidad de sus actividades y definir planes estratégicos de actuación para mejorar sus actividades; y, de otra parte, ofrecer a sus financiadores (estudiantes y sus familias, empresas e instituciones interesadas en la educación superior y en la investigación, Administraciones Públicas) una información objetiva y fiable del nivel de calidad alcanzado por cada institución (Pérez y Salinas, 1998: 161).

Las evaluaciones pueden ser clasificadas, según quien las realice, bajo dos tipologías: Evaluaciones internas y externas. La diferencia principal entre ellas radica en quién es el agente que lleva a cabo la evaluación. En el primer caso, los propios miembros de la institución, mientras que en el segundo se trata de personas de una agencia especializada o de una comisión exterior.

Actualmente, son frecuentes las evaluaciones mixtas en las que se unen ambas perspectivas de modo que la evaluación de una institución es el resultado combinado de

¹⁹ Sus estrategias metodológicas emergen de procesos de negociación, y el evaluador ha de promover el debate entre los participantes para que de ahí afloren opiniones, interpretaciones y juicios de valor, actuando como cooperador.

²⁰ Además, el evaluador ofrece información y procedimientos de búsqueda y contrastación a través del diálogo, la discusión, la búsqueda y el análisis; y promueve la interpretación acudiendo a las técnicas cualitativas (Colás y Rebollo, 1993).

una autoevaluación y de una evaluación externa. Igualmente, la evaluación puede ser temática, cuando se refiere a un programa de estudios o carrera específica o a un conjunto de ellos pertenecientes a un mismo campo científico-docente, en una o varias Instituciones de Educación Superior (IES) o universidades, o global, cuando comprende a una o varias IES o universidades, globalmente consideradas, e incluyen todas las titulaciones, departamentos y servicios que la IES o universidad presta.

Dado que la educación en las IES engloba cinco ámbitos bien diferenciados: La docencia o enseñanza, la investigación, la extensión, la difusión y la administración o gestión, en la evaluación de las IES o universitaria se suelen considerar estos ámbitos o tipos de actividades por separado, aunque parece evidente la existencia de complementariedad e interdependencia entre los mismos.

Desde otro punto de vista, se pueden clasificar las evaluaciones institucionales según el fin perseguido por la evaluación: a) Evaluaciones para el control de la institución por parte de instituciones gubernamentales; b) evaluaciones para conocer la situación real de la institución con el objetivo de mejorar la calidad, promovidas por la propia institución o por otras instancias, gubernamentales incluidas (Mora, 1991: 53).

Puede hacerse otra distinción según el grado de obligación con el que la institución debe responder a los resultados de la evaluación. Las evaluaciones pueden ser imperativas cuando la IES o universidad tiene que seguir fielmente los resultados de la evaluación, que es lo que suele suceder con gran parte de las evaluaciones gubernamentales. En otros casos las evaluaciones tienen como objetivo recomendar unas normas, no el imponer unos criterios, por el que se las denomina normativas.

También existen evaluaciones consultivas que tienen como objetivo conocer la propia situación y encontrar soluciones que puedan ayudar a mejorarla, habitualmente solicitadas por la universidad o realizadas por ella misma (Kogan, 1986). En la Tabla III.1, se resumen estos distintos tipos de evaluaciones para las IES o universidades.

Estas distintas clasificaciones pueden sintetizarse en dos enfoques: Uno centrado en aspectos de eficiencia, factores económicos y de control, que hace referencia a la optimización de recursos, y otro centrado en aspectos organizacionales del proceso de enseñanza, que hace referencia a la verificación del grado de consecución de los objetivos y que se orienta hacia la mejora de la calidad (Buendía y García, 2000: 221). Y, la adopción de un enfoque u otro, dará lugar a los diferentes modelos de evaluación institucional, mismos que han de estar identificados con la realidad de cada sistema universitario.

Órgano que efectúa la evaluación	- Evaluación interna o autoevaluación (desde la propia IES o universidad). - Evaluación externa (comisión de expertos).
Ámbito del proyecto	- Evaluación temática (programa de estudios o carrera). - Evaluación global (de una o varias IES).
Tipos de actividades	- Evaluación de la actividad docente. - Evaluación de la actividad investigadora. - Evaluación de la actividad de extensión. - Evaluación de la actividad de difusión. - Evaluación de la administración o gestión.
Objeto o fin perseguido	- Control burocrático. - Mejora de la calidad.
Obligatoriedad	- Imperativa. - Normativa. - Consultiva.

Tabla III.1. Tipos de Evaluación en las IES

Fuente: Elaboración propia con datos de Mora (1991: 54).

Finalmente, entre los modelos de evaluación para UP se identifican, en la consideración de los lineamientos precedentes, la acreditación, la revisión de programas, los indicadores de rendimiento y la evaluación externa basada en juicios de expertos. En los siguientes espacios habrá de puntualizarse al respecto.

4.1 El Modelo de la Acreditación

La acreditación se trata de un proceso por el que un programa educativo o institución provee información sobre su actividad y logros a un comité externo que de forma independiente evalúa tal información en orden a emitir un juicio público o partir de unos estándares explicitados sobre el valor y calidad de la institución o programa. De acuerdo con El-Khawas (1993), la acreditación pone el énfasis en los *inputs* como garantía de la calidad de los *outputs*, presenta una orientación hacia la eficacia y tiene un alto componente de evaluación sumativa.

La acreditación implica la evaluación de una institución o programa educativo, por parte de un grupo de expertos externos. Para ello, la institución o programa educativo, solicita su evaluación aportando un autoestudio²¹ al grupo de expertos externos que lo evalúan y emiten un juicio público a partir de unos estándares preestablecidos.

Y, existen dos tipos de acreditación, uno que acredita las IES globalmente y otro que

²¹ El autoestudio como pieza clave del proceso de acreditación, es un método para estimular la autorreflexión cuyo proceso implica una revisión completa de medios, funcionamiento y resultados de la institución con el objetivo de mejorar la calidad de sus programas y servicios (Mora, 1991). Este autoestudio para que tenga éxito, debe reunir las siguientes características (Kells, 1988): El proceso debe ser motivado internamente; los dirigentes de las instituciones deben estar comprometidos en el proceso y manifestarlo a todos los componentes de la institución; el diseño del autoestudio debe ser apropiado a las circunstancias de cada institución; el proceso debe contener un verdadero propósito de clarificar y valorar las metas de la organización, con el fin de mejorar la situación; el proceso debe estar bien dirigido por un grupo eficaz; la capacidad de una institución para funcionar efectivamente-debe ser estudiada y estimulada; los resultados del proceso deben presentarse en un informe que sea legible para audiencias de diversos niveles e intereses; y, el principal resultado del proceso debe ser la puesta en marcha de un sistema de investigación institucional, de autoanálisis y de automejora.

acredita programas de tipo profesional específico. Los procesos de acreditación tienden a ser un proceso burocrático de interés decreciente debido a que las instituciones han interiorizado los mecanismos de calidad, incorporándolos a la práctica habitual.²²

4.2 El Modelo de la Revisión de Programas

Por su parte, la revisión de programas constituye un enfoque evaluativo que abarca a la totalidad de programas de una institución que pone generalmente el énfasis en los procesos como estrategia de mejora constante de la calidad. Su orientación a la mejora y desarrollo contrasta con el enfoque de acreditación, orientado a la comprobación del cumplimiento de unos mínimos estándares en un campo profesional y/o disciplinar (Barak y Breier, 1990). El hecho de que corresponda a la institución la iniciativa evaluadora, convierte al personal del programa y/o de la institución en los agentes primarios de la revisión. Se trata, en definitiva, del origen de la evaluación interna o autoevaluación.

La revisión de programas es un enfoque evaluativo que abarca a la totalidad de programas de una institución y pone el énfasis en los procesos, como estrategia de mejora constante de calidad, lo que la distingue del enfoque de acreditación, orientado a la comprobación del cumplimiento de los mínimos estándares preestablecidos. El hecho de que la revisión de programas se haya aplicado a diferentes tipos de programas e instituciones, incluyendo también una orientación de rendición de cuentas, con participación de agentes externos, ha propiciado el uso del término de evaluación institucional para este tipo de evaluación (Rodríguez, 1997).

A diferencia de la evaluación, la revisión de programas no se confronta con criterios previamente fijados sino que sólo pretende describir y valorar los antecedentes de la unidad o programa, su rendimiento actual, así como sus planes futuros (Holdaway, 1988). Los dos propósitos básicos que se le atribuyen son: Servir como fundamento para la asignación y reasignación de fondos y fundamentalmente, la mejora de los programas.²³

Algunos de los aspectos a tener en cuenta a la hora de planificar la revisión de programas podrían ser (Tejedor, 1997): Separar la revisión de los elementos materiales y organizacionales de los elementos personales, que requieren una atención especial²⁴ y

22 Por ello, en EEUU se ha propuesto últimamente convertir los procesos de acreditación, en procesos de auditoría de la evaluación, es decir, en procesos de meta-evaluación de la calidad (Mora, 1998).

23 Aunque no existe un procedimiento universalmente aceptado para la puesta en práctica de la revisión de programas, Holdaway (1988) y Young (1983), señalan algunos de los pasos que son comunes a todas las revisiones: Determinar quién está solicitando la revisión y cuáles son sus perspectivas; identificar los propósitos específicos de la revisión; identificar las principales cuestiones sobre las que hay que centrar la atención; limitar el campo de extensión a la revisión; identificar el proceso que va a utilizarse y los periodos de tiempo que van a ser necesarios; diseñar métodos para recoger y analizar datos numéricos, información y opiniones. Además, Kells (1988), distingue las siguientes fases para la puesta en marcha de una revisión de programas: Realización de un autoestudio por los profesionales del programa que va a ser revisado; revisión externa por expertos del mismo campo científico que el programa revisado; revisión del autoestudio y del informe de los expertos por un grupo de profesionales de la propia institución; y, como consecuencia de los resultados de los tres pasos anteriores, se llega a un acuerdo con la dirección de la institución.

24 Los aspectos a atender serían: Calidad (del profesorado y de los alumnos; del currículum; de los servicios de apoyo; y de los servicios administrativos), necesidad del programa (para la propia universidad y para la sociedad), demanda actual y previsible de alumnos y de la sociedad por esos titulados, y costos y beneficios.

diferenciar las ópticas individual e institucional.²⁵

4.3 El Modelo de Indicadores de Rendimiento

Los indicadores de rendimiento tratan de medidas objetivas, usualmente cuantitativas, de una institución o de todo un sistema de educación superior (Ball y Halwachi, 1987). Suministran información operativa sobre el funcionamiento de las instituciones y sobre su eficacia.

La utilización de indicadores de rendimiento de las instituciones universitarias tiene su origen en las evaluaciones externas de carácter gubernamental y con finalidad de distribución de fondos. Las tres categorías de indicadores según Cave *et al.* (1997) son las siguientes: a) Indicadores simples, formulados en términos absolutos están orientados a dar una descripción objetiva de una situación o proceso (estadísticas de gestión); b) indicadores de rendimiento, que implican un punto de referencia, es decir, son de carácter relativo; y c) indicadores generales, que hacen referencia a estadísticas, opiniones o resultados de encuestas.

El empleo de este tipo de indicadores ha sido y continúa siendo fuente de discusión. La crítica más recurrente hace alusión a la posibilidad de que se puedan construir tales indicadores. Estas dificultades han llevado a establecer indicadores de rendimiento parciales, pero el optimizar las partes no significa necesariamente optimizar el sistema como un todo (Sizer, 1979). Y, no obstante esta problemática, Sizer (1982) defiende el uso de estos indicadores ya que ayudan a detectar con rapidez las tendencias de los cambios en las necesidades de la sociedad, en las preferencias por determinados tipos de estudios, y en la reasignación de recursos.

4.4 El Modelo de Evaluación Externa basada en los Juicios de Expertos

La evaluación externa basada en juicios de externos (*peer review*) es un tipo de evaluación que se ubica en el contexto bien de la petición propia de una IES o universidad para el análisis de una o todas sus unidades académicas y de servicios, o bien por la imposición del propio sistema de IES. Los orígenes de este tipo de evaluación se sitúan en los comités de acreditación de programas, en los evaluadores de las revistas científicas y en las asesoras de los fondos de investigación (Rodríguez, 1997: 191).

Conocida también como revisión por colegas, este tipo de evaluación puede ser solicitada por una IES para el análisis de una o de todas sus unidades académicas y de servicios, o bien puede ser impuesta por el propio sistema universitario (Rodríguez, 1997). La evaluación externa es realizada por un Comité visitante, formado por expertos en el área, que al mismo tiempo son colegas. Este Comité visitante cumple una doble función: Por una

²⁵ Desde la óptica individual (revisión de resultados -valoración de los aprendizajes de los alumnos/as-; y la evaluación docente del profesorado o la evaluación de su productividad investigadora) y desde la óptica institucional (metas y objetivos de la universidad, demanda de la titulación, plan docente, indicadores de rendimiento de los alumnos/as).

parte, la mejora, relacionada con la retroalimentación que el comité aporta al profesorado, y por otra, la rendición de cuentas, a través del informe público que emite y que da a conocer a la sociedad sobre la calidad de la institución (Vroeijensti y Acherman, 1991).

Este tipo de evaluación ha sido criticada debido a que la emisión de un juicio por parte del Comité de Expertos incluye un componente de subjetividad. Ahora bien, como señala Mora (1991), el sistema de evaluación que haga uso de indicadores y revisiones por colegas, puede ser el más adecuado. La ventaja que ofrece el uso de indicadores para establecer unos criterios de asignación racional de recursos parece incuestionable, mientras que la ventaja esencial que ofrece la revisión por colegas es que posibilita el darlos primeros pasos en la instauración de un sistema de evaluación institucional.

5 I LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA UNIVERSITARIA

Como ha podido apreciarse, en los últimos tiempos la evaluación de la calidad de las instituciones universitarias se ha convertido en un tema prioritario. Este interés hacia la evaluación de la calidad de las instituciones universitarias, ha de llevar consigo un cambio: El tránsito de una visión burocrática del sistema a una visión más autónoma.

Y esta mayor autonomía implica una mayor y mejor evaluación de las instituciones y una perspectiva diferente que supone, además de una verificación del funcionamiento del sistema, un método para mejorarlo (Hüfner y Rau, 1987).

Ante esta situación, los gobiernos exigen una rendición de cuentas a las universidades, con el fin de demostrar que tanto las decisiones tomadas, como las acciones ejecutadas están dirigidas a la mejora de la calidad (Rodríguez, 1997). Todo esto unido a la exigencia de calidad de los ciudadanos en todos los procesos productivos y en los servicios, la competitividad económica, y la relativa estabilidad tanto financiera como de alumnado, parece indicar que ha llegado el momento de preocuparse por la mejora de la calidad de las instituciones universitarias.

De esta forma, se observa cómo a lo largo de las últimas décadas los gobiernos de los países desarrollados han ido preocupándose por alcanzar distintas metas para la mejora de la calidad de las instituciones universitarias. Así, mientras que en la década de los sesenta, el objetivo prioritario fue dar cabida al mayor número de alumnos/as que solicitaban cursar estudios en la universidad, en la década de los setenta, como consecuencia del gasto público en las universidades y la mayor democratización en el acceso a los niveles educativos superiores, la preocupación radicó en instaurar un sistema de gestión del proceso universitario, que valorara la efectividad y la eficiencia de las instituciones universitarias (Mora, 1998). Empero, fue realmente en las décadas de los ochenta y noventa cuando las prioridades empezaron a dirigirse a mejorar la calidad del

servicio que prestan nuestras instituciones universitarias.

Aunque ha sido aceptado por diversos autores el concepto de calidad que postula por un lado, el ajuste a las necesidades sociales, además del cumplimiento de las normas institucionales y la efectividad en el logro de las metas establecidas, se debe tener presente que siguen existiendo serias dificultades para definir la calidad.

A este respecto, Álvarez (1998) plantea que hoy la competencia es tan enorme que el producto se va a convertir en oferta, es decir, va a ser sobre todo y ante todo una respuesta a la necesidad y expectativa del cliente considerado no sólo como consumidor, sino como usuario satisfecho del servicio. Por tanto, la calidad se convierte en el resultado de un esmerado cuidado de los procesos, de buenas materias primas, del trabajo bien planificado y de la manera en que el producto o servicio se entrega al cliente.

Y otra de las características sobresalientes de la calidad es también su complejidad para ser evaluada. Sin embargo, esto no ha sido un impedimento para que investigadores de diferentes países, hayan tratado de evaluarla. Así, los enfoques utilizados para valorar la calidad de una institución universitaria, pueden ser encuadrados en las categorías que han propuesto George (1982) y Astin (1985): a) La calidad como prestigio; b) la calidad como disponibilidad de recursos; c) la calidad a través de los resultados; d) la calidad por el contenido; y e) la calidad por el *valor agregado*.

En primer lugar, la calidad entendida como prestigio hace referencia a la reputación académica y social de algunas instituciones, distinguiéndolas de otras. Desde este enfoque la calidad de una institución universitaria se valora a través de juicios de expertos, por lo que no puede ser evaluada objetivamente. Y, la principal crítica que se le hace a este enfoque radica, precisamente, en su subjetividad.

Por otra parte, la calidad concebida como la disponibilidad de recursos pondera la capacidad para poseer los recursos humanos, económicos y físicos. Y la crítica que se le hace a este enfoque es que no siempre coincide que una institución grande, por contar con mayores recursos, sea de más calidad.

En tercer término, la calidad apreciada a través de los resultados apunta que una institución universitaria es exitosa por el éxito de sus egresados. Y, la mayor crítica a este enfoque es que el éxito de los egresados puede deberse más al contexto o al propio estudiante que a la institución.

En la consideración de la calidad por el contenido, puede mencionarse que desde este enfoque la calidad de las instituciones universitarias es valorada en función de los conceptos implicados en el proceso de aprendizaje (currículum, sistema pedagógico, etc.). No obstante, el problema radica en la dificultad de evaluar dichos conceptos.

Y cuando se advierte la calidad por el valor agregado, se asume que las instituciones de más calidad son las de mayor impacto sobre los conocimientos, por ejemplo el cambio

conductual o el desarrollo de su carrera. Sin embargo, constituye una interrogante de respuesta pendiente la forma de aislar la influencia del centro de otras fuerzas sociales.

Actualmente, como precisa Mora (1991: 35): “No se ha resuelto el problema del enfoque óptimo de la calidad, la búsqueda de la calidad a través de medidas como las indicadas tiene poco que ver con la mejora del sistema como un todo y con la calidad del programa educativo. Sin embargo, todas ellas juntas, debidamente ponderadas, sí deben dar una cierta idea de la calidad de una institución”. Y, en cualquier caso, afirma Tejedor (1997: 413): “Parece obvio que una institución universitaria sólo puede alcanzar un razonable nivel de calidad cuando los elementos humanos, financieros y físicos, la enseñanza y la investigación, la organización y la dirección, sean los apropiados para los fines que la institución persigue”.

Y, de alguna manera, todos estos enfoques participan en considerar una institución universitaria de calidad cuando es pertinente, eficiente y eficaz. La pertinencia ha de radicar en la existencia de congruencia entre las expectativas del contexto y la oferta institucional (dimensión externa) y la congruencia entre la plataforma teleológica de la institución y los recursos y procedimientos que se arbitren para la consecución de aquellos (Villarroel, 1999).

La eficiencia, por su parte, se puede definir como una optimización de los recursos en el logro de las metas. Y, finalmente, la eficacia tiene que ver con la consecución de los objetivos y metas. Sin embargo, como señala Villarroel (1999), se suele diferenciar entre efectividad y eficacia. La primera abarcaría el logro de objetivos y metas en el ámbito institucional, y la eficacia aludiría más bien a la repercusión que logra la institución con sus productos.

Por lo tanto, si así se considera la calidad universitaria, la evaluación institucional estaría dirigida a evaluar la pertinencia, eficiencia y eficacia de dicha institución. La mayoría de los autores entienden que la evaluación de la calidad de una universidad sólo es posible hacerla globalmente, atendiendo a dichos conceptos y recogiendo tanto los insumos, los productos y sobre todo los procesos que en ella se desarrollan.

Finalmente, el proceso para dicha evaluación, tal y como se está llevando a cabo en los países de Europa y América, principalmente, se articula en dos grandes fases: La autoevaluación y la evaluación externa. De esta manera, el proceso es regulado por la propia institución y a su vez la revisión interna adquiere credibilidad cuando es contrastada por agentes externos. Y, en este sentido, la evaluación institucional permite dar respuesta, en principio a dos tipos de requerimientos: Por una parte, es un instrumento básico para la mejora interna de los niveles de calidad de la universidad; y por otro lado, facilita la rendición de cuentas y el análisis de la adecuación de los servicios que prestan las universidades a las necesidades y demandas de la sociedad (Jofre y Vilalta, 1998).

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

1 | LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

1.1 Caracterización del Sistema Nacional de Educación Mexicano y su Contexto Social, Político y Económico

Fue en la segunda mitad del siglo XX, cuando México experimentó un proceso de industrialización que repercutió en su estructura económica y social. Entonces, el esquema de urbanización se aceleró, por lo que las IES han atestiguado la valoración de la educación como un fenómeno eminentemente urbano, y esto ha sido así debido al registro de un crecimiento poco planeado de las ciudades y los desequilibrios existentes en las regiones (ANUIES, 2000).

De 1900 al año 2000, la nación fue sometida a un cambio profundo de los patrones de asentamientos de su población.¹ En el México de nuestros días, dicho problema se ha acelerado a consecuencia de la estrategia económica que el país ha adoptado en los últimos lustros, a partir de su ingreso al GATT -hoy OMC- en 1986, y a la OCDE en 1994. Así, la nación se ha incorporado a los mercados internacionales a partir de su participación en acuerdos comerciales con países del norte, centro y sudamérica y de Europa,² por lo que suman ya once los tratados de libre comercio negociados por México, lo cual le otorga al país el acceso seguro y preferencial a mercados de 32 países que representan 860 millones de consumidores, aproximadamente.

Por lo tanto, la sociedad mexicana es más urbana y moderna en la actualidad. Aunque, coexisten a la vez regiones del país que no se han beneficiado del crecimiento económico. La adaptación de las personas a los retos que implica este nuevo modelo ha acentuado la desigualdad de los mexicanos. Y en la cuestión política, el país ha vivido una ampliación de su vida democrática, y que forma parte esencial de la transición política que el país experimenta desde el año 2000. Las novedades en dicho ámbito han consolidado importantes logros, como lo ha sido la alternancia de gobiernos en el ámbito estatal y federal; así como el fortalecimiento de los partidos y asociaciones políticas.

En el ámbito social, también se han generado cambios de primer orden, como lo es el caso de las formas de asociación que se restringían a las agrupaciones gremiales y sectoriales. Ahora, existen múltiples iniciativas de organización de la sociedad civil. Y las

¹ En 1910, uno de cada diez habitantes habitaba en alguna de las 33 ciudades de ese entonces. Actualmente se estima que siete de cada diez habitantes vive en alguno de los 372 centros urbanos del país. (Cfr. Secretaría de Educación Pública, 2001: 28).

² Hacia 1992 entró en vigor el Acuerdo de Complementación Económica con Chile; en 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; en 1995 se pusieron en marcha los tratados de libre comercio con Bolivia, Costa Rica y el llamado "Grupo de los Tres" con Colombia, Venezuela y México; en 1998 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Nicaragua; en el 2000 entraron en vigor los tratados de libre comercio con Israel y la Unión Europea, con el triángulo del norte conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras, con la Asociación Europea de Libre Comercio, integrada por Islandia, Liechtenstein y Suiza. (Cfr. Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2008).

barreras sociales han crecido y en algunos casos acentuado por la política económica y la polarización del ingreso entre los diferentes sectores sociales.

También, dentro del rompimiento de esquemas tradicionales, a los que la sociedad mexicana se enfrenta cotidianamente, destaca la transformación del papel de la mujer. Además, la presencia de la población juvenil demandante empleo y una mayor participación social, obliga a los diferentes niveles gubernamentales a crear nuevas estrategias políticas de cara a los retos de la sociedad mexicana en el siglo XXI.

Sin duda, de estas soluciones, las IES tienen un papel muy importante, pues ellas formarán al personal calificado que protagonizará el desarrollo económico político y social del país. Por lo tanto, las IES se encuentran obligadas a emprender un conjunto de reordenamientos y reformas para responder a las exigencias de la sociedad mexicana y el mundo de hoy.

1.2 El Sistema Nacional de Educación en México y la Ubicación de los Niveles de Educación

En el seno de las políticas gubernamentales, la educación es apreciada como un pilar fundamental para la vida y el progreso de México. Así, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, la alusión al tópico se expresa de la siguiente manera: “Es imperativo replantear las tareas de la educación mexicana con el propósito de que efectivamente contribuya a construir el país que queremos: la nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, dinámica, orgullosamente fiel a sus raíces, pluriétnica, multicultural y con el profundo sentimiento de la unidad nacional, a las que se adhiere el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; un país en el que se hayan reducido las desigualdades sociales extremas y se ofrezca a toda la población oportunidades de desarrollo y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y el ejercicio real de los derechos humanos, en equilibrio con el medio ambiente” (SEP, 2001: 16).

En el mismo tenor, por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, establece que: “La educación es la base del progreso de las naciones y del bienestar de los pueblos. [...] [Y,] En la sociedad del conocimiento, la competitividad de los países depende, en buena medida, de la fortaleza de sus sistemas educativos y de su capacidad de generar y aplicar nuevos conocimientos. México debe hacer de la educación, la ciencia y la tecnología los puntales de su desarrollo. En ellas está la solución de los más acuciantes problemas nacionales; de ellas depende el incremento de la calidad de vida de la población” (SEP, 2007: 7 y 10).

En adición, el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formula que la educación ha de ser impartida por el Estado y tendrá que desarrollar de forma armónica todas las facultades del ser humano, y fomentar en él, al mismo tiempo, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la

justicia. Así, en la fracción II, se dice que la educación será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político; si no como un sistema de vida fundado en el permanente mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por tanto, el marco legal de las políticas educativas, y el Sistema Nacional de Educación (SNE) en México definen los campos de las acciones educativas en el país, con la finalidad de lograr una buena calidad de la misma, condición necesaria para un desarrollo nacional justo y equilibrado (SEP, *Op. Cit.*: 7 y 8). En aras de entender el vínculo del SNE, en acatamiento a los preceptos constitucionales y la demanda actual, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, se requiere revisar la articulación de los diferentes niveles que lo constituyen.

Así, el SNE en México se encuentra segmentado en: Educación básica, educación media superior y educación superior. A continuación, se hará referencia, a partir de tres apartados, a estos niveles del sistema de educación.

1.3 El Sistema Nacional de Educación en México y la Educación Superior

En la casuística de México, la Educación Superior (ES), inscrita en el SNE, comprende los estudios posteriores a los de la EMS; y se imparte tanto en instituciones públicas y como privadas o particulares. Además, la ES tiene como finalidad la formación de personas en los niveles técnico superior universitario o profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. Las actividades de las Instituciones de Educación Superior (IES) varían de acuerdo con el tipo y la misión de cada una. Y, entre dichas actividades se encuentran: La docencia, la investigación científica, humanística y tecnológica; los estudios tecnológicos y la extensión, preservación y difusión de la cultura.

De acuerdo con el Gobierno Federal, se reconoce que la educación superior constituye el pilar del desarrollo de México. Así, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se hace referencia a ella de la siguiente forma: “La educación superior es un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación, y la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos; para enriquecer la cultura con las aportaciones de las humanidades, las artes, las ciencias y tecnologías; y para contribuir al aumento de la competitividad y el empleo requeridos en la economía basada en el conocimiento. También es un factor para impulsar el crecimiento del producto nacional, la cohesión y la justicia sociales, la consolidación de la democracia y la identidad nacional basada en nuestra diversidad cultural, así como para mejorar la distribución del ingreso de la población” (SEP, 2001: 183).

En la misma lógica que sus predecesoras inmediatas, la administración pública federal actual, dentro de su programa de gobierno, ha concebido que la misión de la educación superior consiste hoy en “(...) fortalecer la equidad, la calidad y pertinencia

de este tipo de enseñanza para formar ciudadanos y profesionales creativos, así como científicos y tecnólogos comprometidos con su país, a fin de convertir a la educación superior en un auténtico motor del desarrollo para incursionar con ventaja en la emergente economía del conocimiento” (Presidencia de la República, 2007b: 278).

1.4 Configuración del Sistema de Educación Superior en México

1.4.1 Generalidades

En el Sistema Nacional de Educación, la Educación Superior constituye el último nivel estructural; y su oferta consta de la educación profesional y la especialización. La educación profesional corresponde a licenciaturas y a técnica superior, y la segunda a posgrados. La primera tiene como propósito preparar en alguna disciplina o conocimiento específico a los estudiantes para el ejercicio autorizado y profesional de una actividad específica. Y los posgrados otorgan grados de especialización en materias de mayor acotamiento.

En cuanto al tiempo de duración, los estudios profesionales constan, en función del plan académico, entre 3 y 6 años. A ellos acuden mayoritariamente estudiantes de 18 años de edad en el ingreso. Por su parte, los programas de posgrado duran, según el grado de especialización, entre 1 y 4 años.

Finalmente, en el interior del SNE, se ubica el Sistema de Educación Superior (SES), es decir, la educación profesional y la especialización. En la actualidad, el SES está constituido por más de 1,500 instituciones públicas y particulares o privadas, ofreciendo programas educativos de técnico superior universitario o personal asociado,³ licenciatura,⁴ educación normal,⁵ y posgrado⁶ (SEP, 2001: 186).

1.4.2 Marco Normativo

El SNE tiene su mandato en el marco normativo nacional relativo a la educación, el cual está integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley General de Educación.

Así, el artículo tercero de la Carta Magna, establece la norma básica en materia

3 La categoría de técnico superior universitario o profesional asociado ofrece carreras de dos años en las áreas de producción y los servicios, y conduce a títulos de técnicos superior universitarios. El 68% de la matrícula de este nivel se centra en 44 universidades tecnológicas relativamente recientes en el país. En la actualidad este tipo de universidades ofrece 25 carreras. El resto de la matrícula de este grado se atiende en las instituciones privadas (SEP, 2001: 186).

4 Los estudios de licenciatura comprenden las carreras con duración mínima de cuatro años. Su matrícula asciende a 1,664,384 estudiantes, de los cuales el 68.6% está inscrito en instituciones públicas, y el 31.4% en particulares (*Ibidem*: 186).

5 Este grado de educación superior ofrece programas de licenciatura y posgrado para la formación de profesores de educación básica y especializada. El 60% de la matrícula es atendida por instituciones públicas, y el 39.9% por escuelas particulares (*Idem*).

6 El posgrado comprende los estudios de especialidad, maestría y doctorado. En la actualidad el 21.9% de la matrícula se encuentra en la especialidad, el 71.1% en la maestría y el 7% en el doctorado. El 59.4% de la matrícula es atendido por instituciones públicas y el 40.6% por las particulares. (*Ibidem*: 187).

de educación. Y, específicamente, en las fracciones V, VI y VII se delinea lo relativo a la educación superior: “(...) V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas incluyendo la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación, y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007: 6-8).

En cuanto a la Ley General de Educación, esta establece en su artículo primero que “(...) La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior que se refiere la fracción VII del artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones” (Ley General de Educación, 2004: 4).

Por su parte, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior tiene como objeto establecer las bases para el financiamiento de la enseñanza superior entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios.⁷

Y, en el caso de las UP, sus leyes son orgánicas y expedidas por el Congreso correspondiente, a partir de las cuales, las instituciones generan sus reglamentos internos. Los institutos tecnológicos también cuentan con sus reglamentos internos. Las leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas establecen los fines, estructura, la forma de gobierno, métodos de administración, disposiciones generales sobre su funcionamiento, derechos y deberes de los estudiantes y los profesores. Las UP aprueban reglamentos secundarios en donde se fijan las normas de admisión de estudiantes, profesores,

⁷ Para ello, dicha ley considera dos consejos en función de órganos consultivos del gobierno federal: el Consejo de la Educación Normal y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. El Gobierno Federal asigna recursos a las instituciones públicas de educación superior, de acuerdo con ciertas condiciones como lo son la planeación institucional, los programas de superación académica, el mejoramiento administrativo, y las prioridades que en su momento se destaquen. En relación con lo anterior, el artículo 22 de dicha ley establece que, “(...) Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales” (Ley para la Coordinación de la Educación Superior, 2006: 19).

promoción, así como las facultades, términos y limitaciones de sus cuerpos colegiados, al igual que las obligaciones y derechos de sus autoridades ejecutivas.

En el mismo tenor, y retomando la Ley General de Educación, ésta señala en su artículo noveno que: “Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá -directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal” (Ley General de Educación, 2004: 15).

Igualmente, los estados federados emiten sus leyes de educación apegándose a los lineamientos de la ley federal. Otros tipos de leyes regulan aspectos complementarios de la vida de las universidades; tal como es el caso de las relaciones laborales en las universidades públicas autónomas. Por ejemplo, el artículo 123 de la Constitución establece que las mismas se regirán por lo establecido en un apartado especial de la Ley Federal del Trabajo.

La autonomía es exclusiva de las UP y es resultado de una Ley Orgánica expedida por el Congreso Federal (para el caso de las universidades públicas federales: la Universidad Autónoma de México, y la Universidad Autónoma Metropolitana), o bien por el Congreso Estatal correspondiente, como es el caso de las universidades autónomas de los Estados.⁸

Finalmente, de acuerdo con la Dirección General de Educación Superior de la SEP, actualmente existen 34 instituciones autónomas en el país, a saber: Universidad Autónoma de Aguascalientes; Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma de Baja California Sur; Universidad Autónoma de Campeche; Universidad Autónoma del Carmen; Universidad Autónoma de Coahuila; Universidad de Colima; Universidad Autónoma de Chiapas; Universidad Autónoma de Chihuahua; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; Universidad Juárez del Estado de Durango; Universidad de Guanajuato; Universidad Autónoma de Guerrero; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Universidad de Guadalajara; Universidad Autónoma del Estado de México; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Universidad Autónoma de Nayarit; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Universidad Autónoma de Querétaro; Universidad de Quintana Roo; Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Universidad Autónoma de Sinaloa; Instituto Tecnológico de Sonora; Universidad de Sonora; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; Universidad Autónoma de Tamaulipas; Universidad Autónoma de Tlaxcala; Universidad Veracruzana; Universidad

⁸ Cada uno de los estados de la República tiene al menos una universidad autónoma. Adicionalmente existen algunas instituciones de educación superior públicas autónomas por decreto del poder ejecutivo federal.

1.4.3 Estructura Institucional de Coordinación

De acuerdo con la SEP, existen dos niveles de coordinación en la Educación Superior, a saber: El federal y el estatal. El primero, se caracteriza por el alcance nacional de sus políticas y programas; y el nivel estatal se distingue por estar vinculado directamente con el gobierno de cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

Ahora bien, en el ámbito del gobierno federal existen dos subsecretarías de Estado que tienen que ver con la Educación Superior: La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT). La primera coordina y asigna recursos a las UP, además administra los subsidios federales de las universidades públicas autónomas, así como el de las universidades tecnológicas.⁹ Además, no posee funciones ejecutivas, ni participa en la elaboración de los *currícula*, pero mediante el Programa Integral para el Fortalecimiento Institucional (PIFI) estimula el cumplimiento de ciertas prioridades; y, no tiene injerencia en el gobierno de las universidades, ni influye en la designación de sus autoridades (SEP, 2008).¹⁰

Por su parte, la SEIT coordina las políticas federales para el subsistema de institutos tecnológicos. Este subsistema cuenta con el Instituto Politécnico Nacional y 189 institutos tecnológicos, de los cuales 23 fueron creados durante el comienzo de la presente década (Cfr. Ibarra, 2002). En la Subsecretaría, la autoridad central tiene facultades para: 1) Reglamentar actividades docentes; 2) Diseñar el currículo; 3) Designar a los directores de las instituciones y administrar sus presupuestos, y las relaciones laborales de maestros y trabajadores con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Al sistema público también le corresponden algunas escuelas profesionales como la Escuela Nacional de Antropología e Historia, las escuelas del Instituto Nacional de Bellas Artes, las instituciones de educación superior agropecuarias, y las escuelas profesionales de las Fuerzas Armadas.

Además, resulta necesario apuntar que, en el ámbito de los gobiernos estatales,

9 Dentro de las tareas de la SEIC destacan: 1) La coordinación de los programas relacionados con las universidades públicas autónomas, las universidades tecnológicas y las universidades e instituciones de educación superior particulares; la administración del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI, (cuyo primer ejercicio de planeación tuvo lugar en 2001), del cual forman parte el Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES; 2) El Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES, FIUPEA; y el Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM; el Programa de apoyo al Desarrollo Universitario, PROADU; el Programa para la Normalización de la Información Administrativa, PRONAD; y como parte del ámbito académico, el Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP; 3) La publicación de estadísticas nacionales sobre la educación superior; 4) La promoción de las políticas de evaluación de la educación superior; 5) La expedición de la cédula profesional; 6) Su enlace con la ANUIES; 7) Llevar el registro de los derechos de autor; 8) Encargarse de diseñar y ejecutar la política del gobierno federal hacia las universidades públicas (Vid. SEP, 2008).

10 La SEIC, en la actualidad, cuenta entre sus programas especiales con el PIFI (Programa Integral de Fortalecimiento Institucional), el PROMEP (Programa de Mejoramiento del Profesorado), el FOMES (Fondo para la Modernización de la Educación Superior), el PRONABES (Programa Nacional de Becas para la Educación Superior), entre otros (*Idem*).

existen diferentes unidades administrativas dentro de las propias secretarías de educación pública responsables de la Educación Superior, las cuales pueden ser subsecretarías, o bien direcciones generales de Educación Superior. Igualmente, debe considerarse que en cada uno de los Estados existe una Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), cuyo funcionamiento varía entre entidades.

Por lo que toca al gobierno federal, los gobiernos estatales y las instituciones han establecido políticas y mecanismos desde hace dos décadas a fin de mejorar el SES. El sistema actual, derivado del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), ha registrado momentos de alta efectividad, pero también algunos de reducida productividad. Ello debido, entre otras cosas, a que la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) no ha poseído un funcionamiento regular, y las instancias estatales, fundamentales para el desarrollo de la ES en los estados, continúan sin consolidarse y no han tenido un adecuado trabajado.

En adición, dentro de la coordinación del SES, en México se cuenta con la determinante participación de organizaciones de carácter no gubernamental como lo son la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la cual ha trabajado de manera estrecha con el gobierno en los últimos años en torno al diseño de las políticas de la educación superior; aún más recientemente, el Centro Nacional de Evaluación Superior (CENEVAL); y por último, el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

Hacia la conclusión de los años ochenta, se integró una serie de comisiones conformadas por funcionarios del gobierno federal y rectores o directores del SES, y como resultado de tal estrategia surgió el Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA). Desde entonces, se han efectuado los siguientes esquemas de evaluación, a saber: 1) La autoevaluación a cargo de las IES; 2) La evaluación interinstitucional encomendada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación superior (CIEES); y 3) La evaluación del sistema y subsistemas a cargo de las subsecretarías de la SEP y la ANUIES. Agregar, finalmente, que a partir de 1993 se ha contado con el CENEVAL, y desde el año 2000 con el COPAES, instancia avalada por la SEP para emitir el reconocimiento oficial a los organismos acreditadores de los programas académicos de las IES de México.

1.4.4 Las Instituciones de Educación Superior en México

En el marco jurídico de materia educativa en México, y específicamente la Ley General de Educación, se incluye a la educación pública y particular dentro del sistema educativo nacional; y también regula en el capítulo V, la educación que imparten los particulares.¹¹

¹¹ Cfr. Artículos 10°, 54°, 55°, 56°, 57°, 58° y 59° de la Ley General de Educación.

En el país, la ES cuenta con la modalidad pública y particular o privada; ambas constituyen el SES, que como ya se señaló, está integrado por más de 1,500 instituciones con distintos perfiles y misiones (SEP, 2001; 186). El sistema público comprende casi el 70% de la matrícula total, aunque esta proporción suele ser variable entre los niveles del sistema (*idem*).

Además, las instituciones educativas en México cuentan con tres opciones para que sus programas de estudios sean reconocidos oficialmente, a saber: 1) A partir de las instituciones autónomas;¹² 2) Mediante la incorporación;¹³ y 3) Mediante el otorgamiento del reconocimiento de validez oficial emitido por el gobierno federal o estatal.¹⁴

En los últimos tiempos la oferta de programas educativos en las instituciones de educación superior particular o privada (IESPP) se ha expandido notablemente contribuyendo con ello a la formación profesional de los mexicanos. Hoy en día, existen instituciones particulares en todas las entidades federativas de la República. Además, el gobierno ha contribuido en la mejora de los requisitos y procedimientos para el otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial (RVOE), el cual es concedido tanto por los gobiernos federales como estatales y también por universidades autónomas públicas, cediendo su incorporación de estudios a las instituciones particulares.

También, vale la pena destacar el organismo que representa a las instituciones particulares es la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C. (FIMPES).

Retomando, según datos de la Dirección de Educación Superior, en México, las instituciones de educación superior (IES) se clasifican en públicas y particulares. Dentro de las públicas se encuentran las universidades, tanto estatales (UPE) como federales (UPF), ambas gozan de autonomía; también existen las denominadas Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS); las universidades politécnicas y las universidades tecnológicas. Igualmente, se cuenta con los institutos tecnológicos, que similarmente que las universidades, existen a nivel estatal y federal. Por otra parte, están las escuelas del Ejército y la Marina, las escuelas normales, y otras. Y, por su lado, las IES particulares cuentan con universidades, escuelas, institutos, centros y otras.

En el mismo tenor, la ANUIES clasifica al SES en seis subsistemas, a saber:¹⁵ 1)

12 La ley orgánica respectiva, expedida por el legislativo federal o estatal otorga de antemano el reconocimiento oficial a los programas de estudios a las universidades autónomas. Además, las universidades autónomas tienen la facultad de otorgar validez oficial -mediante la figura de la "incorporación"- a los programas educativos de las instituciones no autónomas.

13 Las universidades autónomas asumen la responsabilidad de vigilar que los programas que ofrecen las instituciones privadas atiendan al currículo que imparten, y bajo los mismos estándares vigentes de la misma institución.

14 Esta es una opción intermedia para las ya mencionadas. No tienen la flexibilidad de la autonomía, pero tampoco la rigidez de la incorporación. Las instituciones particulares pueden ofrecer su propio currículo y normas, siempre y cuando haya sido autorizado por la dependencia correspondiente del gobierno.

15 Cfr. ANUIES, 2000.

Universidades Públicas (UP),¹⁶ 2) Universidades Tecnológicas (UT),¹⁷ 3) Universidades Particulares o Privadas (UPP),¹⁸ 4) Otras Instituciones Públicas (OIP),¹⁹ 5) Instituciones Tecnológicas (IT),²⁰ y 6) Educación Normal (EN).²¹ También existen otras tipologías de la IES, como la aprobada por Asamblea General de la ANUIES en 1999, con base en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la UNESCO de 1997, y en la cual se toma en consideración lo relativo a la clasificación de programas y al establecimiento de mínimos deseables, en cuanto al nivel y tiempo de dedicación de la planta académica. Con base en estos criterios, se proponen seis tipos de ellas, a saber:²² 1) IDUT: Instituciones de educación superior, centradas preponderantemente en la transmisión del conocimiento, y que ofrecen programas exclusivamente en el nivel de técnico universitario superior o profesional asociado; 2) IDEL: Instituciones de educación superior, cuya actividad principal se centra en la transmisión del conocimiento, y que ofrecen programas exclusiva o mayoritariamente en el nivel de licenciatura; 3) IDLM: Instituciones de educación superior, cuya actividad principal se centra en la transmisión del conocimiento, y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y de postgrado hasta el nivel de maestría; 4) IDILM: Instituciones de educación superior orientadas a la transmisión, generación y aplicación del conocimiento, y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado (preponderantemente en el nivel de maestría; eventualmente cuentan con algún programa de doctorado); 5) IDILD: Instituciones de educación superior orientadas a la transmisión, generación y aplicación del conocimiento, y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado hasta el nivel de doctorado; 6) IIDP: Instituciones de educación superior, cuya actividad principal se centra en la generación y aplicación del conocimiento, y que ofrecen programas académicos casi exclusivamente en

16 Existen 45 instituciones de este tipo, cuyas funciones son las de docencia, investigación y extensión de la cultura y servicios. Este subsistema se encuentra representado por las universidades federales y estatales, siendo la mayor parte de las universidades públicas autónomas. Además, aproximadamente atiende al 50% de la investigación del país, al 52% de los estudiantes de licenciatura y al 48% de los estudiantes de posgrado.

17 Son organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales; y están presentes en los niveles federal, estatal y municipal, siendo creadas a partir de 1991. Sus programas de estudios duran dos años, formando profesionales asociados. Así, de 1998 a 1999 se contaban con 36 universidades tecnológicas en 19 entidades, atendiendo al 1.1% de la matrícula en educación superior.

18 Existen 976 organismos, sin incluir a las escuelas normales; y se clasifican, según su nombre oficial en cinco conjuntos: a) Universidades: 306; b) Institutos: 256; c) Centros: 239; d) Escuelas: 88; y e) Otras instituciones: 87. Tales universidades requieren del RVOE, de la SEP o de los gobiernos estatales, o bien, pueden estar incorporadas a una institución educativa pública facultada para ello. Este subsistema atiende al 27.6% de la matrícula en licenciaturas y al 36.5% en el posgrado.

19 Se trata de 67 instituciones no comprendidas en las dos anteriores; atienden al 1.1% de la población de licenciatura, y al 7.5% del posgrado.

20 Existen 147 instituciones que representan el 19% de la matrícula en licenciatura, y el 6% de estudiantes de posgrado. Del número anterior, 102 son coordinados por la SEP a través del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN, el Instituto Politécnico Nacional (IPN), los Institutos Tecnológicos Federales y Agropecuarios, los de Ciencias del Mar y un Tecnológico Forestal. De estos, 45 son organismos descentralizados de los gobiernos estatales. La oferta de sus programas es de 3 años de duración: 2 de tronco común y 1 de especialidad. Asimismo, favorecen a una rápida salida al mercado laboral y abren la posibilidad de continuar con los estudios superiores.

21 Este nivel prepara docentes en diferentes tipos y niveles del Sistema de Educación Nacional. Su programa tiene una duración de 4 a 6 años. Se tiene la posibilidad de obtener la licenciatura en preescolar, educación primaria, educación secundaria, educación especial y educación física. Del total de sus escuelas, 220 son de carácter público y 137 de carácter particular. Representan el 11.8% de la población en educación superior.

22 Cfr. ANUIES, 1999.

el nivel de maestría y doctorado.

1.4.5 La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANIES)

Las IES de México se encuentran ante el imperativo de enfrentar las nuevas demandas y necesidades sociales vinculadas con la calidad del sistema universitario, después de una etapa que se caracterizó por los objetivos de cantidad y acceso, así como la exigencia de potenciar sistemas transparentes de evaluación y garantía de la calidad. Por ello, se aprecia actualmente en la universidad mexicana una preocupación por aumentar la calidad de la docencia, de la investigación y en general la de todos los servicios que presta.

Las IES, por tanto, progresivamente han ido adoptado medidas de cambio y adaptación al nuevo entorno y, agrupadas en torno a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), han establecido políticas para su fortalecimiento, dentro de las cuales se encuentran, principalmente, los procesos de evaluación institucional introducidos por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), y se han registrado, igualmente, evaluaciones externas como la realizada a petición de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por la OCDE en 1994.

Desde su creación en 1950, la ANUIES ha participado en la formulación de programas, planes y políticas nacionales, así como en la creación de organismos orientados al desarrollo de la educación superior mexicana. Además, esta Asociación no gubernamental y plural agremia a las principales instituciones de educación superior del país para promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios.

El organismo está conformado por las universidades e instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares de todo el país, que atienden al 80% de la matrícula de alumnos que cursan estudios de licenciatura y de posgrado. Además, “impulsa el desarrollo de la educación superior en las diversas regiones y estados del país en el marco del federalismo y el fortalecimiento de las diferentes modalidades institucionales. Para ello diseña y promueve iniciativas educativas, propone y concreta políticas de Estado en la materia, considerando las atribuciones de los organismos de la sociedad civil y los ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno, y realiza estudios estratégicos para prever las principales tendencias futuras y sustentar la toma de decisiones para consolidar el sistema de educación superior en México. Articula y representa los intereses académicos y administrativos de sus afiliadas ante las instancias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los ámbitos federal, estatal y municipal y ante los organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, relacionados con la educación superior” (ANUIES, 2007: 14).

Esta agrupación, igualmente, es reconocida por la sociedad y sus instituciones como el organismo no gubernamental más representativo del sistema de educación superior del país y principal interlocutor no gubernamental en materia de educación superior en México, cuya opinión es tomada en cuenta para la elaboración de políticas de estado para su desarrollo y financiamiento; es la asociación de instituciones de educación superior más reconocida por los organismos internacionales para el desarrollo de proyectos de intercambio y de cooperación académica; es una institución incubadora de proyectos estratégicos que generan cambios y propician el desarrollo sustentable de la educación superior; realiza proyectos que articulan los esfuerzos de las instituciones afiliadas tendientes a preservar, promover y difundir la riqueza cultural regional y nacional, en el marco de la cultura universal; desempeña un papel importante en el fortalecimiento de los organismos de planeación de la educación superior en las entidades federativas; participa activamente en el establecimiento de los estándares de calidad y en los procesos de planeación, evaluación y acreditación de la educación superior; y cuenta con criterios académicos por tipo de institución para ingresar y permanecer en la Asociación y apoya a las afiliadas en el mejoramiento de su desempeño (*ídem*).²³

Los órganos colegiados de la Asociación son instancias de amplia participación de los titulares de las afiliadas y constituyen espacios efectivos para la toma de decisiones y establecimiento de políticas de colaboración y desarrollo del sistema de educación superior. El complejo refleja la heterogeneidad del sistema al responder a los variados intereses o necesidades de las instituciones y de los subsistemas, y sustenta, así mismo, la integración en el ámbito regional en intereses y necesidades académicas de las instituciones de educación superior, manteniendo al mismo tiempo una sólida unión a nivel nacional.

Finalmente, en aras de cumplir cabalmente en sus compromisos, la ANUIES tiene como objetivos específicos los que a continuación se precisan: 1) Promover el mejoramiento integral y permanente de la calidad y cobertura de los programas y servicios que ofrecen las instituciones afiliadas; 2) realizar estudios estratégicos sobre la educación superior para prever los cambios, diseñar y concertar políticas, y sustentar la toma de decisiones; 3) articular los intereses académicos y administrativos de las instituciones asociadas y representarlas ante instancias gubernamentales y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros; 4) propiciar la complementariedad, la cooperación, la internacionalización y el intercambio académico de sus miembros; 5) aportar soluciones a los problemas de la educación superior y opciones para su desarrollo con calidad en los ámbitos nacional, regional y estatal; 6) promover proyectos y actividades interinstitucionales que propicien la convergencia de intereses de las instituciones asociadas en los ámbitos nacional, regional y estatal; 7) fomentar el intercambio nacional, regional y estatal de

23 La pertenencia a la Asociación representa un motivo de prestigio y orgullo para las instituciones de educación superior. Ofrece beneficios muy importantes a sus afiliadas, lo que asegura su permanencia e incentiva la incorporación de nuevos miembros. Es una organización sólida con miembros comprometidos y con una gran capacidad de convocatoria.

información, servicios y personal académico y/o especializado entre las instituciones asociadas para una mejor comunicación y realización de tareas comunes; y, 8) promover las relaciones y el establecimiento de convenios con organizaciones nacionales y extranjeras, al igual que con los sectores social y productivo (*Ídem*).

21 LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

2.1 Antecedentes e Instauración de las Políticas de la Evaluación de la Educación Superior en México

Antes de 1980, en el país no se hablaba mucho de la *calidad*, ni tampoco se incluía el término *evaluación de la educación superior*, aunque había expresiones equivalentes. El desarrollo de la educación superior obedecía a una etapa de expansión cuantitativa no regulada, en la que el crecimiento seguía una racionalidad política, subordinada a los intereses de los grupos de poder al interior de las instituciones de educación superior.

En su artículo “La experiencia mexicana en evaluación universitaria institucional en México”, Llerena de Thierry (1997) efectúa una introducción al contexto que propicia el mecanismo de evaluación en México al identificar cuatro elementos fundamentales para su implementación, a saber: 1) Las variables del contexto internacional; 2) la situación económico-social en México; 3) la situación de la educación superior mexicana; y, 4) la planeación-evaluación que se creó en 1978 con el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

Por lo tanto, en México la evaluación de las IES constituye una tarea que se ha venido realizando desde hace varios años, y en la medida en la que se demanda mayor calidad en las instituciones educativas, se ha generado la necesidad de evaluar la calidad de todos los elementos que la integran. Y es que las IES pueden ser evaluadas en su normatividad, en sus planes y programas de estudio y de post grado, en la actividad docente, en sus alumnos, en la infraestructura, y para cada aspecto a evaluar hay programas con sus respectivos instrumentos.

En esta sintonía es que, igualmente, fueron creados diversos organismos para efectuar los esquemas de evaluación, bajo ciertos criterios y estándares establecidos para ello. De esta forma, en 1979, por iniciativa de la ANUIES se creó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), la cual se integró por el Consejo General de la ANUIES, funcionarios de la SEP y fue presidida por el titular de esta última. Esta Coordinación instituyó las instancias y procesos de planeación institucional, estatal y regional, y desde entonces ha generado las políticas nacionales en torno a la educación superior.

Así pues, en cuanto a la acreditación de programas curriculares, la evaluación en

1978 inició con la puesta en marcha de la CONPES en coordinación con la SEP; y en lo que a planeación se refiere, en 1979 fue concretada la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).

Hasta ese momento, sin embargo, la evaluación no estaba estandarizada ni estaba a cargo de algún organismo específico, por lo que en 1989 la evaluación de la educación superior se institucionalizó en México con el *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994* del Gobierno Federal. En este programa se estableció como una acción prioritaria, las evaluaciones interna y externa permanentes de las instituciones, para impulsar la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios que se ofrecían. Además, el programa definió a la modernización de la educación como calidad, eficiencia, cobertura e innovación, es decir, un movimiento dinámico hacia un cambio cualitativo en los procesos educativos. Y señaló, igualmente, a la evaluación como la estrategia fundamental para alcanzar la modernización (SEP, 1990: 27). Así, el gobierno dejaba clara su intención de crear una instancia que integrara y articulara un proceso nacional de evaluación de la educación superior.

En aras de hacer realidad tal objetivo, en 1990, en la Asamblea de la ANUIES, se propone el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SNEES). La CONPES participa y trabaja colegiadamente con autoridades gubernamentales y universitarias diseñando la estrategia nacional para la creación y operación del SNEES: La Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA).

Este organismo contempló entre sus propósitos los referentes a impulsar un proceso de evaluación nacional mediante la formulación de criterios y directrices generales, así como proponer políticas y acciones tendientes a mejorar las condiciones actuales de la educación superior. Así, la CONAEVA se sustentó en tres líneas de acción: La evaluación institucional (auto-evaluación), la evaluación institucional a cargo de Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y la evaluación interinstitucional de programas académicos y funciones de las instituciones, mediante el mecanismo de evaluación de pares calificados de la comunidad académica, esto es la evaluación global del sistema y subsistemas de educación superior, realizada por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (CONSNET) y la ANUIES.

En términos generales, el enfoque se centró en el análisis y valoración de programas específicos de licenciatura o de posgrado, más que de instituciones. Posteriormente, se establecieron otros mecanismos de evaluación asociados al posgrado por medio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que instrumentó concursos anuales nacionales para la integración del padrón de posgrados de excelencia, a través de mecanismos de evaluación de pares académicos externos.

Empero, dado que estas instancias no fueron suficientes para el impulso del proceso evaluativo, fue imperativo la creación de otras como los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) para evaluar programas específicos por áreas de conocimiento. Así, en 1991 la CONPES estableció los CIEES como organismos de carácter no gubernamental e integrados con pares académicos provenientes de distintas instituciones de educación superior del país. Y las principales funciones que asignó a los CIEES fueron: a) La evaluación diagnóstica de programas académicos y funciones institucionales en un área determinada y la acreditación y el reconocimiento a unidades académicas o a programas específicos, en la medida en que acrediten estándares de calidad, convencionalmente; b) la dictaminación de proyectos o programas que solicitan apoyos económicos adicionales, a petición de las dependencias de la administración pública que suministran esos recursos; c) la asesoría, a solicitud de las instituciones, para la formulación de programas y proyectos y para su implantación (CIEES, 2009).

En 1990, el seno de la ANUIES, en una reunión nacional, la que la SEP anunció su intención de requerir la evaluación de las instituciones. Empero, la reacción de resistencia que se intentó poner al amparo de la autonomía universitaria fue inmediata pero no logró sostenerse mucho tiempo porque la SEP condicionó la asignación del presupuesto de subsidio a la realización previa de autoevaluaciones. La puesta en marcha del proceso de evaluación era irreversible.

De 1991 a 2006, se ha llevado a cabo la evaluación de programas educativos y de funciones institucionales; y en 17 entidades del país ya ha sido evaluado el 100% de casi 3,000 programas académicos y las funciones institucionales, con metodologías y marcos de evaluación que cuentan con un amplio repertorio de categorías y componentes, en que se han retomado criterios y estándares internacionales. Hasta febrero de 2003 los CIEES han entregado 2,609 informes de evaluación y 961 se encuentran en proceso de elaboración (*Ídem*).

En adición, en 1993, la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y el Consejo Nacional de la ANUIES propusieron en conjunto crear una institución que se responsabilizara de una nueva línea de evaluación, la evaluación de resultados. Así, a principios de 1994, se puso en marcha el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (CENEVAL), organismo no gubernamental y autofinanciable, que llevaría a cabo las acciones necesarias para realizar los exámenes (EXANI-II y EGEL), así como el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-I).

Para incidir sobre la problemática de la acreditación de programas académicos, la Asamblea General de la ANUIES acordó en 1997 impulsar la creación, por parte de la CONPES, de un organismo no gubernamental cuyo propósito fuera regular los procesos de acreditación, y que diera certeza de la capacidad técnica y operativa de las organizaciones

especializadas dedicadas a la acreditación de programas académicos para el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Después de realizar un amplio proceso de análisis para definir su estructura, composición y funciones, en octubre del año 2000 fue instituido formalmente el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES), el cual está autorizado por la SEP para conferir, después de un riguroso proceso de evaluación, el reconocimiento oficial a aquellos organismos acreditadores que hayan demostrado su eficacia, eficiencia y confiabilidad para acreditar programas académicos de nivel de Licenciatura, de Técnico Superior Universitario o de Profesional Asociado, en áreas definidas del conocimiento, en las instituciones públicas y particulares de todo el país.²⁴

Antes de concluir este apartado, vale la pena considerar las premisas de mayor relevancia en torno a la evaluación como estrategia de la modernización de la educación superior en México (SEP, 1990: 35): 1) La evaluación no debe ser un fin en si mismo, sino que adquiere su sentido en la medida en que se apoya el desarrollo de este nivel educativo; 2) la educación debe ser parte integral de los procesos de planeación de las tareas académicas y de apoyo, y no un proceso superpuesto para dar cumplimiento a los requerimientos administrativos; 3) la evaluación debe entenderse como un proceso permanente que permite mejorar, de manera gradual, la calidad académica, y no como un corte del que se puede esperar un conocimiento cabal y objetivo de la situación de la educación superior. Por lo tanto, debe incorporar una visión diacrónica (a lo largo del tiempo), que permita evaluar avances y logros, identificar obstáculos y promover acciones de mejoramiento académico; y, 4) los procesos de evaluación que se impulsaran debían incidir en planes y programas de desarrollo de la educación en distintos ámbitos, desde el institucional hasta el nacional.

A partir de la conformación de los nuevos bloques geopolíticos y geoeconómicos mundiales se ha generado una tendencia internacional de evaluación, acreditación y certificación de las instituciones de educación superior (IES) en dos vertientes: Una asociada al Tratado de Libre Comercio y otra a la Unión Europea. La primera, encabezada por Canadá, promueve la validación de criterios e indicadores de calidad de la educación superior; la segunda, asociada al Proyecto Alfa se denomina Red Universitaria de Evaluación de la Calidad. Ello, por tanto, eleva el tono imperativo de la evaluación en las IES del país.

Finalmente, en el periodo 1994-2009, México enfrentó dos nuevas crisis económicas (1994-1996 y 2007-2009). Estos eventos, definitivamente, reafirmaron la política del Estado de evaluar el rendimiento de las IES con el fin de otorgar incentivos económicos a los académicos y de financiamientos adicionales para las IPES. Así, en las presidencias

24 Cualquier organismo nacional o extranjero puede acreditar programas académicos (carreras y posgrados), pero sólo aquellos de nivel de *licenciatura* y de *técnico superior universitario* o *profesional asociado* que reciban el reconocimiento del COPAES tienen la autorización de la Secretaría de Educación Pública. El CONACYT también evalúa los programas académicos de posgrado, para su incorporación en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) -antes Padrón Nacional de Posgrado (PNP)-. Éste último tiene estándares específicos para evaluar post grados, maestrías, doctorados y especialidades del área de salud pero solo los de 2 años o más de duración.

de Zedillo (1994-2000), Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012), se fortalecieron las organizaciones de diagnóstico y acreditación (CENEVAL, CIEES, COPAES y CONACYT). Además, se han considerado las recomendaciones de la ANUIES, y se creó por decreto el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que al igual que la SEP, trabaja bajo la tutela de la Presidencia de la República.

2.2 Utilidad del Proceso de Evaluación de la Calidad para el Desarrollo Institucional en México

De acuerdo con Álvarez y Topete: “Se ha observado que para que un proceso de evaluación sea útil y sirva al desarrollo institucional es necesario que reúna las siguientes condiciones: 1. Crear una cultura de evaluación para que los procesos sean verdaderos y auténticos. 2. Que los resultados de la evaluación sean aprovechados para el desarrollo institucional. 3. Que los sujetos conozcan los resultados de la evaluación y a quien los evalúa. 4. Que la evaluación tome en cuenta las condiciones de los procesos de producción educativa. 5. Que el proceso de evaluación sea continuo y permanente, y cuente con la representación de los diversos cuerpos de académicos y administrativos involucrados. 6. Que la evaluación no se confunda con el llenado de formatos y que las instancias generadoras de la información garanticen la confiabilidad y validez de la información. 7. Que existan mecanismos de seguimiento en la instrumentación del plan para la calidad. No hay plan de mejoramiento sin seguimiento. 8. Que los datos estadísticos para la evaluación sean un soporte auténtico y los números aclaren la problemática, y no al revés. 9. Que se formalicen las unidades de gestión frente a la calidad educativa, de manera que contribuyan a una cultura de evaluación positiva y no reactiva frente a los procesos de evaluación. 10. La evaluación legítima puede un ser valioso medio de interacción entre las áreas organizacionales” (Álvarez y Topete, 1997).

2.3 Los Formatos de la Evaluación Institucional en México

En el caso concreto de México, pueden ser distinguidos tres tipos o formatos de evaluación institucional, a saber:

1. La evaluación interna, institucional o autoevaluación, a cargo de las propias IES;
2. La evaluación interinstitucional sobre servicios, programas y proyectos en las diversas funciones y áreas de la educación superior a través del mecanismo de evaluación de pares, o sea, la evaluación externa de programas educativos a cargo de comités constituidos por pares académicos; y,
3. La evaluación de los subsistemas y del sistema de educación superior a cargo de especialistas.

En los siguientes apartados se efectuará una caracterización sucinta de los formatos de evaluación institucional en México aquí señalados.

2.3.1 La Evaluación Interna, Institucional o Autoevaluación

La evaluación institucional a cargo de las propias IES (SEP, 1990: 53 y 54) tiene como propósito alcanzar un análisis valorativo de la organización, funcionamiento y resultados de los procesos académicos y administrativos que desarrollan. Con el fin de facilitar el proceso de evaluación de las IES, la CONAEVA formuló y propuso una serie de categorías de análisis, criterios, indicadores y estándares que sirvan de guía a las instituciones para efectuar su autoevaluación. Y así mismo, hizo la propuesta de la información básica con que deberían contar para efectuarla.

Frecuentemente el proceso evaluativo (y de la acreditación) comprende tres etapas: La autoevaluación (auto-estudio), la evaluación externa y el informe final (preparación, discusión y difusión).

La autoevaluación conlleva una actitud ética fundamental. Normalmente es llevada a cabo por comités de especialistas nombrados por la propia unidad académica, que realizan su tarea mediante guías o protocolos previamente definidos por equipos de especialistas. Dichos comités coordinan la recopilación de la información, la elaboración de indicadores de desempeño, el análisis de los mismos y la elaboración de un informe de autoevaluación (o evaluación interna).

En la evaluación externa, por su parte, un equipo de especialistas ajenos a la unidad académica evaluada, revisa el informe de autoevaluación. Se parte de una visita a la unidad académica que culmina con la presentación de un informe final. Éste, generalmente, es discutido por un organismo independiente, cuyas decisiones influyen en la asignación de recursos, el reconocimiento académico de las unidades evaluadas, o la acreditación de los programas evaluados.

La importancia de efectuar procesos de autoevaluación se manifiesta en las políticas recomendadas por la UNESCO como por la OCDE. La primera señala que la evaluación adquiere un sentido más amplio que sólo valorar la oferta educativa los métodos de enseñanza, pues también debe considerar el financiamiento, la gestión, la orientación general y la realización de objetivos a largo plazo, lo que permitirá brindar a los distintos agentes un mejor conocimiento de su acción, difundir la capacidad de innovación y dar a conocer las iniciativas de éxito y sus condiciones de realización (UNESCO, 1996: 177 y 178). Por su parte, la OCDE en el documento “Reseña de las Políticas de Evaluación Superior”, recomienda que la evaluación de las instituciones se realice a través de la normalidad de autoevaluación con base en indicadores propios que puedan agruparse en cuatro rubros susceptibles de ser evaluados, a saber: Estudiantes, planes y programas de estudio, personal y recursos financieros (OCDE, 1997: 54).

2.3.2 La Evaluación Externa o Interinstitucional

La evaluación interinstitucional es parte de dos procesos simultáneos de evaluación: La evaluación institucional, a cargo de las propias instituciones, y la evaluación del sistema de educación superior, a cargo de la SEP y la ANUIES.

La evaluación interinstitucional está encaminada a conocer y valorar las condiciones de operación y la calidad de los servicios, programas y proyectos, así como los procesos y resultados del quehacer institucional. Las funciones de la evaluación interinstitucional son: La evaluación diagnóstica en un área determinada del conocimiento, la acreditación y reconocimiento a programas específicos. Los dictámenes sobre proyectos o programas que solventan apoyos económicos y la asesoría a las instituciones para la formulación de programas y proyectos.

Con el propósito de llevar a cabo la evaluación interinstitucional se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), ubicados en el CONAEVA bajo los auspicios de la Subsecretaría de Educación Superior y la ANUIES, denominados también comités de pares. Tales comités están integrados por académicos de reconocido prestigio en el área de su especialidad, designados con base en las propuestas de las instituciones de educación; y tienen un doble carácter, pues pertenecen a sus instituciones académicas nacionales y participan dentro de los comités.

En la actualidad, se han instalado nueve comités de evaluación, en las siguientes áreas del conocimiento: Ciencias naturales y exactas; ciencias agropecuarias; ingeniería y tecnología; ciencias de la salud; ciencias sociales y administrativas; educación y humanidades; arquitectura, así como los comités que evalúan las funciones administrativa y de difusión y extensión (CIEES, 1994).

Cada comité ha establecido sus propios criterios, indicadores, normas o estándares mínimos y su forma particular de realizar la evaluación de los programas o de la función o de las instituciones. La elaboración de sus marcos de referencia y la definición de sus propias estrategias internas de evaluación, han sido de las principales labores internas.

En esta primera etapa, se alude a aquellas instituciones que lo solicitan. Antes de la visita se efectúa un pre-diagnóstico, producto de la información proporcionada por la IES y el análisis de sus propias autoevaluaciones. La visita a la institución, así como la entrevista con profesores, alumnos, investigadores, autoridades y sectores productivos de su entorno con elementos fundamentales que permiten determinar el grado en que se satisfacen las normas, perfiles y estándares mínimos de calidad previamente establecidos por las propias instituciones. Al concluir la visita, el Comité elabora un reporte y emite las recomendaciones necesarias para corregir o solucionar problemas que ha detectado. Las recomendaciones del Comité son de carácter indicativo y depende de cada programa o institución su puesta en operación.

Se le solicita a la institución evaluada que analice la pertinencia de cada una de las recomendaciones y envíe sus comentarios al Comité, con el fin de continuar el proceso de aprendizaje interno para la evaluación. Por la importancia de la información concentrada en los reportes, éstos se manejan confidencialmente. El reporte es entregado en primer instancia al rector o director de la institución, y se hace del conocimiento de la CONPES. Estos son los principales usuarios de los resultados de la evaluación interinstitucional. En su tiempo de operación, los CIEES han organizado su propio quehacer y definido sus marcos de referencia, así como también han evaluado casi la totalidad de las IES en México en cuanto a su administración y gestión. Cada comité tiene también su marco de referencia e incluye en sus evaluaciones las características fundamentales de la evaluación, corresponde a cada institución definir qué recomendaciones se aplican a sus proyectos académicos y cómo los aplican.

En la actualidad, los CIEES buscan colaborar estrechamente con los colegios profesionales, asociaciones nacionales de escuelas y facultades, y con organismos que realizan actividades relacionadas con las suyas para establecer instancias especiales que aborden el trabajo de acreditación de programas originalmente encomendada a los CIEES, deberá ser desempeñada por órganos colegiados en los que participen los comités, junto con los colegios profesionales, las asociaciones de escuelas, el sector empleador y otras instancias interesadas. Y, en un primer momento han quedado constituidos los siguientes consejos en aras de la acreditación de la enseñanza: Ingeniería (CACEI), Veterinaria, Contaduría y algunas ramas de la Medicina; y su forma de organización y participación colegiada está siendo empleada como modelo para constituir consejos semejantes en las demás áreas de la educación superior.

2.3.3 La Acreditación

Ahora bien, otro procedimiento que permite evaluar el nivel institucional es la acreditación. Ésta supone un mecanismo para determinar el nivel global de una institución de educación superior, una *certificación* de la calidad académica de un programa o unidad académicos, o un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica. El proceso de acreditación suele comprender la autoevaluación, la evaluación externa, y el informe final.

Igualmente, la acreditación puede ser institucional o académica. La primera examina las características y servicios globales de la institución. La acreditación de una institución significa que se ha evaluado y verificado que ésta tiene objetivos bien definidos, recursos apropiados, una capacidad instalada y estable para ofrecer servicios educativos de cierta calidad, y que satisface criterios (estándares) mínimos de funcionamiento. Este proceso no implica que todos los programas o unidades académicos sean de la misma calidad, ni que se acredite algún programa en particular. Generalmente es de carácter voluntario, como

en los Estados Unidos (Council of Post-Secondary Accreditation, COPA; o las asociaciones regionales de instituciones de educación superior, por ejemplo Southern Association of Colleges and Schools, SACS).

En México, la acreditación se está poniendo en marcha a través de los Comités quienes a finales de 1999 diseñaron mecanismos que permitieran contar con un marco de referencia para la acreditación. Es necesario señalar que los procesos de evaluación institucional y la acreditación han sido cuestionadas ya que intrínsecamente contienen una dimensión referida al ejercicio del poder (interno-externo), al control y al aprendizaje. Puede estar diseñada para informar a un tercero o para informar a los agentes involucrados, un medio de tecnificación y control o un medio de auto-aprendizaje (de esclarecimiento y emancipación). En tal sentido, la participación hace que se cobre confianza en el proceso de evaluación, y se hace también obligado cuidar la elección de los evaluadores, ya sean internos o externos.

Por último, sobre lo anterior, Angulo apunta que “un proyecto educativo recoge los principios políticos que explicitan el tipo de escuela, las formas de relación socioeducativas y las dinámicas de enseñanza-aprendizaje y de organización que se desea realizar. Por ello, dicho proyecto que requiere la discusión generalizada y pública de todos los directamente implicados en el trabajo de los centros, puede convertirse en una plataforma de participación y conocimiento de la sociedad civil, de los docentes y de los alumnos en coordinación y con el apoyo y el asesoramiento de otras instancias” (Angulo, 1992: 23).

2.4 Las Instancias y Organizaciones Evaluadoras y Acreditadoras de la Educación Superior en México

En el documento denominado *La educación superior en el siglo XXI* (ANUIES, 2004), fue planteado un programa referente a la evaluación y a la acreditación de la educación superior en México. De acuerdo con el diagnóstico realizado, fueron identificadas insuficiencias: los resultados de las evaluaciones están poco articulados con la toma de decisiones y tienen poco arraigo en las comunidades académicas; la evaluación de los académicos ha privilegiado la producción individual sobre el trabajo colectivo, la desvinculación entre los diversos procesos de evaluación, acreditación y certificación y la inexistencia de un acuerdo nacional en este terreno.

Así, la ANUIES propuso impulsar esta política para “consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación de la educación superior, con la participación de todos los actores involucrados, que fortalezca y articule los diferentes organismos con responsabilidades en materia de evaluación, acreditación y certificación, y con el propósito último de incidir en la mejora y el aseguramiento de la calidad” (*Ibid.*, 186). Por tanto, la ANUIES se pronunció porque estas tareas recayeran en organismos independientes e intermedios entre las instituciones de educación superior y los poderes públicos, y no directamente en el Estado.

Desde la perspectiva de la ANUIES, la consolidación de un sistema nacional de evaluación y acreditación permitiría el logro de tres objetivos: contribuir al mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas y servicios que ofrecen las universidades, reconociendo y promoviendo la diversidad institucional; garantizar a los usuarios de los servicios educativos que los programas académicos acreditados cumplen con los requisitos de calidad y cuentan con la infraestructura y con los mecanismos e instrumentos idóneos para asegurar la realización de sus proyectos, y establecer canales de comunicación e interacción entre los diversos sectores de la sociedad civil en busca de una educación de mayor calidad y pertinencia. Con un horizonte de seis años, la ANUIES planteó un conjunto de metas en materia de evaluación y acreditación. Entre ellas destacaron: La constitución de un consejo para la evaluación y la acreditación de la educación superior, como asociación civil, que tendría como funciones la normalización y el reconocimiento oficial de los organismos que realicen actividades de evaluación externa o de acreditación de programas educativos; la creación de organismos especializados de acreditación de programas académicos y su reconocimiento por este consejo; la promoción de la actualización de la legislación federal en materia de profesiones; la conformación de un padrón nacional de programas de buena calidad y el perfeccionamiento de los criterios para el otorgamiento del reconocimiento de validez oficial de estudios a las instituciones particulares de educación superior basado en los mecanismos de evaluación externa y acreditación.

Igualmente, la ANUIES también solicitó al gobierno federal y a los gobiernos estatales el establecimiento de políticas y programas complementarios de apoyo a las universidades, que consideraran los resultados de estos procesos, para garantizar el desarrollo equilibrado y sostenido del sistema educativo superior. Por lo que se refiere a la política del gobierno federal, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) se diseñó una política para el desarrollo de la educación superior con tres objetivos estratégicos: ampliación de la cobertura con equidad; educación superior de buena calidad e integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior. Lo referente a evaluación y acreditación quedó comprendido en el segundo objetivo estratégico. El PRONAE estableció distintas líneas de acción para la *mejora y el aseguramiento de la calidad*, teniendo como núcleo de atención a los programas educativos impartidos por las instituciones.

Así se propuso, entre otras acciones, promover la evaluación diagnóstica que practican los CIEES; alentar la acreditación de programas por organismos especializados reconocidos formalmente por el COPAES; fomentar la conformación de organismos especializados de acreditación de programas educativos de carácter no gubernamental; establecer criterios y procedimientos para la conformación del Padrón Nacional de Posgrado (PNP) -SEP-CONACYT-; promover el reconocimiento internacional del esquema de acreditación de programas educativos; formular criterios para la evaluación y acreditación de los programas

académicos que sean impartidos mediante modalidades no escolarizadas y mixtas; otorgar apoyos económicos extraordinarios a las instituciones públicas para asegurar la calidad de los programas educativos que hayan sido acreditados por organismos reconocidos por el COPAES, o que formen parte del PNP; promover la evaluación externa de los estudiantes al ingreso y al egreso con fines de diagnóstico; mejorar los requisitos y procedimientos para el otorgamiento del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) del tipo superior y fortalecer la capacidad técnica del gobierno federal para el análisis de las solicitudes, así como para la supervisión.

2.4.1 El Consejo Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (CENEVAL)

El CENEVAL se constituyó jurídicamente en 1994 como una asociación civil,²⁵ lo que le ha permitido actuar con autonomía como una organización profesional, con la cercanía e independencia suficientes tanto del gobierno, como de los colegios de profesionistas, de las instituciones educativas y de las empresas.²⁶ Además, se estableció como un organismo certificador de competencias laborales, contribuyendo así a identificar y revalorar los recursos humanos de la nación.

En 1994, el CENEVAL aplicó 265, 552 exámenes, cifra que se ha incrementado, en 2003, a 2, 689, 104 (CENEVAL, 2000). El Centro desarrolla, principalmente, dos tipos de exámenes: los Nacionales de Ingreso (EXANI), que evalúan las habilidades y competencias fundamentales, así como los conocimientos indispensables que debe tener quien aspira a continuar sus estudios de educación media superior y superior, así como los Exámenes Generales para el Egreso de la Licenciatura (EGEL), que evalúan los conocimientos y la información indispensables que debe mostrar un recién egresado de los estudios de licenciatura. El CENEVAL cuenta con Consejos Técnicos que funcionan como cuerpos colegiados, están encargados del diseño y evaluación de los exámenes que el CENEVAL ofrece a individuos e instituciones de educación superior y media superior.

Además el CENEVAL elabora programas especiales para la acreditación del bachillerato y de ciertas licenciaturas por personas que adquirieron los conocimientos necesarios en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral, con base en el Acuerdo

25 Los miembros de la asamblea general de asociados del CENEVAL, A.C. (2004) son asociaciones e instituciones educativas: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A.C. (ANUIES); Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C. (FIMPES); Instituto Politécnico Nacional (IPN); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP); Universidad Autónoma de Yucatán (UADY); Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP); Universidad Tecnológica de México (UNITEC). Asociaciones y colegios de profesionales: Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C.; Colegio Nacional de Actuarios, A.C. (CNA); Colegio Nacional de Psicólogos, A.C. (CNP); Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos; Veterinarios y Zootecnistas de México, A.C.; Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. (IMCP). Organizaciones sociales y productivas: Academia de Ingeniería, A.C.; Academia Mexicana de Ciencias, A.C.; Academia Nacional de Medicina, A.C.; Fundación ICA, A.C. y la Secretaría de Educación Pública. (Vid. Consejo CENEVAL, 2004: 7).

26 Por lo tanto, el CENEVAL no posee obligación alguna para ser llamado a rendir cuentas tanto por responsabilidades jurídicas (honestidad) o por su desempeño.

286 de la SEP; los exámenes para la evaluación de las competencias profesionales, la práctica docente, la preparación para la docencia y el perfil profesional, y los procesos para la certificación de competencias laborales conforme a lo establecido por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación (CONOCER).

Finalmente, se enumeran los exámenes que aplica este organismo: 1) Exámenes Nacionales de Ingreso a la educación media superior, superior y posgrado (EXANI); 2) Exámenes Generales para el Egreso de la Licenciatura (EGEL) en administración, contaduría, ciencias agronómicas, ciencias farmacéuticas, comercio-negocios internacionales, derecho, enfermería, ingeniería industrial, ingeniería civil, ingeniería eléctrica, ingeniería electrónica, ingeniería mecánica, ingeniería informática, computación, ingeniería química, mercadotecnia, medicina general, medicina veterinaria y zootecnia, odontología, pedagogía –ciencias de la educación–, psicología, química y turismo; 3) Examen General para el Egreso de los Profesionales Técnicos en Enfermería; 4) Exámenes Generales para el Egreso del Técnico Superior Universitario; 5) Exámenes del CONALEP; 6) Exámenes de Certificación de Competencias Laborales; 7) Exámenes de la Universidad Pedagógica Nacional; 8) Exámenes del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 9) Exámenes del Acuerdo 286 (SEP), el Acuerdo 286 fue emitido por la SEP y establece los lineamientos aplicables a la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, o aún a quienes no realizaron estudios formales pero han adquirido los conocimientos correspondientes a un área del conocimiento a través de la práctica laboral.

2.4.2 Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)

Como se apuntó con antelación, en 1991 se constituyeron los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), resultado de un acuerdo de colaboración entre las instituciones de educación superior y el gobierno federal, en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) se integraron nueve comités.²⁷

Los CIEES identificaron cinco componentes de la evaluación que se practicaría: Integral, objetiva, contextual, analítica, constructiva y trascendente, y cada comité se dio a la tarea de formular su marco de referencia para la evaluación (CIEES, 2003).

De acuerdo con información proporcionada por los CIEES, hasta el mes de febrero de 2003, en 17 estados se había evaluado el 100% de los programas académicos de las UP. A lo largo de doce años se habían entregado 2,609 informes de evaluación y casi medio millar se encontraban en proceso de elaboración. Sin embargo, el universo de evaluación

27 Comité Arquitectura, Diseño y Urbanismo; Comité Ciencias Agropecuarias; Comité Ciencias Naturales y Exactas; Comité Ciencias de la Salud; Comité Ciencias Sociales y Administrativas; Comité Educación y Humanidades; Comité Ingeniería y Tecnología; Comité Administración y Gestión Institucional; y el Comité Difusión y Extensión de la Cultura. (Vid. CIEES, 2004: 5).

ha sido profundamente desequilibrado, al estar constituido casi en su totalidad (95%) por las UP, lo que es indicativo de la mínima participación de otro tipo de instituciones, como son las universidades particulares, que participan con el 3%, los institutos tecnológicos, con el 1 %, y las universidades tecnológicas, con el restante 1% (CIEES, 2004).

Igualmente, cabe señalar que el principal producto de la evaluación de los comités se plasma en un informe con recomendaciones a las universidades y a las entidades académicas que imparten los programas evaluados, y que no se hace público. En conjunto, en doce años se emitieron más de 40 mil recomendaciones. De manera más reciente, los CIEES han venido realizando su seguimiento, y reportan que en una alta proporción las universidades han cumplido las recomendaciones recibidas como resultado de las evaluaciones, y que solamente en muy poca proporción se ha mostrado inconformidad con los reportes de la evaluación. Otras actividades realizadas por los CIEES han sido el impulso a la formación de los académicos en el campo de la evaluación; el apoyo a la autoevaluación y a la evaluación de programas académicos a solicitud de varias universidades; el apoyo a diversos organismos y a autoridades; el dictamen de proyectos y programas de las universidades para ser apoyados por los programas de la SESIC, y el impulso a la constitución de los organismos acreditadores de programas educativos (CIEES, 2003).

La evaluación de programas que practican los CIEES, al igual que la que se realiza con fines de acreditación por parte de los organismos acreditadores, es de carácter voluntario. Como se advierte, no existe una ley que obligue a las instituciones de educación superior a ser evaluadas externamente y menos aún a atender las recomendaciones que de las evaluaciones se desprendan. Sin embargo, en el marco de las políticas impulsadas por la SESIC a partir del año 2001, sus autoridades solicitaron a los CIEES que clasificaran los programas evaluados en tres niveles, de acuerdo con su consolidación académica y su cercanía a la acreditación. De esta manera, los CIEES integraron un padrón de programas evaluados en relación con la acreditación.

En el primer ejercicio de clasificación que hicieron los CIEES situaron, de entre 1,288 programas entonces evaluados, a 473 programas en el nivel 1 (nivel más cercano a la acreditación), 578 en el nivel 2 y 273 en el nivel 3. Para finales de 2002, reportaron, de un total de 2,071 programas evaluados, a 720 en el nivel 1, 883 en el nivel 2 y 468 en el nivel 3. Esto quiere decir, de acuerdo con la apreciación de los CIEES, que se está dando una carrera ascendente en el mejoramiento de la calidad de los programas (SESIK, 2003).

Si bien los resultados de evaluación, y la correspondiente clasificación de los CIEES, no están directamente asociados al otorgamiento de recursos, sí lo está el hecho de que las universidades participen en procesos de evaluación externa y de acreditación. Ello quedó de manifiesto en los lineamientos para la actualización, formulación y presentación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), que señaló como uno de los

insumos para la planeación la atención a las recomendaciones de los CIEES, así como la verificación del nivel otorgado por los CIEES a los programas educativos evaluados.

De entre los objetivos de los PIFI, dos se relacionaron con el tema que aquí tratado: Mejorar la calidad de los programas educativos que ofrece la institución y lograr su acreditación por organismos especializados reconocidos por el COPAES o transitoriamente clasificados en el nivel 1 por los CIEES, así como mantener la acreditación de aquellos programas que la hayan alcanzado. Los lineamientos para la actualización del PIFI proponen a las universidades analizar la evolución de la calidad de los programas educativos, para lo cual se plantearon preguntas como las siguientes: ¿Cuáles programas educativos fueron evaluados por primera vez por los CIEES en el transcurso de los últimos dos años?; ¿cuáles son las recomendaciones relevantes?; ¿cómo fueron clasificados (1,2,3)? o ¿cuáles de los programas educativos del nivel 3 de los CIEES lograron pasar al nivel 2 o al 1 en los últimos dos años?; ¿en qué consistieron las acciones de mejora? o ¿cuáles programas educativos lograron su acreditación por organismos reconocidos por el COPAES en los últimos dos años? (*Ibíd.*, 91).

Por último, los CIEES han establecido perfiles de universidades con base en cuatro indicadores: Apertura a la evaluación externa, consolidación, seguimiento de las recomendaciones y acreditación de los programas. Sostienen que en la mayoría de las UP, a mediados de 2003, existe una cultura de evaluación que tiene un arraigo progresivo en la comunidad académica y que es creciente la disposición a ser evaluadas externamente.

2.4.3 El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES)

En la ANUIES se habían venido discutiendo distintas propuestas para conformar un organismo que coordinara los distintos procesos de acreditación. En 1997, su Asamblea General acordó que las instituciones asociadas impulsarían la creación de una asociación civil, autofinanciable a mediano plazo, como instancia colegiada, plural, representativa y autónoma, dotada de una amplia capacidad académica y técnica, para articular los organismos con funciones de evaluación y acreditación.

Luego de tres años de este acuerdo de la ANUIES, a finales del año 2000 fue constituido formalmente el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES),²⁸ como asociación civil que restringió su actuación al ámbito de la acreditación, a diferencia del acuerdo de la ANUIES, que proponía un organismo que también tuviera

²⁸ El COPAES es una Asociación que estará integrada en todo tiempo por personas morales, públicas o privadas, de nacionalidad mexicana. Los asociados constituyentes fueron: Secretaría de Educación Pública (SEP); Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A. C. (ANUIES); Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A. C. (FIMPES); Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A. C.; Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C.; Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.; Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C.; Academia Mexicana de Ciencias, A. C.; Academia Nacional de Medicina de México, A. C.; Academia Nacional de Ingeniería, A. C. (*Cfr.* COPAES, 2004).

funciones de coordinación en materia de evaluación, tras la desaparición de la Comisión Nacional de Evaluación que se había conformado en 1990.

El COPAES se creó como una asociación integrada por personas morales, y no obstante ser un organismo no gubernamental, se constituyó en “la instancia capacitada y reconocida por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para conferir reconocimiento formal a favor de organizaciones cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior que ofrezcan instituciones públicas y particulares, previa valoración de su capacidad organizativa, técnica y operativa, de sus marcos de evaluación para la acreditación de programas académicos, de la administración de sus procedimientos y de la imparcialidad del mismo” (COPAES, 2004:a). Para ello, la SEP suscribió un convenio mediante el cual esta dependencia del gobierno federal sólo reconoce los programas acreditados por organismos reconocidos por este consejo.

El COPAES tiene una función reguladora de los organismos que acreditan programas educativos; por lo que no acredita directamente programas, sino que da su aval a aquellos programas acreditados por algún organismo especializado reconocido formalmente. Se busca evitar conflictos de intereses e informar a la sociedad y a los usuarios de los servicios educativos sobre la calidad de un programa de estudios de nivel superior. Para cumplir con su función, el Consejo elaboró el *Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior* (COPAES, 2004b), y en 2001 emitió la convocatoria para que los organismos que buscan obtener su reconocimiento como organismos acreditadores se sometieran a una evaluación. A partir de ese año diversas asociaciones han presentado su solicitud y para 2004 están reconocidas quince de ellas.²⁹

El COPAES identifica distintas características para todo proceso de acreditación de programas académicos: voluntario; integral; objetivo, justo y transparente; externo, ético y responsable; temporal (cinco años); confiable, y producto del trabajo de personas de reconocida competencia en la materia.³⁰ El proceso de acreditación es el usualmente seguido a nivel internacional: Cada organismo acreditador establece una metodología de evaluación, un marco de referencia, los indicadores y los parámetros para la acreditación. Si bien estos son propios de cada uno de los organismos, y pueden ser ejercidos con autonomía, deben apegarse a las disposiciones de orden general que establece el COPAES, en tanto organismo regulador.

29 Consejo Mexicano para la Acreditación de Programas de Diseño, A.C. (COMAPROD); Consejo Nacional de Enseñanza y del Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas, A.C. (CONAECQ); Consejo Nacional para la Calidad de la Educación Turística, A.C. (CONAET); Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales, A.C. (ACCESCISO); Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería, A.C. (COMACE); Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la Contaduría y Administración, A.C. (CACECA); Consejo Nacional de Educación Odontológica, A.C. (CONAEDO); Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación (CONAIC); Asociación Nacional de Profesionales del Mar, A.C. (ANPROMAR); Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica, A.C. (COMAEEA); Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura, A.C. (COMAEA); Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología, A.C. (CNEIP); Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A.C. (CACEI); Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, A.C. (CONEVET); y el Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica, A.C. (COMAEM). (Cfr. *Ídem*).

30 Cfr. *Ibid.*, 4 y 5.

2.4.4 El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC)

En 1991 se formuló el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN), con dos vertientes: La primera, que tuvo el carácter de acreditación, se refirió al reconocimiento de lo que se denomina *buen calidad de los programas de posgrado* (CONACYT, 2003: 1), esto es, que cuentan con cuerpos académicos consolidados, altas tasas de graduación y la infraestructura necesaria para su adecuado funcionamiento; y la segunda vertiente fue de apoyo a la mejora continua de la calidad de los programas, para lo cual las instituciones educativas formularon sus Programas Integrales para el Fortalecimiento del Posgrado, PIFOP (*ibíd.*, 1-3), de manera similar a los PIFI.

En 2002 se conformó el Padrón Nacional de Posgrado (PNP) SEP-CONACYT, que paulatinamente sustituyó al anterior Padrón de programas de excelencia. El nuevo padrón incluyó no sólo programas con orientación científica, sino también programas con orientación profesional.³¹ Hoy día, el PNP fue sustituido por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad, PNPC, también al mando de SEP-CONACYT.

La evaluación practicada por la SEP y el CONACyT sobre los programas de posgrado ha tenido el propósito de otorgar recursos financieros del gobierno federal. El PNP y el PNPC han constituido una forma tácita de acreditación de la calidad de los programas. Para formar parte de ellos, los programas evaluados han tenido que cumplir con los parámetros establecidos, lo que hace a este proceso análogo al que realizan los organismos acreditadores de programas de licenciatura. La diferencia es que para el posgrado la acreditación es realizada por un organismo público, a diferencia de la que hacen los primeros que son asociaciones civiles, no obstante que en el proceso de evaluación participen pares académicos externos provenientes de las instituciones educativas.

31 Resultado de la primera convocatoria realizada ese año, quedaron incluidos en el padrón 204 programas educativos de 34 instituciones de educación superior, de los cuales 174 estuvieron clasificados como de alto nivel y 30 como competentes a nivel internacional, de acuerdo con los criterios utilizados para la conformación del padrón (CONACYT, 2003).

SÍNTESIS EN TORNO A LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO: CRÍTICA Y PROPUESTA

1 | VISIÓN CRÍTICA DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO

Como ha sido apuntado en este trabajo, hoy por hoy México cuenta con distintos organismos y procesos relacionados con la evaluación para el aseguramiento de la calidad de la educación en sus UP. Sin embargo, a casi dos décadas de contar con varios de estos instrumentos, se torna imperativo cuestionar si éstos han sido y son idóneos para los fines propuestos, dada la articulación que tienen entre sí.

Específicamente, los CIEES y el COPAES tienen el mismo universo, con la diferencia de que la evaluación de los primeros es de carácter diagnóstico y la del segundo tiene fines de acreditación. Los CIEES se ven como pares que hacen una evaluación formativa, no punitiva y que formulan recomendaciones para mejorar. Por otro lado, la evaluación para la acreditación se valora como una calificación que se asignará al programa: “acreditado, no acreditado o condicionado”, y del resultado que se obtenga se vislumbra alguna consecuencia financiera, de prestigio u otra.

Por lo tanto, habrá que conocer si desde la perspectiva de las universidades públicas de México (UPM) los procesos evaluatorios se visualizan como una oportunidad de mejoramiento o como una amenaza a la diversidad académica. Y es oportuno indagar, en consecuencia, sobre los incentivos reales que en México se tienen para la evaluación académica: ¿El aseguramiento de la calidad, el acceso a recursos adicionales o el prestigio en el mercado académico?

A través de dos acuciosos estudios, *Examen único y cultura de la evaluación en México* y *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa. Estudios comparativos*, Aboites (2002) y Kent (2020), formularon un esquema analítico en torno a los rasgos de la cultura de la evaluación en México. En la consideración de las UPM, se coincide con estos autores en la identificación de, por lo menos, las siguientes debilidades en el sistema de evaluación actual: 1) Un proceso de evaluación sin participación integral; 2) la evaluación como discurso político de contraposición; 3) la ausencia de un marco jurídico para el sistema de evaluación vigente; 4) la escasez de transparencia en la evaluación; 5) la carencia de una *metaevaluación*; y, 6) la evaluación como política social deficiente.

Por ello, es de observarse en la educación superior mexicana una gradual *aceptación de la idea de la evaluación* como componente importante de lo que generalmente se ha llamado modernización de la educación superior. No obstante, su consolidación en las prácticas y normas institucionales y académicas es muy desigual, e incluso incipiente. En

las universidades y en los institutos tecnológicos públicos, el desarrollo de la evaluación es vacilante y genera efectos negativos (Kent, 2002: 285-290).

De lo anterior se deriva, en consecuencia, que la particular cultura de la evaluación, que propone en los hechos el proyecto oficial de modernización educativa, es incipiente para construir un proyecto de país democrático, fundado en una cultura del conocimiento y de la participación, y próspero para todos.

En los espacios siguientes se abordarán los puntos críticos referidos que presenta en México, a juicio nuestro, el actual sistema de evaluación de las UP.

1.1 Evaluación sin Participación Integral

En el discurso de la evaluación en México es notoria la ausencia de un desarrollo claro y estructurado que especifique la importancia y la función que tiene la participación de todos los actores (poderes Ejecutivo, Judicial, legisladores, secretarías de Estado, sindicatos, rectores, académicos, científicos, estudiantes, expertos y público en general). En las propuestas de evaluación, en su escrutinio general y en las formas concretas que deben adoptarse, predomina la visión unilateral del Ejecutivo.

Lo anterior tiene que ver con el hecho de que la evaluación educativa en este país no es un asunto de la sociedad sino un acto del ejecutivo federal, a pesar de las distintas fórmulas organizacionales que adopta. La evaluación, además, recoge las tendencias menos participativas del ejercicio del poder gubernamental en el país; la educación, vista de esta manera, no es recopilador de prácticas distintas y avanzadas.

Si en los primeros sistemas de educación la obligación del Estado fue claramente *impartir*, en la actualidad sólo le corresponde *proponer y atender*; es decir, una obligación ya sólo de carácter moral.

Para Kent (2002), el interés de los diferentes actores políticos en México ha sido pobre, a excepción del poder Ejecutivo, expertos, científicos y opinión pública. Y es claro el reclamo de la sociedad; sin embargo, el poder Legislativo, ni siquiera puede decirse que haya o esté participando en las decisiones que conciernen a la evaluación académica.

Actor / País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
Ministerios	Medio	Medio	Alto	Bajo	Alto
Legisladores	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	No cuenta
Sindicatos	Bajo	Bajo	No cuenta	No cuenta	Bajo
Estudiantes	Bajo	Bajo	Medio	No cuenta	Bajo
Rectores	Medio	Alto	Alto	Bajo	Medio
Expertos	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Científicos	Medio	Alto	Alto	No cuenta	Alto
Opinión Pública	Alto	Alto	Alto	No se sabe	Alto

Tabla IV.1 Niveles de Interés en la Evaluación por los Actores

Fuente: Kent (2002: 312).

Finalmente, un dato interesante aportado por el estudio de Kent (2002) radica en la indiferencia que existe en el estudiantado en la mayoría de los países latinos considerados en el análisis del autor referido, y que se dispone a través de la Tabla IV.1. Por lo tanto, se refrenda el hecho de que el proceso de evaluación en México carece de participación integral, lo cual constituye una de las debilidades del sistema de evaluación actual.

1.2 Evaluación como Discurso Político de Contraposición

Un segundo rasgo del esquema de evaluación mexicano es una evaluación como discurso político de contraposición: El eje que *contrapone lo claro y lo oscuro*, es decir, el interés legítimo en la transformación y mejoramiento de la calidad educativa por un lado, y la motivación oscura o ilegítima por el otro. Así, la crítica u oposición a las iniciativas de evaluación bien pueden provenir de los que son enemigos de manera sistemática de todo lo que venga de las autoridades o peor aún, del hecho del que el debate en torno a estas cuestiones (evaluación) en ocasiones oculta otro tipo de situación, como pueden ser la imposibilidad de llamar a rendir cuentas a quienes evalúan, la evasión de responsabilidades y el temor a enfrentar evidencias de ineficiencia, intrascendencia, irrelevancia o ineficiencia.

Un segundo eje de contraposición en el discurso es el del *caos-orden*. En este plano, al parecer una visión alternativa, sobre si está vinculada a una movilización importante, “es tratada exageradamente como caos cierto y a punto de ocurrir” (Aboites, 2002: 125). Así, el surgimiento de las becas y estímulos estuvieron rodeados de un discurso que aparentemente, sirvió para justificar su estructura. “Los estímulos no son para todos pues no todos trabajan” (*Ídem*)¹.

Y un tercer eje de contraposición es el del *saber-no saber*: El evaluador sabe, por eso

¹ Apunta Aboites que: “La idea de destinar fondos solo para el 30% de los académicos surgió porque, como todos sabemos mucha gente no trabaja. A los que trabajan, a éstos hay que recompensar” (Aboites, 2002: 125). Y añade Kent: “Una parte de los académicos se vio incorporada a los procesos de evaluación y de estímulos correspondientes, pero los salarios de la mayoría siguieron deprimidos. Así el incremento selectivo de los emolumentos académicos (...) corrió el riesgo de convertirse primordialmente en un nuevo mecanismo de segmentación del mercado académico y solo secundariamente en un instrumento de elevación de la productividad (...) cabe preguntar si este mecanismo induce la elevación del desempeño individual o bien si es meramente un instrumento de aumentos salariales diferenciados” (Kent, 2002: 286).

los problemas, si los hay, son resultado de la *falta de información* de los evaluados o de los encargados de operar el programa, o son resultado de la ignorancia o incapacidad personal o institucional². Por último, la tendencia a moverse en el *discurso de la contraposición*, significa un despliegue de defensa y de intento de derrotar al adversario. Un discurso así, por tanto, es un muy pobre instrumento si lo que se quiere analizar y diagnosticar a fondo son los problemas de la evaluación³.

Finalmente, se refrenda el hecho de que el proceso de evaluación en México se vincula con discurso político de contraposición, lo cual constituye una de las debilidades del sistema de evaluación actual.

1.3 Ausencia de un Marco Jurídico para el Sistema de Evaluación Vigente

El tercer rasgo de la cultura de la evaluación actual en México es la falta de un marco jurídico. Es decir, el sistema acreditador actual, además de ser un *monopolio protegido* (Aboites, 2002)⁴, no cuenta con un marco jurídico que lo sustente.⁵

En el contexto mexicano, el término *acreditación*, por ejemplo, no aparece en la ley, aunque si está contemplado en la esencia de la ley, pues es una evaluación de programas educativos. La ley actual no contempla someter a las escuelas de nivel superior a la acreditación.

En el caso de las Universidades Públicas Autónomas (UPA), se viola el status que les concede la Fracción VII del Artículo 3º de la Constitución⁶. La misma ANUIES promotora

2 Señala Kent que: "La acreditación ofrecida (...) no equivale a una acción legal pero en vista de la proliferación de instituciones privadas de muy diversos niveles de calidad bajo el régimen tradicional de regulación laxa del gobierno" ejerce "una influencia sobre el prestigio y la imagen pública de las instituciones privadas que tuviera impacto en el mercado consumidor" (Kent, 2002: 289).

3 De acuerdo con Kent: "Es evidente que hubo un primer movimiento políticamente dúctil hacia la instalación de los mecanismos y las estructuras de la evaluación en un sistema históricamente ajeno a ella. Sin embargo, su legitimación y su plena asimilación a las prácticas institucionales y académicas fueron desiguales. Hubo mensajes encontrados, gran diversidad de intenciones gubernamentales y una asimilación desigual de la *cultura de la evaluación*" (Kent, 2002: 289-290).

4 Las asociaciones civiles en la formalidad son organizaciones privadas; sin embargo, las asociaciones civiles para la evaluación externa de las IESP tienen entre sus miembros a la SEP, a la ANUIES, a universidades públicas y privadas, asociaciones civiles de profesionales y académicos, y empresas. Esta es la principal justificación de que no son en la práctica organizaciones privadas; sin embargo, es precisamente la principal debilidad para aseverar que son organizaciones autónomas, atributo necesario para las evaluadoras externas. La SEP asigna financiamientos adicionales para las IESP que son acreditadas a través de estas asociaciones, (en donde, la misma SEP participa) dificultando la auditoría por parte del gobierno a las donaciones que realiza para este efecto. Por otro lado, asociaciones como el CENEVAL, en ocasiones cobra una cuota a estudiantes por aplicarles un examen de ingreso o egreso, a fin de cumplir con parte de los trámites en las IPES, lo que contrasta con el Artículo 3º de la Constitución: "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita". Además, estas asociaciones civiles ejercen una gran influencia sobre el rumbo de la evaluación académica, monopolio de un poder que solo debería de ser ejercido por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

5 La Ley General de Educación que señala claramente, en su Artículo 29, que: "Corresponde a la Secretaría (de Educación) la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias. Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes". Y continúa: "Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familias, y sociedad en general los resultados de las evaluaciones que realicen, así como las demás informaciones globales que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa" (Artículos 30 y 31 de la misma Ley). (H. Congreso de la Unión, 2001).

6 El referido artículo establece que: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio". (H. Congreso de la Unión, 2001).

de tal sistema, pide al Congreso de la Unión dar atribuciones legales a la COPAES.⁷

Finalmente, las acreditadoras como asociaciones civiles bajo el Código Civil Federal⁸, abren la puerta a la suspicacia y a la posibilidad de actos de corrupción, dada su discrecionalidad para operar y el apoyo discreto e indirecto del poder Ejecutivo⁹. Adicionalmente, académicos, sindicalistas, estudiantes, y padres de familia expresaron su preocupación en una carta dirigida al Secretario de educación, por la operación de una asociación civil (CENEVAL, A.C.) con funciones que son exclusivas de las instituciones¹⁰. El asunto de la legalidad es importante en términos de la construcción de una cultura política distinta y enmarcada no sólo por los propósitos gubernamentales, sino por el derecho de los individuos -trabajadores académicos estudiantes, demandantes de educación, padres de familia, comunidades y organizaciones- a tener garantía de que las acciones del poder Ejecutivo no sean sorpresivas, arbitrarias, perjudiciales e inapelables para sectores preponderantes de la población. Y es que, precisamente el carácter privado le permite a las asociaciones civiles estar al margen de cualquier escrutinio público y reglamentación que busque regular sus funciones.

Por tanto, en México, otro rasgo más de la cultura de la evaluación tiene que ver con la ausencia de un marco jurídico para el sistema de evaluación vigente, precisamente, lo cual abona a las debilidades de dicho sistema.

1.4 Escasez de Transparencia en la Evaluación

Un cuarto rasgo establece una evaluación con escasez de transparencia: La cultura de la evaluación en México muestra una escasa preocupación por informar a la ciudadanía los argumentos que justifican el diseño de mecanismos, la transparencia de resultados, y de las decisiones que se tomarán ante las ineficiencias.

Por ejemplo, en el caso del CENEVAL, la SEP no da explicaciones porque el examen único como mecanismo de evaluación excluye el certificado de estudios, las entrevistas de orientación vocacional, los cursos propedéuticos, entre otros¹¹. Además no se informa

7 Parte de la agenda de la ANUIES tiene que ver con la idea de que: "Para el desarrollo futuro de la educación superior es imperativo contar con un marco jurídico adecuado (...) y el establecimiento de un esquema de acreditación de organismos y programas académicos con validez oficial". (ANUIES, 2000: 250).

8 En su Artículo 2670, el Código Civil Federal establece: "Cuando varios individuos convinieran en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación". (H. Congreso de la Unión, México, 2001).

9 Como pueden ser, sueldos onerosos, administración negligente en el control financiero, compra de recursos materiales innecesarios a cambio de "mordida", nepotismo, favores personales como la expedición de títulos profesionales, entre otros (López, 1998: 20, 24, 29 y 30).

10 En la referida carta entregada en la SEP el 24 de julio de 1996, dirigida a su titular, se establece que: "La decisión de poner en manos del CENEVAL, la parte medular de la conducción del proceso ha representado que de hecho una entidad privada ejerza funciones que son responsabilidad de las instituciones y de la propia secretaría (diseño del examen, validación, organización del registro, cobro, calificación del examen, asignación de escuela, resolución de controversias sobre el proceso, como la de los certificados, entre otros). Con esto los solicitantes se ven desventajosamente sujetos a actos cuya autoridad no está claramente establecida ni estrictamente vinculados con las finalidades propuestas". (Aboites, 2002: 130).

11 Kent apunta que: "Muy poca información confiable sobre los procedimientos y resultados de las autoevaluaciones institucionales (CIEES). La decisión de divulgar estos resultados se dejó en manos de los rectores, la mayoría de los cuales prefirieron no hacerla (...) sin que se tengan precisiones a cerca de los efectos de estas evaluaciones sobre la toma de decisiones en las universidades. [Y, en cuanto a la metaevaluación, sostiene que] la CONAEVA no se distinguió por hacer públicos los resultados de sus valoraciones, salvo informaciones de carácter general, se puede afirmar que este organismo no fue apre-

sobre los resultados de dicha evaluación, así como de las soluciones propuestas ante las ineficiencias expuestas. La asignación final de los estudiantes a las IESP depende de la combinación entre aciertos y orden de preferencias. Los intentos por hacer *tests* “corregidos” que resuelvan estas desviaciones aparentemente no han logrado deshacerse de rasgos importantes (Aboites, 2002).

Por argumentos como los anteriores se pone seriamente en duda si el *test* de opción múltiple es un instrumento capaz de predecir el desempeño futuro del estudiante y si no es un abuso utilizarlo como principal o como el único indicador para determinar la admisión a una institución, el otorgamiento de una beca, entre otros. Asuntos capaces de afectar seria y permanentemente la vida de los jóvenes.

Menciona Hugo Aboites que el uso del promedio escolar como parte de un mecanismo de selección coincide con una tendencia ya presente en otros países que busca dejar atrás los exámenes estandarizados, sustituyéndolos por otras formas de evaluación. Al mismo tiempo, gana consenso social la idea de que los *test* de opción múltiple no son confiables¹². Este mismo autor considera que la cultura de la evaluación es uno de los factores más poderosos -tanto o más que la administración del financiamiento- capaz de orientar en un sentido u otro la educación¹³.

En el caso de la evaluación de instituciones, los CIEES no hacen públicos los resultados de las evaluaciones, es información exclusiva de los rectores. En el caso del COPAES, realiza evaluaciones con base en un manual parecido a un *check list*, pero no argumenta su diseño que justifique calificar como de calidad programas de estudios o instituciones.

Así pues, en México la cultura de la evaluación se presenta como sustraída de una propuesta de claridad, transparencia y de rendición de cuentas. Y ello, finalmente, es una más de las debilidades del sistema de evaluación actual.

1.5 Carencia de una *Metaevaluación*

Finalmente, no se cuenta con una *metaevaluación*, es decir, la evaluación de los evaluadores externos. Los evaluadores tienen la obligación profesional de que las evaluaciones propuestas o finalizadas estén sujetas a una evaluación competente, la metaevaluación.

La base racional de la metaevaluación es que la evaluación es un tema particularmente auto-referente, puesto que se aplica a todos los esfuerzos humanos

ciado por las comunidades académicas como una instancia legítima de evaluación” (Kent, 2002: 287). Cabe señalar aquí que tal desprestigio de la CONAEVA derivó, finalmente, en su desaparición.

12 Un ejemplo es el fallo de un juez a favor de una joven que demandó al Estado de Nueva York por haberle negado una beca con base en los resultados de uno de estos *tests*. El juez consideró injusto el uso exclusivo de un solo examen para ese fin (Aboites, 2002: 136).

13 Así, “más que el filósofo, el maestro o el organizador de planes de estudio y de currículos, el evaluador es capaz de mandar un mensaje muy claro de qué es lo importante en el proceso educativo. De hecho, también es capaz de decir qué es lo importante para construir el futuro del país”. (*Idem*).

serios y, en consecuencia, a la propia evaluación. O sea, que la evaluación "empiece en casa. El objetivo de la metaevaluación es, igualmente, asegurar la calidad de los servicios evaluativos, evitar o enfrentarse a las prácticas ilegales o a los servicios que no son de interés público, señalar el camino para el perfeccionamiento de la profesión y promover una mayor comprensión de la empresa evaluativa (Stufflebeam, 1974).

La metaevaluación permite valorar la calidad con que se desarrolló el proceso de evaluación y la suficiencia del sistema de evaluación; ratifica las cualidades o defectos de los programas que han sido evaluados; y determina las fortalezas y debilidades que no fueron detectadas por la evaluación primaria. Además ratifica o no los principios en que se inspira la política evaluativa difundida, es decir, la pertinencia, la justeza y el carácter participativo de la evaluación.

Finalmente, en México el esquema la evaluación se presenta sin metaevaluación, esto es, que se carece de un proceso que investigue las debilidades y fortalezas que marcan los procesos evaluativos velando por el cumplimiento de los aspectos éticos, metodológicos, normativos y técnicos que rigen cada proceso y cuyos resultados son susceptibles de considerarse para la proyección del ulterior perfeccionamiento de la práctica evaluativa, en general, y de los programas evaluados, en particular, con el objetivo de elevar su calidad.

1.6 Evaluación como Política Social Deficiente

En general, en el sistema educativo latinoamericano existen muy pocas experiencias de evaluación académica que partan de una concepción amplia de las dimensiones políticas, académicas y teóricas que subyacen a la práctica de la evaluación. Los programas de evaluación actuales fomentan la competencia en la región, pero no promueven las acciones de colaboración entre alumnos, docentes e instituciones educativas.

La evaluación formativa parte de otra concepción, sobre los procesos pedagógicos y busca detectar las dificultades y carencias de trabajo educativo en el propio proceso, de suerte que la mejora y modificación se dé antes de que termine la tarea educativa. Por ello, la evaluación formativa busca generar determinados procesos de participación, o por lo menos se busca una práctica de la evaluación en la que los usuarios sean los principales destinatarios de los resultados; fomenta elementos que posibiliten una mejor comprensión sobre su funcionamiento; estima que, en la vida, los sujetos requieren desarrollar modelos de análisis frente a diversa información; y en ningún momento se clasifica ni a los docentes (en buenos o malos), ni a los estudiantes, por el contrario, se trabajan las carencias en diversos procesos escolares.

La idea de esta perspectiva ha sido contribuir a la mejora del proceso educativo, mostrando el funcionamiento del mismo y permitiendo que los miembros de una institución educativa tengan acceso a esa información (Díaz, 2002: 28).

Los organismos internacionales y los diseñadores de políticas educativas desconfían

de la evaluación formativa. Así, evitan promoverla porque su compromiso moral, político y científico los liga mucho más a los procesos de evaluación como juicios (de calidad y no de calidad), lo que muestra en cierto grado su desvinculación con la planificación educativa. La existencia de suspicacias y desconfianza en los juicios por la falta de participación e información llegan a provocar declaraciones de académicos sobre comportamientos adversos en el funcionamiento del sistema educativo. Ni todos los programas que pasan una certificación académica merecen su acreditación, ni los excluidos merecen su exclusión. Lo mismo acontece con la calificación otorgada a los investigadores o a los profesores¹⁴.

Los esquemas de evaluación adoptados por el país, lejos de promover la experimentación para generar propuestas propias, han acogido sólo estrategias formales que permiten cuantificar los resultados educativos, adecuados para la rendición de cuentas, pero que impiden conocer el proceso y la calidad académica del proceso. Así, la evaluación mexicana *califica* personas (alumnos-docentes) e instituciones, pero no califica el proceso académico que subyace en los procesos educativos.

Por lo tanto, un error de las políticas educativas mexicanas ha sido vincular ineficientemente, entre mezclando objetivos, los resultados de la evaluación a una asignación presupuestal¹⁵. Los programas para docentes (carrera magisterial o estímulos al desempeño académico), para investigadores (SNI) y para el desarrollo institucional (Fondo para la Modernización de la Educación Superior, Padrón de Posgrado de Excelencia, entre otros), tarde o temprano culminan en una bolsa presupuestal. Si bien las personas e instituciones se esfuerzan por ostentar los requisitos que les permitan acceder a tales recursos económicos, su esfuerzo no significa que den pasos consistentes para mejorar los procesos de trabajo académico¹⁶. El diseño de estos incentivos tiene un fin nada fácil de cumplir: Alinear los intereses de los profesores, investigadores y administradores de las IESP con el interés público o del Estado (Hamilton, 1998: 220 y 308).

Por consiguiente, se insiste en que la educación es un proceso complejo; un alumno no sólo aprende conocimientos en el salón de clase, también desarrolla formas de pensar, de valorar, también se integra como persona y como ciudadano¹⁷. Se advierte, pues, una

14 En el caso de los estudiantes, la calificación -como resultado de examen de admisión o colocación- adquiere tintes dramáticos: La vida del sujeto depende de éstas. La mejora del sistema educativo reclama la adopción y desarrollo de un paradigma de evaluación ligado a la evaluación formativa, sin renunciar a la rendición de cuentas.

15 Y es que, a decir de Kent, por una parte “se busco dar fin a la burocratización anárquica: racionalizar la administración escolar, mejorar la gestión financiera y de recursos humanos, volver eficaz la planeación y adecuar el ordenamiento jurídico de las instituciones. Por otro lado, los programas de evaluación pretendían, cuando menos en el papel, introducir la norma de la garantía externa (*accountability*) y arraigar el hábito del mejoramiento continuo. Sin embargo (...) los dos propósitos parecieron entremezclarse, con lo cual el principio de la evaluación acabó diluido” (Kent, 2002: 289).

16 Al respecto, Kent observa que: “La creación de un sistema de evaluación se enfrenta siempre a un dilema de fondo. Se puede aportar por ligar el financiamiento a los resultados de las evaluaciones con el fin de asegurar que la evaluación sea efectivamente introducida. El riesgo es que los procedimientos de evaluación se conviertan en un juego por el poder (estímulos al desempeño académico). Si, por el contrario, se decide que el objeto fundamental es promover el interés en la evaluación libremente asumida por los actores, se pensará que las evaluaciones no deberán tener consecuencias financieras. El costo probable de estas estrategias es que la evaluación de la calidad no sea efectivamente incorporada en las prácticas institucionales e individuales (fracaso del CONAEVA)”. (Kent, 2002: 287).

17 Al respecto, Díaz afirma que: “La escuela debe abrirse al mundo del trabajo, pero también debe atender a lo que ha sido su función histórica: acercar a la cultura, acercar al conocimiento nacional, posibilitar el encuentro y desarrollo humano”.

ausencia de la evaluación concebida como política social eficiente. Una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas en educación significaría que todos los miembros de la comunidad educativa; alumnos, maestros, administradores, representantes, padres de familia, u otros sectores de la sociedad encuentren valioso el acceso a la información sobre el rendimiento educativo así como ver con naturalidad las acciones evaluativas.

Adquirir una cultura de la evaluación significa ver, por ejemplo, con agrado la visita de los supervisores a las escuelas, no temer la aplicación de exámenes en cualquier momento y realizar con agrado autoevaluaciones. Este tipo de descripciones sólo se lograría si en vez de justificar y encontrar culpables, se centra el análisis para resolver las deficiencias encontradas. Cabe aclarar, que las estructuras de rendición de cuentas no son incompatibles con la evaluación formativa, pero sí expresan la necesidad de realizar un vínculo con la planificación educativa, a fin de no caer en contradicciones¹⁸.

La necesidad de rendición de cuentas expresa, en última instancia, la desconfianza de los ciudadanos para con los funcionarios públicos. Así, se desconfía de los representantes y demás funcionarios públicos y se establecen reglas (instituciones) con el propósito de que la confianza se establezca. De no contar con esta estructura básica, cualquier evaluación estará vinculada a la suspicacia y a la discrecionalidad del manejo de dinero de origen público, lo que significaría polarizaciones en la sociedad, expresiones de agravio, y en el peor de los escenarios, radicalizaciones.

Por último, la descripción y el análisis de las principales limitaciones, formales e informales, del sistema de evaluación y acreditación de las IESP, así como la definición de rendición de cuentas en las instituciones, han proporcionado elementos importantes para el diseño de un esbozo de propuesta de evaluación académica como instrumento de política pública en pro de la calidad educativa y la rendición de cuentas.

2 I ESQUEMA DE EVALUACIÓN ACADÉMICA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO CON ENFOQUE DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS: UNA PROPUESTA

2.1 Evaluación Académica, Calidad y Rendición de Cuentas

Como se ha reiterado aquí, la calidad de la enseñanza e investigación se ha convertido en uno de los temas más importantes de los gobiernos. El mundo está cambiando rápidamente, pues es cada vez más competitivo e incierto. Por esta razón, todas las instituciones, incluso las universidades, han incrementado sus esfuerzos para

(Díaz, 2002: 30).

18 Según la SEP: "Buena calidad implica evaluación. La evaluación se concibe como medio indispensable para la mejora continua y el aseguramiento de la calidad, así como para la rendición de cuentas. Además de evaluar, es indispensable dar a conocer los resultados y utilizarlos para la toma de decisiones". Y continua con la visión a 2025: "Equidad con calidad, calidad con evaluación, evaluación con rendición de cuentas, y rendición de cuentas con participación social" (Secretaría de Educación Pública, 2001: 236).

responder a las necesidades de la sociedad de manera eficiente y oportuna.

Una de las principales razones de esta tendencia es el *valor del dinero*, una perspectiva tanto de representantes (gobernantes) como de los contribuyentes (ciudadano-consumidor), razón, que motiva la demanda ciudadana para que se le rinda cuentas en términos de calidad y eficiencia del sector público.

Por los motivos anteriores, se legitima requerir a los responsables de las universidades y centros de investigación y desarrollo, para rendir cuentas y transparentar su gestión. Se requiere que cumplan con un estándar mínimo de calidad, además de hacer un constante esfuerzo para mejorar la educación. Está claro, que el segundo objetivo debe ser una permanente preocupación de las universidades, sí quieren estar en una buena posición para competir.

Básicamente, cualquier esfuerzo de evaluación puede ser implementado desde dos puntos de vista. El primero, que es externo, es realizado normalmente por gobernantes y por agencias nacionales y autónomas, donde el propósito es controlar y/o medir. Puede generarse en diferentes formas: Acreditación¹⁹, evaluación institucional y *benchmarking*²⁰.

El segundo punto de vista es interno, y es realizado por la organización de la universidad. La evaluación interna busca que los sistemas de gobierno y de mejora de calidad de una institución, concentren sus esfuerzos para mejorar la calidad de la enseñanza, de la investigación y de políticas específicas (internacionalización, administración de recursos y apoyo a estudiantes). Tal proceso es normalmente articulado por una autoevaluación en colaboración con los visitantes externos (evaluación externa) y la evaluación de cursos o programas.

En los espacios inmediatos siguientes se expondrá una propuesta que responde al enfoque de aseguramiento de la calidad y rendición de cuentas institucional que aquí se ha planteado como un imperativo.

2.2 La Institucionalización de la Evaluación: Esbozo de una Propuesta

A continuación, se señalan algunas sugerencias para la evaluación académica de las IESP de México, en función de la eficiencia (métodos cuantitativos)²¹ y la evaluación

19 La acreditación externa en la mayoría de las instituciones tiene como fin evaluar si una escuela de nivel superior cuenta con requerimientos mínimos para impartir un programa de estudios; de no ser así, se le niega su validez oficial, es decir, no puede expedir certificados y/o títulos abalados por el Estado; como ejemplo de este tipo de monitoreo se encuentra la acreditación chilena (Kent, 2002: 266-269), de países de la Unión Europea como Finlandia, Francia, Holanda, Dinamarca e Inglaterra (Center for Quality Assurance an Evaluation of Higher Education y Comité National d'Évaluation, 1998: 8). En el caso de México, es la SEP la que otorga los permisos para que una escuela de educación superior pueda impartir sus programas con validez oficial. En cuanto al término *acreditación*, se emplea cuando un programa de estudios es acreditado como de *calidad* por alguna asociación civil acreditada por el COPAES; si los programas de las escuelas no son acreditados por el COPAES no pierden en ningún momento su validez oficial reconocido por la SEP.

20 Palabra anglosajona que significa punto de referencia (Goldsmith y Pérez, 1997: 342). Las instituciones de evaluación no realizan *Benchmarking*, usualmente es desarrollado por revistas especializadas (Weber, 2003: 2).

21 Según Puente, "el enfoque de eficiencia (método cuantitativo), entendida como eficiencia del sistema en términos de gasto y de rendimiento... la sociedad no discute que se gaste en educación, sí cuestiona el cómo. Por este motivo se evalúan factores directos o indirectos de la eficiencia del sistema educativo, como son la gestión de los centros, la formación del profesorado o la incidencia de los medios de comunicación. Hay consenso en que la eficacia no garantiza la calidad: Es condición

formativa o pedagógica (métodos cuantitativos y cualitativos)²², vinculada con estructuras de rendición de cuentas²³.

La propuesta se centra en un sistema nacional de evaluación con base en las atribuciones que tiene el H. Congreso de la Unión para supervisar el trabajo del Ejecutivo. La Institución Evaluadora (IE) que aquí se propone, primeramente debería contar con comisiones especializadas en las diferentes áreas del conocimiento, a fin de guardar la paridad científica, las comisiones estarán formadas por especialistas del área.

Además, será necesario diseñar una Ley Orgánica²⁴ que rija la IE, y que involucre *voluntariamente*²⁵ a las IESP en las evaluaciones internas y externas. Las evaluaciones deberán publicarse con el fin de que los ciudadanos conozcan los resultados de las IESP, lo cual ayudaría a los estudiantes de nuevo ingreso a elegir la carrera y escuela que cumpla sus expectativas.

La IE deberá publicar las metas y objetivos de la institución, los procedimientos de selección de consejeros y comisionados, metodologías empleadas en la evaluación, fundamentos científicos y pedagógicos para el diseño de índices, resultados, recomendaciones emitidas, los estados financieros del Instituto, así como la respuesta de las IESP a sus recomendaciones.

La transparencia debe ser característica de la IE con el propósito de generar una reputación que construya autoridad en el ambiente académico. Al ser una institución a la que se le delega responsabilidades del H. Congreso de la Unión, los consejeros de esta institución (coordinadores de esta) deberán rendir cuentas ante el mismo. El consejo de la IE será elegido por el poder Legislativo, aunque la terna para consejeros podría ser propuesta por la SEP y la ANUIES, siempre y cuando se traten de ciudadanos sin afiliación partidista o ministro de algún culto religioso. Y es de vital importancia que los consejeros permanezcan en sus cargos continuamente, al menos que el Congreso considere su remoción, pues de esta manera se daría continuidad a la planificación de la institución en torno a la tarea de la evaluación.

Por otro lado, se deberá continuar con incentivos económicos por parte del gobierno.

necesaria, pero no suficiente" (Puente, 2004: 3).

22 Y, la evaluación formativa o pedagógica (método cuantitativo y cualitativo), por su parte, "se centra directamente en la mejora de la calidad de la evaluación. Bajo este enfoque se busca conocer la calidad del servicio educativo, monitoreando para ello el papel que juegan los distintos componentes del sistema: La administración educativa, la gestión y la organización de los centros, los profesores, los alumnos, el currículo, las metodologías didácticas, entre otros. Este enfoque siempre está presente una cuestión para la polémica: la distinta opinión que sobre el concepto de calidad tienen la administración, el profesorado, la familia, entre otros" (*Idem*).

23 El agente no sólo debe informar los resultados de su gestión, también debe informar sobre las decisiones que se tomen al respecto (Ugalde, 2002: 14).

24 La ley describirá entre otros aspectos: Objetivos, fines y metas; estructura organizacional (Consejo, Comisiones especializadas, Comisión de apelaciones, entre otros); recursos propios; e información y transparencia (Informes detallados e Informes generales).

25 Es indispensable continuar con la asignación de financiamientos adicionales vinculados con la evaluación, de no ser así, se correrá el riesgo de que la institución desaparezca como fue el caso de la CONAEVA (Kent, 2002: 287). Sin embargo, se condicionarán dichos financiamientos al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Institución Evaluadora, a través de auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o la Secretaría de la Función Pública.

Sin embargo, la evaluación deberá estar encaminada a definir programas de capacitación, así como deficiencias en la infraestructura de las escuelas. Las evaluaciones no deberán ser utilizadas para violar el derecho a la educación, desacreditar el trabajo de las IESP, o para generar monopolios como el caso del COPAES y del CENEVAL. La evaluación con un enfoque diagnóstico resulta el adecuado, pues no se busca una solución de “acreditado (de calidad) y no acreditado (no de calidad)”, que bien podría dañar a las IESP, antes de beneficiarlas.

También, a fin de reducir los costos de evaluación, se sugiere que cada una de las IESP cuente con un Consejo Social (CS), el cual estaría encargado de llevar a cabo la evaluación interna bajo la supervisión de la IE, de esta manera se institucionaliza la relación Evaluación Interna / Evaluación Externa. Otra de las funciones de estos consejos, será la de expresar inconformidades de sus universidades ante las posibles recomendaciones. Las apelaciones son instrumentos valiosos, siempre que cuenten con bases científicas y pedagógicas, para mejorar la metodología de evaluación. Y, en caso de que las apelaciones procedan, la IE estaría obligada a rectificar su recomendación.

La respuesta a la pregunta *¿quién vigila al vigilante?*, está actualmente en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que a su vez es supervisada por la Comisión de Vigilancia del Congreso. Y, adicionalmente, la supervisión o monitoreo se desempeñará por la SEP²⁶. Por tanto, se vigilarán tanto la honestidad como el desempeño de la institución de evaluación para las IEPS.

El mecanismo propuesto de rendición de cuentas a través de la evaluación académica coincide con la definición descrita por Crespo (2000)²⁷ y Ugalde (2002)²⁸. Así,

26 Las comisiones de educación de las Cámaras de Diputados y Senadores tienen la facultad de llamar a rendir cuentas al Presidente, al Secretario de Educación Pública, y para la propuesta al Consejo de la Institución Evaluadora, según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (H. Congreso de la Unión, 2003). Según Montesquieu, el Congreso no debe tener atribuciones de ejecución, pues “cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente (...) El cuerpo representante no se elige (...) para que tome ninguna resolución activa, cosa que no haría bien, sino para hacer leyes y para fiscalizar la fiel ejecución de las que existan”. (Montesquieu, 1998: 104 y 106).

27 De acuerdo con Crespo, la rendición de cuentas deberá cumplir ciertos supuestos, de tal forma que pueda hablarse de la existencia de una democracia política eficaz: A) Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas. En una democracia quien tiene más poder tiene mayor responsabilidad política. Es decir, el más poderoso con mayor razón debe poder ser llamado a cuentas por sus decisiones. B) La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno. De no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune. C) En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica. La rendición de cuentas (*accountability*) proporciona información al ciudadano interesado acerca de la eficiencia de las organizaciones públicas que deben cumplir objetivos explícitos de las instituciones (Leyes). Por tanto, la rendición de cuentas está conformada por tres figuras institucionales elementales: 1) Evaluación (interna y externa) de las organizaciones públicas; 2) Publicación de los resultados de la evaluación; y 3) Mecanismos de recompensa y castigo de los ciudadanos hacia el administrador público. Las tres figuras institucionales para la rendición de cuentas se conforman en un sistema de poderes circular, sistema al que se le ha llamado contrapesos. En el caso de México, se cuenta con tres poderes importantes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, cada uno de los cuales cuenta con mecanismos de vigilancia hacia los otros dos poderes. La rendición de cuentas está dirigida a evaluar la honestidad de los administradores públicos, así como de la eficacia de su trabajo. Ahí están sintetizados los tipos de responsabilidad gubernamental que se han descrito: La legal, relativa a la honestidad, y la política, asociada a la eficacia (Vid. Crespo, 2000: 6-55).

28 Bajo el enfoque institucional, Ugalde proporciona, en su definición de rendición de cuentas, una síntesis de trabajos realizados por diversos investigadores: “La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios

la rendición de cuentas se efectúa en forma vertical, es decir, se informa a la ciudadanía, a fin de que su toma de decisión al momento de ejercer su voto por sus representantes, la realice con mayor certidumbre. Además, se cumple con su complemento, la rendición de cuentas horizontal, es decir bajo un sistema de vigilancia mutua con base en la división de poderes.

2.2.1 La Institucionalización de la Evaluación: Elementos y Objetivos

En general, entre los elementos de la rendición de cuentas se encuentra: El monitoreo de la honestidad (responsabilidad jurídica) y la eficacia (responsabilidad política) de los servidores públicos; la publicación de los resultados derivados de la presentación de información por el servidor público o por los monitoreos (auditorías y evaluación) y la asignación de un castigo (sanciones penales, administrativas, el castigo electoral, entre otros) o un premio (reconocimientos, estímulos económicos, premio electoral, entre otros), según sean los resultados.

Así, los elementos de la rendición de cuentas se construyen en forma vertical y horizontal, es decir, en la división de poderes y en un sistema de representación democrático.

En el caso de la educación superior pública en México, la rendición de cuentas no está exenta de cumplir los dos objetivos de la misma: Honestidad y eficacia. Por lo que toca a la honestidad o responsabilidad jurídica, en México se cuenta con la ASF, además de las instituciones de control presupuestal por parte del Ejecutivo (Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras). Y, para el caso del rendimiento, únicamente se cuenta con la evaluación de la SEP como figura institucional. La SEP (poder Ejecutivo) y la ANUIES, como se ha apuntado con antelación en estos espacios, han creado una serie de organizaciones privadas a las que se les ha denominado sistema de evaluación y acreditación, aunque a ninguna de estas organizaciones se les puede considerar dentro de la rendición de cuentas, pues al ser privadas, el Estado no puede imponer los intereses de la nación y, por tanto, no puede exigirles que rindan cuentas a la ciudadanía.

En resumen, México no cuenta con una rendición de cuentas horizontal para la eficacia de la educación superior, incluso habría que aclarar, que los demás niveles de educación tampoco cuentan con la rendición de cuentas de tipo horizontal.

En el contexto del esquema que aquí se propone, al realizar un acercamiento a los posibles objetivos que tendría la evaluación académica como instrumento de rendición de cuentas en la educación superior pública, se identifican tres fuentes para la descripción de los objetivos: 1) Los de origen legal y constitucional; 2) los originados por argumentos

o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna" (Ugalde, 2002: 14).

científicos, tecnológicos y pedagógicos²⁹; y 3) los que son originados por la relación agente-principal³⁰.

En primer término, a través de los objetivos de origen legal y constitucional ha de buscarse evaluar o monitorear el desempeño de las IESP ante los objetivos de la educación que se describen principalmente en el Artículo 3º Constitucional y en la Ley General de Educación³¹. En segundo lugar, los objetivos que son originados por argumentos científicos, tecnológicos y pedagógicos identifican que la evaluación de formación de profesionales universitarios se origina a la luz del conjunto de modificaciones en los procesos institucionales, culturales, científicos involucrados y en el mercado laboral³². Y, en tercera posición, los objetivos originados por el vínculo agente-principal³³, han de encaminarse a evaluar la reputación de las IESP relacionada con una cultura en ciencia y tecnología, con el fin de incrementar el valor económico del certificado o título de los egresados y de mejorar la difusión de la cultura universitaria (ciencia, tecnología, bellas artes, deporte, entre otros)³⁴.

29 Vid. Pacheco, 2002: 90-109.

30 Vid. Ortmann y Squire, 1996: 9-25.

31 Para el poder Legislativo, la Constitución le dicta la responsabilidad de expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; fijar las aportaciones económicas; y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. Además, la Constitución dicta al Ejecutivo una educación con base en los derechos humanos, laica, científica y cultural con subvención total en la educación impartida por el Estado y atribuciones específicas para las universidades e instituciones de educación superior autónomas. Por otra parte, le dicta al Congreso la asignación de presupuestos y el monitoreo tanto de la honestidad como de la eficacia de los servidores públicos que administran el sistema educativo.

32 En la ciencia política neoinstitucional se ha desarrollado un marco analítico denominado modelo *agente-principal* que implica el proceso de delegación y la rendición de cuentas que lo acompaña (Ugalde, 2002: 19). Este modelo ha sido estudiado por varios académicos especialistas en teoría de juegos (Cfr. Rasmusen, 1996: 195; y Shubik, 1992: 613 y 1996: 367). Este juego trata de una relación entre un sujeto (llamado *principal*) que delega a otro sujeto (llamado *agente*) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas (señales) al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento o a removerlo del cargo en caso de un bajo rendimiento. Uno de los aspectos más importantes en este juego es el de la información asimétrica existente generalmente entre el principal y el agente (Rasmusen, 1996: 195-199). La información asimétrica puede producir problemas en la relación entre el principal y el agente, pues el agente tiene incentivos para desviarse del mandato del principal y actuar en su propio beneficio. Para solucionar los problemas de comportamiento *oportunistas*, se han desarrollado algunas respuestas que buscan mitigar el oportunismo de los agentes frente a sus principales, de los cuales el más importante por su efectividad es la rendición de cuentas (Rasmusen, 1996: 171-185; y Ayala, 2003: 167-172). Para que el principal sea capaz de ofrecer incentivos a sus agentes cuando cumplen su mandato y sancionarlos cuando no lo hacen, es preciso contar con sistemas de rendición de cuentas que, por un lado, obliguen al agente a reportar detalladamente al principal de sus actos y resultados y, por otro lado, doten al principal de mecanismos para monitorear el desempeño del agente. Finalmente, el principal debe de contar con castigos para sancionar a los agentes que no cumplieron adecuadamente su mandato. Sin sanciones, los principales son impotentes frente a sus agentes. En materia política, los castigos (formales e informales) incluyen sanciones penales, administrativas, desafueros y el castigo electoral en las urnas durante la siguiente elección.

33 Ortmann y Squire (1996) presentan una aproximación en teoría de juego de la organización interna de las IESP, sugiriendo que las instituciones de aprendizaje de nivel superior pueden ser conceptualizadas como una *cascada de agente-principal*, misma que describe un juego de juegos en una estructura vertical de agentes (subordinados) que son contratados por principales. La rendición de cuentas permite que el principal último (alumno/estudiante) premie o castigue al agente primero (supervisor/representante) de la cascada (Ortmann y Squire, 1996: 9). Y, por su parte, Shubik (1992) ha descrito la administración pública como un *juego de juegos* (Shubik, 1992: 614).

34 La cascada de Ortmann y Squire corre a través de cuatro niveles, y cada nivel toma la forma de un jugador quien representa uno de los cuatro constituyentes de la IESP. Los Estudiantes/Alumnos juegan el rol del último principal, los Profesores toman el rol del último agente, y los Supervisores/Representantes y Administradores toman roles tanto de agentes como de principales, dependiendo de su posición en la cascada. A fin de detectar las metas e interés de cada jugador Ortmann y Squire realizan un breve análisis de cada jugador: 1) *Estudiante/Alumno*: El jugador está interesado en mejorar el valor real y percibido del diploma de la IESP, por lo cual demanda de su agente (supervisor/representante) incrementar la reputación de la EES y contratar administradores y profesores eficientes. 2) *Supervisor/representante*: El jugador tiene como metas mantener y mejorar la reputación de la escuela, mantener la confianza del Estudiante/Alumno a través de la contratación de administradores y profesores eficientes. Demanda de su agente (Administrador) mantener la confianza del Estudiante/alumno, primordialmente por una administración responsable de las finanzas de la IESP. 3) *Administrador*: El Administrador

2.2.2 La Institucionalización de la Evaluación: Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. La clasificación más sugerente sobre rendición de cuentas fue elaborada por O'Donnell (2000: 7), quien divide este concepto rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas vertical.

La *rendición de cuentas horizontal* se refiere a la existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones punitivas, en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado (Ugalde, 2002: 27)³⁵. La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí³⁶.

El voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal para el propósito de que el gobierno rinda cuentas. Se trata de una segunda vertiente, la *rendición de cuentas vertical*. Ésta describe una relación entre desiguales: La rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes.

Y, de acuerdo con la clasificación de O'Donnell (2000: 7), la rendición de cuentas vertical se divide en dos, la electoral y la social vertical. La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos³⁷.

tiene como metas: incrementar la reputación de la IESP, incrementar los ingresos y delegar deberes administrativos a los profesores o a la gente de soporte o *staff*. Demanda a su agente (Profesor) incrementar la reputación de la escuela a través de la publicación y la enseñanza; así como de compartir deberes administrativos con él. 4) *Profesor*: Tiene como metas incrementar su reputación profesional; su permanencia en el puesto; utilizar su tiempo en actividades de la IESP, tiempo que considera como tiempo libre; incrementar los ingresos del exterior por medio de la mercadotecnia, consultoría y conferencias. Finalmente, de esta cascada se pueden obtener los siguientes juegos: 1) Estudiante/ Alumno-Supervisor/ Representante; 2) Supervisor/ Representante-Administrador; y 3) Administrador-Profesor. Una de las soluciones a la información asimétrica e incompleta que pudieran existir en cualquiera de estos juegos, es la rendición de cuentas. La rendición de cuentas, además de ser un derecho es una solución tecnológica para la orientación de las tensiones, disminuyendo los conflictos, y al mismo tiempo mejorando el rendimiento de las organizaciones gubernamentales.

35 Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento.

36 En la rendición de cuentas horizontal, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de cumplir sus funciones propias (ejecutar las leyes y llevar a cabo un programa de gobierno; crear y modificar las leyes, y velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento de las leyes, respectivamente), tienen también la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base en el principio de pesos y contrapesos. Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo. Y, la vigilancia mutua entre los poderes Ejecutivo y Legislativo requiere, en ocasiones, la intervención del Poder Judicial, el cual está facultado constitucionalmente para interceder cuando surgen conflictos entre poderes.

37 Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores (votantes-consumidores) pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo (Ugalde, 2002: 31). Ese mecanismo bien establecido lo constituyen los comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos. ¿Quién vigila al vigilante?, expresión que sintetiza el problema teórico de la rendición de cuentas, encuentra en el sufragio electoral parte de su respuesta. La estructura vertical y rígida de la burocracia explica cómo se delegan obligaciones y se piden cuentas sobre las acciones relacionadas con el desempeño laboral. Pero la estructura piramidal del gobierno termina por depositar en una sola persona la comandancia última, en la cual no hay jefe ulterior. Esa posición es la jefatura de gobierno, encargada a un presidente o primer ministro. Surge entonces la cuestión sobre quién vigila a ese jefe. La respuesta, además de los pesos y contrapesos de la separación de poderes, descansa en el voto ciudadano. Si el

La otra vertiente de la rendición de cuentas vertical, llamada social vertical, está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública³⁸.

Este esquema de la rendición de cuentas aplicado al proceso de evaluación académica de las IESP de México intentará ser reproducido en los espacios siguientes.

2.2.2.1 La Rendición de Cuentas Horizontal

La propuesta cumple con la rendición de cuentas horizontal, puesto que se forma una figura institucional basada en la división de poderes. El poder Legislativo tiene las atribuciones institucionales de establecer el rumbo de la educación superior, así como del monitoreo al poder ejecutivo sobre el cumplimiento de la ley que expida al respecto; estas atribuciones no las tiene la SEP, la ANUIES, el COPAES o el CENEVAL. Es el Congreso el poder de representación por excelencia, es a través de este poder por el que la sociedad debe hacer llegar sus propuestas institucionales.

En México, existe una desconfianza sobre el sistema educativo por parte de los funcionarios de la SEP³⁹. Es la misma SEP la que descarta la posibilidad de utilizar el promedio del certificado de estudios, que ella misma expide para el ingreso al nivel medio superior y superior. Adicionalmente, crea con la ANUIES un sistema de evaluación y acreditación con asociaciones civiles, las cuales obtienen ingresos directamente, puesto que se instrumentan financiamientos adicionales del erario público para incentivar la evaluación y acreditación a través de estas organizaciones.

Se ha señalado que las organizaciones privadas no pueden ser sometidas al escrutinio público y mucho menos si son asociaciones civiles, por el simple hecho de que son privadas, estas señalizaciones son adecuadas (al menos mientras que permanezca

presidente o primer ministro actúan irresponsablemente, el elector tiene la facultad de colocar a otro partido en el gobierno en la siguiente elección. Y si la reelección al frente del gobierno es una posibilidad constitucional, el voto se fortalece como incentivo negativo para obligar al gobierno a sujetarse al marco legal. El elector es el vigilante último.

38 Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción. Esas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas. O bien, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal (Ugalde, 2002: 32). La rendición de cuentas social vertical incluye diversas acciones, exhibe el mal manejo del gobierno, introduce a través de sus representantes reformas de ley, o bien influye en ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Para la promoción de estas acciones, los medios de comunicación, las organizaciones y movimientos sociales promueven mecanismos legales para la vigilancia de la política pública. De esta manera, los mecanismos de rendición de cuentas vertical pueden estimular la posterior activación de mecanismos de rendición de cuentas horizontal. A diferencia de la rendición de cuentas horizontal, en la cual la fiscalización tiene sanciones vinculantes penal o administrativamente, la rendición de cuentas vertical sólo cuenta, en primera instancia, con sanciones morales o simbólicas. No hay multas económicas ni encarcelamientos. Las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones, pronunciamientos y juicios dirigidos a exhibir al servidor público que ha faltado a la honestidad, a la transparencia, o ha atentado en contra de la libertad. Sin embargo, ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios. Las acciones legales y administrativas son fundamentales para prevenir, sancionar y, eventualmente, reparar el daño ocasionado por un acto ilícito o corrupto. Y las acciones de rendición de cuentas vertical pueden detonar en un periodo posterior la vigilancia horizontal.

39 De acuerdo con Noguez: "Los maestros de secundaria se quejan de lo mal preparados que salen los egresados de primaria. En el nivel bachillerato y en el profesional también se critican las deficiencias de los alumnos de primer ingreso. Parece que la culpa la tienen las educadoras, ¿verdad?, porque a ellas ya no les puede echar la culpa nadie, salvo la familia". Noguez, 2004.

el código civil federal actual). Es la SEP la que ha sobrepasado sus atribuciones; sin embargo, la responsabilidad no es sólo del poder Ejecutivo; el poder Legislativo y el poder Judicial también son responsables de este desvío de atribuciones, pues su indiferencia o ineficiencia es la que ha permitido que el poder Ejecutivo sea el único que dicte el rumbo científico-cultural de la educación superior.

2.2.2.2 La Rendición de Cuentas Vertical

La propuesta que aquí se vierte, cumple con la rendición de cuentas vertical al disponerse la publicación de los resultados de la evaluación (de tipo diagnóstico); así como de las recomendaciones emitidas por la IE. De tal forma que el estudiante podrá tener mayores elementos para tomar sus decisiones con mayor certidumbre, en la elección del programa de estudios e institución educativa.

El ciudadano-votante-consumidor⁴⁰ tendrá información del rendimiento de los servidores públicos en la educación superior, por tanto, podrá ejercer su derecho, con mayor certidumbre, de castigar o premiar electoralmente a los representantes y partidos políticos. Es claro que este tipo de rendición de cuentas, solo es en forma de pulsos, es decir, no se origina hasta después de un período largo de administración del poder, sin embargo la influencia que puede generar es tan alto o mayor que la rendición de cuentas horizontal.

Es indispensable que la sociedad mexicana vuelva a confiar en las instituciones. En este sentido, North (2001: 139-152), premio Nobel de economía 1993, ha advertido las consecuencias de no poner atención en el diseño de las instituciones que buscan un dinamismo en la estabilidad. La diferencia entre los países del norte y del sur, según este autor, es el diseño responsable de las instituciones. La indiferencia al conocimiento y diseño de las limitaciones formales e informales producen costos sociales que ocasionan incertidumbre, desconfianza, la baja cooperación, actos de corrupción como es la protección de monopolios, inequidad e injusticia.

La propuesta institucional ha dejado constancia de su eficacia en países del norte (centrales), y no es una propuesta innovadora en América Latina, por el contrario, ha sido desarrollada por estudiosos como Friedman para el caso de Chile⁴¹.

2.2.3 La Institucionalización de la Evaluación: Vinculación con la Ciudadanía

En la evaluación interna se encuentra ubicado el Consejo Social (CS), que tiene como objetivos el monitoreo para la rendición de cuentas de los administradores de las IESP y de la evaluación académica que proporcione información para la mejora continua

⁴⁰ Vid. Shubik, 1992: 607.

⁴¹ Cfr. Kent, 2002: 265-274.

del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los consejos sociales usualmente son formados por ciudadanos (no afiliados a un partido político o ministros de algún culto religioso) que no forman parte de la organización del Consejo Directivo (Consejo Técnico, Consejo Universitario, etc.) o de la comunidad estudiantil, generalmente son ciudadanos con un interés particular por mejorar la eficiencia de la escuela, son egresados, profesores e investigadores retirados, entre otros. Y, las instituciones evaluadoras, los consejos sociales y los administradores de las IESP deberán generar esfuerzos para mejorar el bajo rendimiento de la educación superior de México.

No es suficiente que las organizaciones de evaluación educativa sean autónomas⁴². Sí la ciudadanía no cuenta con mecanismos que la informen sobre el rendimiento de las IESP, difícilmente podrá participar de manera activa con sus representantes o en asociaciones civiles, a fin de hacer llegar sus demandas a los responsables de la educación superior.

Por otra parte, se debe advertir que dichos mecanismos siempre deben partir de la definición de rendición de cuentas que permitan el monitoreo de la honestidad y eficiencia en la Administración pública, inclusive de las instituciones evaluadoras, con el propósito de reducir la desconfianza e incertidumbre percibida por el ciudadano hacia el trabajo de los funcionarios.

3 I SÍNTESIS DE LOS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS Y DE LOS ATRIBUTOS EXIGIBLES DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO

3.1 Fundamentos Metodológicos de la Evaluación Académica en las Universidades Públicas de México

Como se ha podido apreciar a lo largo del trabajo en curso, resulta difícil plantear un único proceso metodológico de evaluación académica, pues es posible considerar, más bien, aplicar una diversidad de metodologías en función de los objetivos de la evaluación en cada caso concreto. Así, la metodología de la evaluación académica, por lo tanto, estará determinada por el objeto de esta.

Además, para formular un juicio de valor sobre la organización de un centro docente o un programa educativo, es imperativo compararlos con instancias y programas de referencia, con lo que esta organización o programa serían adecuados o inadecuados comparados con los referenciales determinados. Así, la determinación de esta instancia

⁴² La ANUIES argumenta que el sistema evaluador con asociaciones civiles aseguran la autonomía, pues “la experiencia internacional muestra que tampoco es conveniente que la evaluación de la educación superior recaiga directamente en el Estado, sino más bien en organismos independientes e intermedios entre las IES y los poderes públicos, con la competencia técnica y la legitimidad social necesarias. En los más diversos países, la distinción entre IES autónomas y no autónomas está cediendo el lugar a un estatus común, según el cual todas las IES gozan de un amplio margen de autonomía académica y administrativa y, a la vez, todas están sujetas a evaluaciones externas en el espíritu de la obligación de rendición de cuentas a la sociedad”. (ANUIES, 2000: 229 y 230).

o programa de referencia supone el establecimiento de unos criterios de evaluación que pueden ser múltiples: De adecuación, de deseabilidad de la organización o del programa, de bondad, de funcionalidad, de eficacia, etc.

Establecidos los objetivos y los criterios, ha de delimitarse el contenido a evaluar, es decir, delimitar los aspectos de los centros educativos o los programas académicos que deben ser evaluados. Y para ello se requiere plantear un modelo teórico, el cual ha de permitir captar las relaciones -de forma global- de todos los factores que intervienen. Así, la elección de uno u otro modelo condicionará el esquema de la evaluación, y con ello sus objetivos, sus procesos y sus técnicas metodológicas.

En cuanto al proceso de la evaluación, debe afirmarse con categoría que éste se encuentra condicionado en primer término por el concepto de evaluación del que parta. Así, la metodología que se siga en los procesos de evaluación está determinada por los modelos y enfoques teóricos en los que se centren los objetivos evaluativos, lo que condicionará, sin duda, los instrumentos en la recolección de la información con su análisis *a posteriori*.

Y, fijados los objetivos, decidido el modelo, así como el procedimiento de la metodología, es imperativo recabar información, es decir, qué técnicas se van a usar para la recolección y el registro de la información. Gran cantidad de los datos necesarios para evaluar un centro educativo o programa académico es generada a través de análisis de documentos ya sean personales, públicos, formales, informales, etc. Solamente se citarán algunas de las técnicas más recurrentes en la consideración de que éstas se encuentran extensamente desarrolladas en multitud de manuales. Así, entre las técnicas que se aplican en el proceso de evaluación académica destacan⁴³: los cuestionarios, los documentos institucionales, la entrevista, las listas de control, la observación, la encuesta, las escalas de estimación, los inventarios, las visitas *in situ*, los grupos de discusión y la triangulación, entre otros.

En adición, hoy por hoy, en el contexto de las IESP de México, las UP adoptan un proceso de evaluación académica con un sistema de marcos de referencia, criterios, indicadores, estándares, instrumentos de medición, estímulos y estrategias de promoción que en aras de contribuir a mejorar la calidad de las funciones docentes y de investigación, toma en cuenta un repertorio de componentes (*inputs*) y de procesos y resultados (*outputs*)⁴⁴. Dentro de los componentes o insumos son considerados: Los profesores e investigadores, los estudiantes, los currícula y syllabys (planes y programas de cursos), la infraestructura física y tecnología (incluye bibliotecas e infoteca), patrimonios y recursos económicos disponibles, dirigentes, autoridades y administradores, y el cuerpo de leyes,

⁴³ Y, hay que mencionar, igualmente, que, dada la complejidad de los centros educativos en general, las IESP en lo particular, así como los programas académicos de las mismas, es obligatorio acudir a fuentes muy diversas de recolección de información, independientemente del paradigma elegido. O sea, de la misma forma que es difícil encuadrar un determinado modelo dentro de una línea particular, igualmente resulta difícil emplear sólo técnicas de una determinada metodología para afrontar la evaluación educativa tal y como hoy se entiende.

⁴⁴ Cfr. Gago Huguet, 2001: 67.

normas y reglamentos.

En los procesos se considera: El binomio enseñanza-aprendizaje, la investigación y desarrollo de tecnologías, la contratación, promoción y permanencia del personal académico y administrativo, la designación de autoridades y funcionamiento de cuerpos colegiados, la admisión, permanencia, promoción y certificación de estudiantes, la adquisición, uso, operación y mantenimiento de las instalaciones físicas y la infraestructura tecnológica, la planeación del desarrollo institucional (incluyendo sus prácticas de evaluación), la administración y ejercicio de los recursos económicos, la consecución de recursos económicos y bienes patrimoniales, y la legislación y adopción de prácticas de gobierno institucional. Además, en los resultados se considera: El clima institucional e imagen en la sociedad, la cobertura en atención a la demanda, el aprendizaje alcanzado por los estudiantes, los profesionales titulados (graduados), las patentes registradas, la obra publicada (libros, artículos, tesis, producción artística) y los servicios proporcionados (asesoría técnica, asistencia social, etc.).

La evaluación de las IESP es una responsabilidad de ellas mismas, por lo cual cuentan con la capacidad para realizar su propia evaluación en forma permanente y cotidiana. Tal proceso constituye la evaluación interna, la cual necesita de un complemento que es la evaluación externa, es decir, la que trae aparejados mecanismos de escrutinio exterior. Y, como parte de este proceso, los CIEES deben orientar sus propósitos a la evaluación de la calidad de los programas, especialmente los de formación de profesionales en el nivel de licenciatura, además de evaluar las funciones de administración institucional y de difusión de la cultura⁴⁵.

Otro aspecto de la evaluación es el que atañe a los estudiantes y aquí entra la Evaluación Nacional de los Estudiantes, misma que se trata de un conjunto de programas a cargo del CENEVAL, organismo que evalúa la medida en que los alumnos logran los objetivos de aprendizaje de la educación secundaria, el bachillerato o la formación universitaria (nivel licenciatura) en las profesiones que regula la ley correspondiente, operando con base en perfiles de referencia y tablas de especificaciones (conocimientos y habilidades) acordados por consejos técnicos (académicos, colegios de profesionistas, usuarios de servicios). El modelo relevante es la evaluación de resultados con base en exámenes de validez oficial nacional (CENEVAL) que aportan elementos complementarios a los CIEES para determinar

45 El programa de los CIEES opera con base en 9 comités integrados por pares académicos provenientes de distintas universidades que evalúan los componentes (inputs) y los procesos de cada programa de una institución educativa, (currículo, profesores, laboratorios, entre los principales). Cada comité se ocupa de un área de profesiones (salud, agropecuarias, ingenierías, socio-económicas, etc.), o bien, de alguna función general (administración) de la institución. Los comités revisan y analizan la información y elementos proporcionados por cada responsable de programa, y luego realizan visitas, reciben información, constatan y verifican. Como resultado el comité redacta un documento con observaciones, juicios y sugerencias, el cual es revisado con los propios responsables del programa evaluado antes de la entrega formal y circulación en las instancias pertinentes. De estas evaluaciones se derivan las correspondientes acciones a cargo de cada centro educativo, así como elementos de juicio para decisiones pertinentes en instancias externas como lo son: Gobierno, asociaciones de escuelas y facultades, o colegio de profesionistas. Cfr. Gago Huguet: 2001, 81.

la calidad de los programas, con base en el criterio de eficiencia⁴⁶.

Y en complementación a los esquemas de autoevaluación y evaluación externa, el proceso de acreditación se ha identificado como un mecanismo que debe garantizar la operación de procesos confiables, oportunos y permanentes para el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Así, el COPAES confiere reconocimiento formal a favor de organizaciones para acreditar los programas académicos de educación superior que ofrezcan tanto las instituciones públicas como particulares, previa valoración de su capacidad organizativa, técnica, operativa y de sus marcos de evaluación para la acreditación de programas académicos, de la administración de sus procedimientos y de la imparcialidad del mismo. Dichas evaluaciones para la acreditación, se basan en los *Lineamientos y Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior* (COPAES, 1989) establecidos por el propio consejo⁴⁷. Y, el ámbito de su trabajo, lo conforman todos los programas académicos agrupados en las áreas del conocimiento de los niveles de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado que imparten tanto las instituciones de educación superior públicas como particulares⁴⁸.

46 Los resultados de estas evaluaciones pueden incidir en la admisión de alumnos de las instituciones y en la titulación de profesionales.

47 De acuerdo con estos los *Lineamientos*, la metodología que deberá emplear el organismo acreditador habrá de considerar: Categorías, factores o áreas; criterios; indicadores; y parámetros. Las categorías, factores o áreas son aquellos que evaluará el organismo acreditador en cualquier proceso de acreditación, los cuales deberán contener al menos los propuestos por el COPAES, y que son: Personal académico adscrito al programa, currículum, métodos e instrumentos para evaluar el aprendizaje, servicios institucionales para el aprendizaje de los estudiantes, alumnos, infraestructura y equipamiento de apoyo al desarrollo del programa, líneas y actividades de investigación, en su caso, para la impartición del programa, vinculación, normativa institucional que regule la operación del programa, conducción académico-administrativa, proceso de planeación y evaluación, y gestión administrativa y financiamiento. Los criterios son referentes axiológicos definidos *a priori*, con base en los cuales se emitirán los juicios de valor. Además, para cada categoría y criterio se definirán los indicadores pertinentes, es decir, se precisará la expresión cuantitativa y cualitativa del valor de dos o más propiedades de un fenómeno. Y, los parámetros, estándares o referentes de evaluación son los valores ideales o deseables de un indicador, previamente establecidos por el organismo acreditador para cada indicador, y que servirán para ser contrastados con los índices del programa académico.

48 Al proceso de acreditación lo integran diversas etapas, cada una de las cuales requiere de un procedimiento específico. Primeramente, dado que la acreditación es voluntaria, el titular de la institución deberá solicitar expresamente al organismo acreditador, reconocido por el COPAES, su intervención para llevar a cabo el proceso de acreditación de uno o más de sus programas, para lo cual firmará un contrato con el mismo organismo acreditador. Además, para iniciar el proceso de acreditación, los programas deberán satisfacer un conjunto de condiciones previamente establecidas por el organismo acreditador, de conformidad con el Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos emitido por el COPAES; sin embargo, su cumplimiento no será garantía de la acreditación. En tercer lugar, el programa deberá efectuar una autoevaluación que considere, cuantitativa y cualitativamente, sus actividades, organización, insumos, procesos, funcionamiento general y resultados, así como el alcance de sus objetivos y metas. La autoevaluación deberá integrarse en un informe que se entregará al organismo acreditador. Enseguida, con base en el informe de autoevaluación y la evaluación de las condiciones para iniciar el proceso de acreditación, el organismo acreditador hará la valoración integral del programa mediante la revisión documental y una visita de evaluadores a la institución que lo imparte, en donde éstos efectuarán entrevistas con representantes de los sectores de su comunidad y recabarán información complementaria. Los evaluadores o visitantes deberán elaborar un informe de la evaluación realizada, que contendrá la propuesta para otorgar o no la acreditación solicitada, así como las recomendaciones que, en su caso, el programa deberá atender para lograr la acreditación. Finalmente, con el informe de los visitantes o evaluadores, el organismo acreditador emitirá un dictamen final del que puede resultar una de las siguientes categorías: Acreditado (para el programa que cumpla con lo establecido por el COPAES respecto a la calidad), no acreditado (se da al programa que no tiene condiciones suficientes para ser acreditado. Después de un periodo mínimo establecido por el organismo acreditador, el programa podrá solicitar otra vez su acreditación, siempre que haya atendido las recomendaciones que se le hicieron). No obstante, existe una etapa ulterior a la calificación del programa, y esta ocurre cuando la institución evaluada exprese su desacuerdo con el dictamen final a través de una solicitud al organismo acreditador, por escrito y notificándolo al COPAES, de la revisión de dicho dictamen final conforme al procedimiento establecido. Si el dictamen revisado es aún insatisfactorio para la institución, un representante autorizado podrá acudir al COPAES, el cual promoverá, en su caso, después de analizar el dictamen de evaluación, la petición de la institución y la información generada para el proceso de acreditación, un nuevo proceso de evaluación ante el organismo acreditador, pero ahora con la presencia de expertos del área designados por el COPAES. El dictamen de evaluación será, en este caso, inapelable.

En síntesis, puede apuntarse que los fundamentos metodológicos de la evaluación académica en las UPM, hoy por hoy, son: 1) La metodología de la evaluación académica determinada por el objeto de la misma; 2) la formulación de los objetivos y criterios de la evaluación; 3) el modelo teórico que condiciona la evaluación; 4) la metodología de la evaluación está influida por los modelos y enfoques teóricos en los que se centren los objetivos evaluativos; 5) las técnicas para la recolección y el registro de la información las fijan el modelo y la metodología instrumentados; 6) las UP adoptan un proceso de evaluación académica con un sistema de componentes o insumos (*inputs*) y de procesos y resultados (*out-puts*); 7) la evaluación de las UP es una responsabilidad de ellas mismas, por lo cual cuentan con la capacidad para realizar su propia evaluación (evaluación interna), misma que complementan con la evaluación externa; 8) en complementación a los esquemas de autoevaluación y evaluación externa, el proceso de acreditación se propone como un mecanismo que debe garantizar la operación de procesos confiables, oportunos y permanentes para el mejoramiento de la calidad de la educación superior; y, 9) un complejo de instancias institucionales e intersectoriales (CONAEVA, CONACYT, ANUIES, FIMPES, CENEVAL, CIEES, etc.), ha constituido un sistema de marcos de referencia, criterios, indicadores, estándares, instrumentos de medición y estrategias que tienen como propósito la calificación de la calidad de la educación superior a partir del criterio de eficiencia.

3.2 Fundamentos Formales de la Evaluación Académica en las Universidades Públicas de México

En la experiencia de la evaluación académica de las UPM que ha sido abordada en este trabajo, se identifican con claridad dos fundamentos formales de la evaluación, a saber: El aseguramiento de la calidad educativa y la rendición de cuentas.

En torno al aseguramiento de la calidad académica, éste implica: a) Un cambio en los esfuerzos de calidad en las escuelas, que pasan de centrarse en la calidad del docente hacia el estudio y optimización de la institución en su conjunto; b) la aplicación de mecanismos de control de la calidad nuevos o complementarios en la enseñanza superior; y c) La creación por primera vez de sistemas de garantía de la calidad y mecanismos relacionados con el rendimiento dentro de la formación continua (Van Der Bergh, 1998).

Además, según Cano García (1998), los factores que tienen mayor incidencia en la calidad educativa son: Profesorado, Currículum, Evaluación y Organización Escolar. Así, en primer término, la *calidad centrada en el profesorado* tiene que ver con la existencia de afirmaciones que hacen depender exclusivamente la *garantía de calidad* de la formación de su profesorado⁴⁹. En un segundo término, la *calidad centrada en los programas formativos*

49 Desde esta perspectiva, la responsabilidad del sistema educativo se descarga en ellos y consideran que la mejora de la calidad del profesorado pasa por: procedimientos rigurosos de selección que permitan elegir solamente a los candidatos más cualificados y muy motivados; una formación pedagógica inicial breve y basada en la práctica; una remuneración suficientemente motivante que evite la fuga de estos profesionales a otras profesiones; planes de desarrollo profesional y una administración que ofrezca posibilidades de promoción. Otros elementos que han sido considerados importantes son la estabilidad del profesorado; el trabajo en equipo y la toma de decisiones compartida; la planificación y coordinación curricular a la

consiste en planificar, proporcionar, y evaluar el currículum óptimo (según los criterios de cada país) para cada alumno, en el contexto de una diversidad de individuos que aprenden (Wilson, 1992: 34). La calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje viene garantizada cuando posibilita, potencia y produce el resultado de humanizar más a todos y a cada uno de los agentes implicados. Y, en tercer término, la *calidad centrada en centros y/o instituciones* no puede lograrse únicamente a través de medidas políticas diseñadas de manera estandarizada y uniforme. De la Orden señala a este respecto: "La calidad de la educación, en cuanto se manifiesta en un producto válido, dependerá fundamentalmente de lo que acontece en la escuela, de las estructuras y procesos de las instituciones educativas" (De la Orden, 1993: 264).

Además, la evaluación académica de las IESP proporciona a la rendición de cuentas -definida como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento- las herramientas necesarias para monitorear la eficacia y la eficiencia -responsabilidad política- de los servidores públicos, una de dos responsabilidades para con la ciudadanía. Con base en la rendición de cuentas, puede afirmarse que las IESP, así como cualquier otro organismo de Estado, deben cumplir con la definición de rendición de cuentas.

La aproximación a la organización interna de las IESP, muestran la necesidad del monitoreo, así como el diseño de incentivos que orienten los intereses del administrador y del profesor/investigador con los intereses del estudiante/alumno. No es una tarea fácil, sin embargo, la evaluación, la publicación de resultados y el diseño de un sistema de estímulos (tanto positivos como negativos), han demostrado su eficiencia para reorientar las tensiones al interior de las IESP. El problema radica en el diseño de las reglas que reorientan tales intereses hacia el bien comunitario. El diseño de una institución para la rendición de cuentas en las IPES, debe partir de las leyes (responsabilidad jurídica) que rigen a las IPES y de los objetivos (responsabilidad política) por los cuales fueron creadas.

En síntesis, es posible anotar que los fundamentos formales de la evaluación académica en las UPM, hoy por hoy, tienen que ver con: 1) el aseguramiento de la calidad; 2) la rendición de cuentas; y 3) el establecimiento de una institución evaluadora autónoma.

vez que un alto grado de autonomía. Desde esta perspectiva como señala Elliot (1993) la evaluación del profesorado puede interpretarse como otra estrategia más del poder coercitivo. Desde un modelo comprensivo la calidad educativa centrada en el profesorado debe atender tanto a la mejora del profesor como a la de la institución.

CONCLUSIONES

A partir del trabajo desarrollado en estos espacios, se hace susceptible la identificación de los siguientes fundamentos metodológicos de la evaluación de la calidad educativa en las Universidades Públicas de México (UPM), a saber: 1) La metodología de la evaluación académica es determinada por el objeto de la misma; 2) la formulación de los objetivos y criterios de la evaluación; 3) el modelo teórico que condiciona la evaluación; 4) la metodología de la evaluación está influida por los modelos y enfoques teóricos en los que se centren los objetivos evaluativos; 5) las técnicas para la recolección y el registro de la información fijadas por el modelo y la metodología instrumentados; 6) las Universidades Públicas (UP) adoptan un proceso de evaluación académica con un sistema de componentes o insumos (*inputs*) y de procesos y resultados (*out-puts*); 7) la evaluación de las UP es una responsabilidad de ellas mismas, por lo cual cuentan con la capacidad para realizar su propia evaluación (evaluación interna), misma que complementan con la evaluación externa; 8) en complementación a los esquemas de autoevaluación y evaluación externa, el proceso de acreditación se propone como un mecanismo que debe garantizar la operación de procesos confiables, oportunos y permanentes para el mejoramiento de la calidad de la educación superior; y, 9) un complejo de instancias institucionales e intersectoriales (CONAEVA, CONACYT, ANUIES, FIMPES, CENEVAL, CIEES, etc.), ha constituido un sistema de marcos de referencia, criterios, indicadores, estándares, instrumentos de medición y estrategias que tienen como propósito la calificación de la calidad de la educación superior a partir del criterio de eficiencia.

Igualmente, el documento considera los siguientes fundamentos formales de la evaluación de la calidad educativa en las UPM: 1) El aseguramiento de la calidad; 2) la rendición de cuentas; y, 3) el establecimiento de una institución evaluadora autónoma. Ambos tipos de fundamentos, los metodológicos y formales, constituyen los fundamentos teóricos de la evaluación de la calidad educativa en las UPM, objeto de estudio del presente trabajo.

Así, con referencia en los fundamentos esbozados y a partir del contenido teórico referido en este ensayo, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

Primera

Los fundamentos teóricos de la evaluación de la calidad educativa en las UPM orientan hacia el entendimiento de que una institución universitaria pública de calidad es aquella que es pertinente, eficiente y eficaz. Y, adicionalmente, se propone aquí que para que la evaluación sirva verdaderamente al propósito del mejoramiento de la calidad, la práctica evaluativa de cada universidad debe garantizar utilidad, equidad y flexibilidad. Además, la evaluación debe constituirse en un medio efectivo de rendición de cuentas.

Segunda

Como se ha podido apreciar a lo largo del trabajo expuesto, no existe un criterio único de calidad aplicable a todas las Instituciones de Educación Superior (IES) por igual, ni un modelo de excelencia único. En el caso de las UPM, aplica la anterior sentencia. Frente a la realidad, o las UPM continúan engañándose a sí mismas y al público ofreciendo lo que nunca podrán cumplir, o empiezan a aceptar que su misión no es la misma que la de instituciones extranjeras, y que necesitan mirar en otras direcciones para encontrar los criterios de excelencia que les son aplicables. En otras palabras, el patrón de medida de la evaluación debe ser aquello que cada UPM es razonablemente capaz de lograr dada su misión específica y su realidad presente. Por lo tanto, se reitera que no puede haber un patrón estándar de calidad aplicable a todas las UPM y que el sistema de evaluación debería ser capaz de manejar diversos criterios de excelencia y, con ello, garantizar una efectiva solidez metodológica evaluativa.

Tercera

En función de lo anterior, resulta difícil, igualmente, plantear un único proceso metodológico de evaluación académica, pues es posible considerar, más bien, aplicar una diversidad de metodologías en función de los objetivos de la evaluación en cada caso concreto.

Cuarta

La estrategia del aseguramiento de la calidad, en el caso de las UPM, considera el mecanismo de la evaluación, mismo que implica la existencia de un organismo que se encargue del proceso de evaluar o acreditar, la autoevaluación institucional, la evaluación por pares académicos, la publicación del reporte de evaluación y la transición de procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad a procesos de acreditación.

Quinta

La evaluación en las UPM está orientada al mejoramiento de la calidad como objetivo principal (evaluación formativa). No obstante, el aumento en la calidad es un fenómeno de largo plazo, que depende de la voluntad y capacidad de las instituciones de mejorar, no del sistema de evaluación. Así, los mecanismos de evaluación que ignoran que la calidad de la educación superior depende de la calidad de cada una de las IES que lo componen están destinados al fracaso; y, por el contrario, los mecanismos que se centran en fortalecer la voluntad y la capacidad de mejorar de las IES son los únicos que tienen oportunidad de alcanzar ese objetivo.

Sexta

En la consideración de las UPM, en el desarrollo de este ensayo se identificaron las siguientes debilidades en el sistema de evaluación actual: 1) Un proceso de evaluación

sin participación integral; 2) la evaluación como discurso político de contraposición; 3) la ausencia de un marco jurídico para el sistema de evaluación vigente; 4) la escasez de transparencia en la evaluación; 5) la carencia de una *metaevaluación*; y, 6) la evaluación como política social deficiente.

Séptima

En México, no existe una ley que contemple la rendición de cuentas de la eficacia en las UPM, salvo los controles internos del Ejecutivo laxamente instrumentados por la SEP. Actualmente, existe un sistema de evaluación y acreditación conformado por asociaciones civiles, las cuales no tienen ninguna obligación para ser llamadas a rendir cuentas¹. Se sugiere, por tanto, la conformación de una Institución Evaluadora estatal y con autonomía administrativa y financiera, así como con independencia política, que desempeñe la evaluación académica como instrumento de la rendición de cuentas. Así se evitaría que su trabajo quedara sujeto a los vaivenes del ciclo político, y se propone que su financiamiento no venga del Ejecutivo sino directamente de la Ley de Ingresos.

Octava

En el contexto de las UPM, la cultura de la evaluación actual es incipiente. La particular cultura de la evaluación, que propone en los hechos el proyecto del poder Ejecutivo de modernización educativa, no contribuye a hacer que la educación despliegue todas sus potencialidades. Por tal motivo, se deben rediseñar las reglas para construir un proyecto de país democrático, fundado en una cultura del conocimiento y de la participación. La evaluación formativa (diagnóstica) parte de los procesos pedagógicos y busca detectar las dificultades y carencias de trabajo educativo en el propio proceso, de suerte que las modificaciones se den antes de que termine la tarea educativa. Así, la mejora del sistema educativo reclama la adopción y desarrollo de un paradigma de evaluación ligado a la evaluación formativa (orientada al desarrollo).

Novena

La actual política de financiamiento orientada por la productividad académica e implementada por la SEP y respaldada por la ANUIES, ha producido un direccionamiento de las tensiones internas que daña el desempeño en la enseñanza. Y es que, debido a la pérdida del poder adquisitivo, pone a competir a profesores por recursos económicos escasos; e instituciones de educación superior -evaluación y acreditación de infraestructura- para obtener financiamientos adicionales federales y estatales, siendo el más perjudicado

¹ El alumno/estudiante, en quien se deposita el bien común, tiene el derecho de participar en un proceso de enseñanza-aprendizaje que lo provea de conocimientos. Estos conocimientos estarían reconocidos a través de su certificado y/o título, los que a su vez serían evaluados por el mercado laboral y la sociedad en general. Es en esta valoración social-laboral donde se encuentra el fin último de la educación superior, pues significaría mejorar la calidad de vida del estudiante/alumno. Las IESP deberán procurar mejorar sus programas o perfiles profesionales, así como sus estrategias de enseñanza; sin embargo, no deben menospreciar todos aquellos medios para difundir su cultura científica y tecnológica, pues es ésta última, la que genera el cambio en las limitaciones informales en la sociedad.

el estudiante/alumno, puesto que sus intereses son mermados; y como resultado de ello, la sociedad en general deja de beneficiarse de una cultura universitaria.

Décima

La propuesta de este trabajo involucra la rendición de cuentas en las UPM, aunque la misma puede extenderse al total de las IES, incluyendo las privadas. Además, la propuesta puede ser útil para los diferentes niveles de educación. Y el análisis se apega a las limitaciones constitucionales, aunque se considera legislar sobre una ley orgánica que rijan la Institución Evaluadora propuesta. La factibilidad de la propuesta se encuentra en la misma rendición de cuentas, pues resulta, en sí misma, una solución tecnológica a la información asimétrica que existe entre la ciudadanía y los representantes. Sin embargo, el desinterés hasta ahora mostrado por los legisladores federales en el tema de educación, y la desconfianza de la ciudadanía hacia los diferentes poderes del Estado, son las principales dificultades a superar.

Por último, expresamos aquí nuestro acuerdo con Tüennergmann (1999: 38) en su utopía para la universidad del siglo XXI, que es aquella que “(...) acepte la evaluación por sus pares y que practique la autoevaluación sistemática de todas sus actividades. Además, que consciente de su responsabilidad social sin menoscabo, de su autonomía, reconozca que está sujeta a la evaluación por la sociedad de la eficiencia y eficacia de su desempeño “accountability”, es decir, a la “rendición de cuentas”. Este esquema que hoy es útil para la reflexión ulterior podrá ser utópico, empero vale la pena procurar que sirva de inspiración en los tiempos por venir.

REFERENCIAS

Aboites, Hugo. (2002). "Examen único y cultura de la evaluación en México". En: Pacheco, Teresa y Díaz, Ángel (Coordinadores). *Evaluación académica*. México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM.

-----, (2003). "La acreditación de los programas de formación profesional para las instituciones de educación superior: las estrategias de la comercialización". En: Teresina, Guadalupe. *Anuario Educativo Mexicano: Visión Retrospectiva*. México: La Jornada y Universidad Pedagógica Nacional.

Alkin, M. C. (1969). "Evaluation theory development". En: *Evaluation Comment*, 2. USA. Pp. 2-7.

Álvarez García, Isaías. (1994). "Cultura de evaluación y desarrollo institucional". En: *Investigación Administrativa*, 1. México: Instituto Politécnico Nacional.

-----, y Topete Barrera, Carlos (1996). "Estrategia integral de gestión para la calidad de la educación básica". En: *Siglo XXI. Perspectiva de la Educación desde América Latina*, vol. 2, núms. 3 y 4, mayo-agosto. México.

-----, (1997). "Modelo para una evaluación integral de las políticas sobres gestión de calidad en la educación superior". En: *Gestión y Estrategia*, 11 y 12, enero-diciembre. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

-----, et al. (1998). "Escenarios para la futura formación de profesores de educación básica en el inicio del siglo XXI". En: *Omnia*, 4. Venezuela: Universidad del Zulia.

Álvarez Molinero, L. (1988). "Evaluación de la docencia en la U.A.M.". En: *Boletín del Instituto de Ciencias de la Educación*, 14. Madrid, España: ICE. Pp. 35-37.

Álvarez, M. (1998). *El liderazgo de la calidad total*. Madrid, España: Escuela Española.

Angulo, J. F. (1992). *Teoría y desarrollo del currículum*. Málaga: Ediciones Aljibe.

Arias, B., Verdugo, M.A., y Rubio, V. (1995). *Evaluación de la calidad y modelo local de Valladolid (Programa Helios)*. España: Ministerio de Educación y Ciencia.

Arnal, J., del Rincón, D., y Latorre, A. (1992). *Investigación educativa. Fundamentos y metodologías*. Barcelona: LABOR.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (1998). *La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales*. México: Colección Documentos ANUIES.

-----, (2000). *La educación superior en el siglo XXI*. Líneas estratégicas de desarrollo. México: Colección Documentos ANUIES.

Ayala, José. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económico.

-----.. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Astin, A. W. (1985). *Achieving Educational Excellence*. San Francisco: Jossey-Bass.

Ball, R., y Halwachi, J. (1987). "Performance indicators in higher education". En: *Higher Education*, 16. Pp. 393-405.

Barak, R. J., y Breier, B. E. (1990). *Successful Program Review*. San Francisco: Jossey-Bass.

Bernillón, A., y Cerutti, O. (1989). *Implantar y gestionar la calidad total*. Barcelona, España: Ediciones Gestión 2000.

Biddle, B., y Anderson, D. (1989). "Teoría, método, conocimiento e investigación sobre la enseñanza". En: Wittrok, M. *La investigación de la enseñanza*, Tomo I. Barcelona: Piados Educador.

Bricall, J. M. (1998). "Participación de la sociedad en las universidades". En: Porta, J., y Llanodonsa, M. (Coordinadores). *La universidad en el cambio de siglo*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Brookover, W, et al. (1974). *School social systems and student achievement Schools can make a difference*. New York: Praeger Publishers.

Buendía, L., y García, B. (2000). Evaluación institucional y mejora de la calidad en la enseñanza superior. En: González Ramírez, T. (Coord.). *Evaluación y gestión de la calidad educativa*. Málaga: Ediciones Aljibe. Pp.203-226.

Cano García, E. (1998). *Evaluación de la calidad educativa*. Madrid, España: La Muralla.

Cardona Andújar, J. (Coordinador). (1994). *Metodología innovadora de la evaluación de centros educativos*. Madrid: Zaenz y Torres.

Carr, W., y Kemmis, S. (1988). *Teoría crítica de la enseñanza*. Madrid: Editorial Martínez Roca.

Casanova, M. (1997). *Manual de evaluación educativa*. Madrid: La Muralla

Castillo, S. y Gento, S. (1995). "Modelos de Evaluación de Programas Educativos". En: Medina, A., y Villar, L. *Evaluación de Programas Educativos, Centros y Profesores*. Madrid: Universitas.

Cave, M., et al. (1997). "The use of performance indicators in higher education". En: *Higher Education Policy*, Series 3. USA: Jessica Kingsley Publishers.

Center for Quality Assurance an Evaluation of Higher Education y Comité National d'Evaluation. (1998). *Evaluation of european higher education: A status report*. Dinamarca y Francia.

Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (2000). *Plan estratégico 2003-2010*. México: CENEVAL. En: [<http://ceneval.edu.mx/portalceneval>].

------. (2004). *CENEVAL. ¿Quiénes somos? Estatuto*. México: CENAVAL En: [<http://www.ceneval.edu.mx/portalceneval/>].

Colás, P. y Rebollo, M. A. (1993). *Evaluación de programas: Una guía práctica*. Sevilla: Kronos.

Cobo, J. M. (1985). "El reto de la calidad en la educación. Propuesta de un modelo sistemático". En: *Revista de Educación*, 308. España.

Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. (2003). *Más de una década de impulso a la calidad de la educación superior en México*. México: Secretaría de Educación Pública, ANUIES y CONPES.

------. (2004a). *Resultados y estadísticas*. México: CIEES. En: [<http://www.ciees.edu.mx/>].

------. (2004b). *¿Qué son los CIEES?* México: CIEES. En: [<http://www.ciees.edu.mx/>].

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2003). Convocatoria del Padrón Nacional de Posgrado 2003. México: CONACYT. En: [<http://www.conacyt.mx/dafcyt/pfpn/convPNP02-03.pdf>].

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (1989). *Lineamientos y Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior*. México: COPAES.

------. (2004a). *Integrantes de COPAES*. México: COPAES. En: [http://www.copaes.org.mx/que_es_el_copaes/que_es_el_copaes_completa.htm].

------. (2004b). *Programas Acreditados*. México: COPAES. En: [http://www.copaes.org.mx/sitios_de_interes/programas_acreditados_completa.htm].

------. (2004c). *Marco General para los procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior*. México: COPAES. En: [<http://www.copaes.org.mx/>].

------. (2004d). *Principios del COPAES*. México: COPAES. En: [http://www.copaes.org.mx/que_es_el_copaes/que_es_el_copaes_completa.htm].

Cook, T., y Reichardt, Ch. (1986). *Métodos cualitativos y cuantitativos en la investigación evaluativa*. Madrid: Morata.

Crespo, A. (2000). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, cultura de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Cronbach, L. J. (1963). "Course improvement through evaluation". En: *Teachers College Record*, 64. USA. Pp. 672-683.

------. (1980). *Toward reform of program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

De la Orden, A. (1993). "La escuela en la perspectiva del producto educativo. Reflexiones sobre evaluación de centros educativos". En: *Bordón*, 45 (3). España. Pp. 263-270.

De Miguel Díaz, M. (1994). "La calidad de la educación y las variables de proceso y producto. Donostia. Eusko Ikaskuntza". En: *Cuadernos de Sección. Educación*, 8. País Vasco. (S/e). Pp. 29-51.

----- (1997). "La evaluación de los centros educativos. Una aproximación a un enfoque sistémico". En: *Revista de Investigación Educativa*, vol. 15, no. 2. España.

Díaz Barriga, A. F., y Hernández Rojas, G. (1999). *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo*. México: McGraw Hill.

Díaz, Ángel. (2002). "Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos". En: Pacheco, Teresa. *Evaluación académica*. México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM.

Eisner, E. W. (1979). *The perceptive eye: Toward the reformation of educational evaluation*. Stanford, California: Standard Evaluation Consortium.

----- (1981). *The methodology of quantitative evaluation: The case of educational connoisseurship and educational criticism*. Stanford: Stanford University.

----- (1998). *El ojo ilustrado. Indagación cualitativa y mejora de la práctica educativa*. Barcelona: Paidós Educador.

Elliot, J. (1993). "Conocimiento, poder y evaluación del profesor". En: W. Carr. *Calidad de la enseñanza e investigación-acción*. Sevilla: Diada Editora. Pp. 115-131.

El-Khawas, E. (1993). "Acreditation and evaluation: Reciprocity and exchange". En: *Conference on Frameworks for European Quality Assessment of Higher Education*. Copenhagen.

Escudero, J. (1998). "Consideraciones y propuestas sobre formación permanente del profesorado". En: *Revista de Educación*, 317. España.

Esteban, M. C., y Montiel, J. U. (1990). "Calidad en el centro escolar". En: *Cuadernos de pedagogía*, 186. España. P. 175.

Farley, J. (1985). *Reconceptualization of vocational education program evaluation*. Ohio: University Ohio.

Fernández, M. (1995). *La educación: constantes y problemática actual*. Barcelona: Ceac.

Florez, R. (1999). *Evaluación pedagógica y cognición*. Bogotá: McGrawHill.

Fuentes, A. (1988). *Procesos funcionales y eficacia de la escuela*. Un modelo causal. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.

Gago Huguet, Antonio. (2001). *Apuntes acerca de la evaluación educativa*. México: Secretaría de Educación Pública.

García Garduño, J. M. (2000). "¿Qué factores extraclase o sesgos afectan la evaluación docente en la educación superior?". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, I (10). México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Pp. 303-324.

Garvin, D. 1984. "What does product quality really mean?". En: *Sloan Management Review*, 26 (1). USA.

George, M. D. (1982). "Assessing Program Quality". En: Wilson, R. (Ed.). *Designing Academic Program Review*. San Francisco: Jossey Bass.

Gil, F. (1988). "Análisis de los conceptos de coherencia docente y coherencia del centro como indicadores de la calidad educativa". En: *IX Congreso Nacional de Pedagogía*. España. P. 270.

Glaser, R., y Silver, E. (1994). "Assessment, Testing and Instructions: Retrospect and Prospect". En: *Review of Research in Education*, 20. USA. Pp. 393-423.

Goldsmith, Patrick y Péres, Ángel. (1997). *Diccionario Oxford Escolar*. Great Britain: Oxford University Press.

González, M., y Escudero, J. (1987). *Innovación educativa. Teorías y procesos de desarrollo*. Barcelona: Humanitas.

González Ramírez, T. (2000). "Modelos de análisis secuencial en inspección educativa". En: Matas Terrón, A., García Jiménez, E., Gil Flores, T., y González Ramírez, T. *Análisis de datos II*. Sevilla, España: Kronos.

Goodman, O., y Pennings, J. (1977). *News perspectives on organizational effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.

Guba, E., (1989). "Criterios de credibilidad en la investigación naturalista". En: Gimeno, J., y Pérez. A. *La Enseñanza: su teoría y su práctica*. Madrid: AKAL.

-----, y Lincoln, Y. (1982). *Effective evaluation*. California. Jossey Bass Publishers.

Guerci, B. (1993). *La cuestión de los fines en la educación*. San Salvador de Jujuy: Secretaría de Ciencia y Técnica y Estudios Regionales.

Hall, G. (1987). "The principal's role in setting school climate". En: *American Educational Research Association*. Washington.

Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, Jhon. (1998). *The federalist, a commentary on the constitution of the United States*. Traducción de Gustavo Velasco. México: Fondo de Cultura Económica.

Harvey, L., y Green, D. (1993). "Defining quality". En: *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18 (1). USA.

H. Congreso de la Unión. (2001). Código Civil Federal. México: Cámara de Diputados.

-----, (2001). Ley General de Educación. México: Cámara de Diputados. En: [<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>].

-----, (2003). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Documento 18. México: Cámara de Diputados. En: [<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>].

Hernández Pina, F. (1995). *Bases metodológicas de la investigación educativa. Fundamentos*. Murcia: D. M.

Holdaway, E. A. (1988). "Institutional Self-Study and the improvement of quality". En: Kells, H. R. y Van Vught, F. (Eds.). *Self regulation, self-study and Program review in Higher Education*. Culemborg, N. L.: Lemma.

Hüfner, K., y Rau, E. (1987). "Measuring performance in higher education: Problems and perspectives". En: *Higher education in Europe*, 12 (4). Gran Bretaña. Pp. 5-13.

Ibarra Mendivil, J. L. (2002). "Retos y perspectivas de la educación superior en México". En: Valencia Carmona, S. (Coord.). *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII. Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 129-144.

Ibarrola, M. (1992). *La evaluación del trabajo académico desde la perspectiva del desarrollo sui generis de la educación superior en México*. México: CIIES.

Jofre, L., y Vilalta, J. (1998). "El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Los objetivos del Plan: Evaluación para mejorar". En: *Revista de Educación*, 315. España. Pp. 97-108.

Kells, H. R. (1988). "Perspectives on university self-assessment for western Europe". En: Keels, H. R., y Van Vught, F. A. (Editores). *Self-regulation, selfstudy and program review in Higher Education*. Culemborg, NL: Lemma.

Kent, Rollin. (2002). Los temas críticos de la educación superior en América latina en los años noventa, estudios comparativos. México: Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Kogan, M. (1986). "The evaluation of higher education. An introductory review". En: *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, 10 (2). USA. Pp. 125-139.

Kuhn, T. (1981). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Llarena de Thierry, R. (1997). "La experiencia mexicana en evaluación universitaria institucional en México". En: *Perfiles Educativos*, 53 y 54. México: CISE-UNAM, Pp. 18-29.

López, José. (1998). *Corrupción y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- López Mojarro, M. (1999). *A la calidad por la evaluación*. Madrid, España: Escuela Española.
- López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en la educación*. Madrid, España: Escuela Española.
- Lotto, L. S. y Astuto, T. A. (1984). "Effective schools and school improvement: A comparative analysis of two lines of inquiry". En: *Educational Administration Quarterly*. USA.
- Madaus, G. F. (1979). *Taxonomía de los objetivos de la educación*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Martínez, M. (1991). *La investigación cualitativa etnográfica en educación. Manual teórico práctico*. México: Trillas.
- Mateo Andrés, J. (1995). "Análisis de instrumentos de evaluación de cetros". En: *Revista Galega de Psicopedagogía*, 6. España: Monográfico. Pp. 69-98.;
- McDonald, B. (1983). "The evaluation of the humanities curriculum proyect: A holistic approach". En: *Theory into practice*, 3. Pp. 157-189.
- Medina Rivilla, A., y Villar Angulo, A. (Coord.). (1995). *Evaluación de programas, centros y profesores*. Madrid, España: Universitas.
- Mettfeel, N. S., y Michael, W. B. (1967). "A paradigm involving multiple criterion measures for the evaluation of the effectiveness of school programs". En: *Educational and Psychological Measurement*, 27. USA. Pp. 931-943.
- Monedero, J. (1998). *Bases Teóricas de la Evaluación Educativa*. Granada: Aljibe.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de. (1998). *El espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa. Traducción de Nicolás Estévez.
- Mora, J. G. (1991). *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias*. España: Consejo de Universidades.
- (1998). "La evaluación institucional de la universidad". En: *Revista Educación*, 315. España.
- Moss, P. (1996). "Enlarning the dialogue in Educational Measurement: voices from Interpretative Research Traditions". En: *Educational Researcher*, 25 (1). USA. Pp. 20-29.
- Muñoz Cantero, J. M. et al. (1995). "Análisis de la evaluación de la docencia universitaria por los alumnos de la Universidad de La Coruña". En: AIDIPE (Comp.). *Estudios de investigación educativa e intervención psicopedagógica*. Valencia: AIDIPE. Pp. 289-293.
- Nevo, D. (1986). "The conceptualization of educational evaluation". En: E. R. House (Edit). *New Directions in Educational Evaluation*. London: The Falmer Press. Pp. 15-30.

----- (1997). *La evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa*. Bilbao: Mensajero.

Noguez, Antonio. (2004). *Evaluación continua y mejoramiento de la calidad*. Discurso en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México. México: Primer Congreso de Educación Pública. En: [<http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx>].

North, Douglass C. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo (2000). *Further Thoughts on Horizontal Accountability*. USA: S/e.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (1994). Programme on Institutional Management in Higher Education (MHE). *Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education*. USA: OCDE.

----- (1996). *Reseña de las políticas de educación superior en México: recomendaciones de los examinadores externos*.

----- (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación*. México, Educación Superior, OCDE, París / Francia, 1997, p. 52.

Ortmann, Andreas. (1996). *The internal organization of colleges and universities: a game theoretic approach*. USA: Harvard Business School. En: [<http://www.home.cerge-ei.cz/ortmann/papers/05iolac.pdf>].

Owens, T. R. (1973). "Educational evaluation by adversary proceedings". En: House, E. R. (Comp.). *School evaluation: The politics and process*. Berkeley: McCutchan.

Pacheco, Teresa y Díaz Ángel. (2002). *Evaluación académica*. México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM.

Parlett, M., y Hamilton, D. (1983). "La Evaluación como Iluminación". En: Sacristán, J., y Pérez Gómez, A. *La enseñanza: Su teoría y su práctica*. Madrid, España: Akal. Pp. 450-466.

Pérez Juste, R. (1995). "Evaluación de programas educativos". En: Medina Rivilla, A., y Villar Angulo, L. M. *Evaluación de programas educativos, centros y profesores*. Madrid, España: Universitat.

Pérez Juste, R., y Martínez de Aragón, L. (1989). *Evaluación de centro y calidad educativa*. Madrid: Cincel.

Pérez, G. (1998). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. Métodos*. Madrid: La Muralla.

Popham, W. J. (1980). *Problemas y técnicas de evaluación educativa*. Madrid: Anaya.

Popkewitz, T. (1988). *Paradigma e ideología en investigación educativa*. Madrid: Mondari.

Puente, Julio. (2004). *La administración educativa y las instituciones para la evaluación del sistema educativo*. España: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE). En: [<http://www.ince.mes.es>].

Purkey, S., y Smith, M. (1983). "Effective School: A review". En: *The Elementary School Journal*, 83. USA. Pp. 427-452.

Quintanilla, M. A. (1996). "Nuevas ideas par la universidad". En: Allen, J., y Morales, G. (Editores). *La universidad del siglo XXI y su impacto social*. Gran Canaria: Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

Rasmusen, Eric. (1996). *Juegos e información. Una introducción a la teoría de juegos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Espinar, S. (1997). "La evaluación institucional universitaria". En: *Revista de Investigación Educativa*, 15 (2). España. Pp. 179-214.

Rodríguez, J., y Beltrán, R. (1988). "Elementos básicos de un modelo para evaluar escuelas universitarias de administración". En: *Revista de Investigación y Gerencia*, 1 (3). Caracas, Venezuela: Paral.

Rodríguez, S. (1997). "La evaluación institucional universitaria". En: *Revista de Investigación Educativa*, 15 (2). España. Pp. 179-214.

Rotger, B. (1989). *Evaluación formativa*. Madrid: Cincel.

Rojo, J. M. (1993). "La autonomía universitaria y la búsqueda de la calidad". En: Burgen, A. *Metas proyectos de la educación superior: una perspectiva internacional*. Madrid, España: Fundación Universidad-Empresa.

Ruiz, C. (1998). *Instrumentos de investigación educativa*. Barquisimeto: CIDEG.

Ruiz, J. Ma. (1998). *Cómo hacer una evaluación de centros educativos*. Madrid: Narcea.

Rul, J. (1995). *La memoria evaluativa del centro educativo. Un modelo integral de evaluación organizativa y curricular*. Generalitat de Catalunya: Colecciones de Gestión.

Rutter, M. (1979). *Fifteen thousand hours: Secondary schools on children*. Cambridge: Harvar University Press.

----- (1983). "School effects on pupil progress: Research findings and polity implications". En: Schulman, L., y Sykes, G. (Eds). *Handbook of reaching and policy*. New York: Longman.

Salmerón, H. (1989). "El C.A.E.S., un cuestionario piloto sobre evaluación de calidad de los espacios arquitectónicos escolares". En: *IX Congreso Nacional de Pedagogía*. Madrid, España.

Santos Guerra, M. A. 1991. "Estrategias para la evaluación interna de los centros educativos". En: *Curso de formación para equipos directivos*. Cuaderno 9. Madrid, España: Ministerio de Educación y Ciencia.

Schmidt, W., Jakwerth, H., y McKnight, C. (1998). "Curriculum sensitive assessment: content does make a difference". En: *International Journal of Educational Research*, 29. USA. Pp. 503-527.

Schoemaker, J., y Fraser, H. (1987). "What principal can do: Some omplications from studies of effective schooling". En: *Phi delta Kappan*, 63. USA.

Scriven, M. (1967). "The methodology of evaluation". En: Stake, R. E. (Comp.). *Curriculum evaluation*. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation (I). Chicago: Rand McNally.

Secretaría de Educación Pública. (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 19952000*. México: SEP.

----- (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP. En: [<http://www.sep.gob.mx>].

Shubik, Martin. (1992) *Economía Política, un enfoque desde el punto de vista de la teoría de juegos*. México: Fondo de Cultura Económica.

----- (1996). *Teoría de juegos en las ciencias sociales. Conceptos y soluciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

Stake, R. E. (1975). "La evaluación de programas, es especial la evaluación de réplica". En: Dockrell, W. B., y Halminton, D. *Nuevas reflexiones sobre la investigación educativa*. Madrid, España: Narcea.

Stöel, W., y Scheerens, J. (1988). *The stability of school effects across context and nations*. New Orleans: AERA Convetion.

Stufflebeam, D. L. (1969). *A depth study of the evaluation requeriment. Theory into practive*. (S/ e). USA.

-----, y Skinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid. Paidos.

Tejedor, F. J. (1997). "La evaluación institucional en el ámbito universitario". En: *Revista Española de Pedagogía*, 2 (8). España. Pp. 413-428.

Tiana, A. (1993). "Evaluación de centros y evaluación del sistema educativo". En: *Bordón*, 45 (3). España. Pp. 283-293.

Tyler, Lewis A., y Bernasconi, A. (2009). "Evaluación de la educación superior en América Latina: Tres órdenes de magnitud". En: *Development Discussion Paper 700*. USA: Harvard Institute for International Development-Harvard University.

Tünnermann Bernheim, Carlos. (1999). *La universidad de cara al siglo XXI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Praxis.

- Tyler, L. L. (1967). "Changing concepts of educational evaluation". En: Stake (Comp.). *Perespectives of curriculum evaluation*. New York: Rand McNally.
- Tyler, R. (1950). *Principios Básicos del Currículo*. Argentina: Troquel.
- Van Der Berghe, W. (1998). *Aplicación de las normas ISO 9000 a la enseñanza y la formación. Interpretación y orientaciones desde una perspectiva europea*. Luxemburgo: CEDEFOP.
- Van Der Moler, H. J. (1999). *Creación, transmisión y aplicación del conocimiento a través del sistema de educación superior: una perspectiva internacional*. Madrid, España: Fundación Universidad-Empresa.
- Van De Ven, A., y Ferry, D. (1980). *Measuring and assessing organizations*. New York: Wiley.
- Ugalde, Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México. México: Instituto Federal Electoral.
- Villarroel, C. (1999). Mitos y leyendas de la evaluación y acreditación universitarias. Documento de trabajo. Cumaná, Venezuela: Universidad Politécnica.
- Vroeijensti, T., y Acherman, H. (1991). "Evaluación de la calidad basada en el control frente a la evaluación de la calidad basada en la mejora". En: De Miguel, M., Mora, J. G., y Rodríguez, S. *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid, España: Consejo de Universidades. Secretaría General.
- Weber, L. (2003). "Justification and methods of university evaluation: A european perspective". En: *Research Institute for Economy, Trade and Industry*. Japón: RIETI.
- Wilson, J. D. (1992). *Cómo valorar la calidad de la enseñanza*. Madrid, España: Pídots MEC.
- Wolf, R. L. (1973). "The citizen as jurist: A new mode of educational evaluation". En: *Citizen Action in education*, 4. USA.
- (1975). "Trial by jury: A new evaluations method". En: *Phi Delta Kappan*, 57. USA. Pp. 185-187.
- Wolf, R. M. (1998). "Validity issues in international assessment". En: *International Journal of Educational Research*, 29. USA. Pp. 491-501.
- Yorke, D. (1987). "Indicators of institutional achievement: Some theoretical and empirical considerations". En: *Higher Education*, 16 (1). USA.

SOBRE O AUTOR



MIGUEL ANGEL MEDINA ROMERO - Doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional (México); Maestro en Acceso a la Información, Transparencia y Acceso a la Información por la Universidad Virtual del Estado de Michoacán (México); y Abogado y Licenciado en Economía por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México). Fue colaborador académico de Naciones Unidas (USA) en el Informe sobre Desarrollo Humano de Michoacán

2007, del Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo; y becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de la Academia Mexicana de Ciencias y del Programa para el Mejoramiento del Profesorado de la Secretaría de Educación Pública. Se ha especializado en educación superior y formación, tutoría y diseño instruccional para ambientes virtuales y a distancia por la Universidad Virtual del Estado de Michoacán (México). Ha efectuado proyectos de investigación, informes técnicos y trabajos de divulgación en torno a la educación superior y la evaluación de la calidad educativa en las instituciones de educación superior. Fue integrante de la Comisión Coordinadora de Evaluación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, así como de su Comisión Coordinadora de Acreditación y de su Comisión de Mejora Continua, órganos colegiados que gestionaron exitosamente la primera acreditación del programa de Licenciatura en Derecho de esa casa de estudios. Y se desempeñó, igualmente, como coordinador del programa académico de posgrado de Maestría en Innovación Pedagógica en la Universidad Virtual del Estado de Michoacán (México). Actualmente es profesor e investigador titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, donde coordina el Seminario de Derecho y Ciencias Sociales. También, es académico fundador e invitado del Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán (México), donde coordina los trabajos del Seminario sobre Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad en las Instituciones Educativas. Y es acreditador internacional por el Instituto Internacional de Acreditación del Derecho, A.C., y la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Derecho en América Latina, A.C.

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO: FUNDAMENTOS, CRÍTICA Y PROPUESTA

🌐 www.atenaeditora.com.br
✉ contato@atenaeditora.com.br
📷 @atenaeditora
📘 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO: FUNDAMENTOS, CRÍTICA Y PROPUESTA

🌐 www.atenaeditora.com.br
✉ contato@atenaeditora.com.br
📷 @atenaeditora
📘 www.facebook.com/atenaeditora.com.br