



**SECRETARÍA ACADÉMICA**  
**COORDINACIÓN DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO**

*“El modelo de evaluación institucional: caso UPN Ajusco”*

Tesis que para obtener el Grado de  
**Maestra en Desarrollo Educativo**  
Presenta

Erica Rivas Bazán

Director de Tesis: **Dr. Andrés Lozano Medina**

Ciudad de México

Fecha 12 de diciembre de 2018

## ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1. Sobre educación superior, evaluación y calidad educativa	14
Introducción	
1.1 Perspectivas conceptuales sobre educación superior	14
1.2 Conceptualización de la evaluación	19
1.3 De la evaluación educativa	21
1.4 Evaluación de instituciones educativas	22
1.5 Conceptualización de calidad educativa y su relación con los productos de aprendizaje	23
1.6 Factores de calidad educativa	25
Capítulo 2. Marco de referencia de las políticas de evaluación en la educación superior en México (1980-2000)	29
Introducción	
2.1 La educación superior y su relación con los organismos internacionales	29
2.2 Los organismos internacionales como referentes que marcaron las políticas de evaluación en la educación superior en México	30
2.3 Principales referentes de la política educativa	31
2.4 Las políticas de evaluación en la educación superior en México en la década de los ochenta	38
2.5 La política de evaluación en la educación superior en México en la década de los noventa	41
2.6 La política de evaluación en la educación superior en México en la primera década del milenio	47
Capítulo 3. De la evaluación institucional (Comisión Interna de Administración. Caso Universidad Pedagógica Nacional UPN)	51
Introducción	
3.1 Finalidad y operación de la Universidad Pedagógica Nacional	51
3.2 Desempeño institucional de la Universidad Pedagógica Nacional	53
3.3 Contexto de la evaluación institucional	59
3.4 Objetivo de la evaluación del desempeño institucional desde la revisión del modelo de evaluación institucional reportado en la Comisión Interna de Administración. UPN	61
3.5 Modelos de evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES)	65
3.6 Aspectos de la evaluación de las IES	72
3.6.1 Criterios de evaluación de las IES	73
3.6.2 Evaluación de las IES	74
Capítulo 4 Indicadores de desempeño académico (atención a estudiantes. Caso UPN)	78
Introducción	

4. Indicadores de desempeño institucional	78
4.1 Revisión de propuesta de indicadores	80
4.2 Proceso de integración de indicadores institucionales reportados en la Comisión Interna de Administración	83
4.2.1 De la hechura del informe de autoevaluación en la UPN	84
4.3 Análisis crítico de las limitaciones del modelo de evaluación institucional de la UPN	87
4.4 Propuesta de un modelo de evaluación que incluya indicadores de seguimiento de egresados	88
Conclusiones	99
Referencias	102

## **Introducción**

El ámbito de la educación superior está experimentando importantes transformaciones, en un proceso de cambio que inició hace varias décadas. Esto va aparejado al importante cúmulo de modificaciones que han tenido lugar en otros espacios, como el político, el científico, el tecnológico y el económico. A partir de esto, las universidades, particularmente las públicas, fungen como cajas de resonancia que se ven ante el reto de adaptarse a nuevas necesidades sociales y laborales, así como también a las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales, con lo que las nociones de evaluación y calidad se vuelven centrales. En este contexto la evaluación institucional es un instrumento que legitima las actividades académicas, presupuestales y de gestión al reproducir información para la toma de decisiones, en documentos rectores como los planes de desarrollo institucional y programas de trabajo anuales, así como para la sociedad, los mercados de trabajo y padres de familia. La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) ha tenido el desafío de elevar la calidad de la educación que imparte y, por ende, auxiliarse en sus tareas de planeación, de un modelo de evaluación institucional que le permite obtener insumos informativos relevantes.

Para esta investigación se revisarán las etapas ingreso, permanencia y egreso del nivel de Licenciatura, del sistema escolarizado de la Unidad Ajusco de la UPN, así como sus indicadores. Esto principalmente para dar cuenta de la necesidad de incluir un cuarto tramo correspondiente a seguimiento de egresados, a fin de establecer las limitaciones del actual modelo de evaluación y su posible desconexión con aspectos esenciales de un proceso de tal naturaleza: orientar la toma de decisiones, la política institucional y las acciones y medidas específicas para atender las necesidades que se detecten en cuanto al desempeño y la gestión universitaria.

Así, el objetivo de este trabajo es analizar el modelo de evaluación institucional de la UPN, Unidad Ajusco, específicamente en la observación de la estructura de indicadores reportado en el Informe de Autoevaluación, presentado periódicamente ante la Comisión Interna de Administración para dar cuenta del desempeño institucional.

Para ello, se hará énfasis en el ámbito de estudiantes correspondiente a la estructura que presenta el reporte de la matrícula de Licenciatura del sistema escolarizado, en tres esferas

que conforman la trayectoria escolar de los alumnos, a saber: ingreso, permanencia y egreso. El análisis de estas dimensiones del modelo de evaluación aplicado en la UPN tiene la finalidad de establecer sus limitaciones y su eventual desconexión con aspectos esenciales de un proceso de evaluación: orientar la toma de decisiones, la política educativa institucional y las acciones y medidas específicas para atender las problemáticas que se detecten en cuanto al desempeño institucional y la gestión universitaria.

El diseño estructural de la presente investigación se basó en la referencia bibliográfica propuesta por Roberto Hernández Sampieri de acuerdo con lo siguiente:

El enfoque de la metodología de investigación es el cualitativo, porque se desprende de las descripciones, interpretaciones e información, resultado de la observación cotidiana y estructurada de una experiencia laboral mediante la revisión de documentos de trabajo, informes de primera mano (elaborados por las áreas que conforman esta Casa de Estudios).

La participación en los procesos de evaluación institucional me dio la posibilidad de colaborar en la recolección, procesamiento y descripción de datos para la elaboración de los informes de autoevaluación reportados ante la Comisión Interna de Administración. A partir de esta experiencia es que se construye una perspectiva interpretativa y analítica de la estructura de la evaluación institucional y de la estructura de los indicadores académicos, y es posible esbozar un panorama de lo que actualmente opera y lo que podría contribuir a una mejor operación, pero todavía no se realiza.

Por lo anterior, en este trabajo se trazan descripciones y reflexiones respecto al objeto de estudio, recabadas por medio de la observación e intervención en el proceso de evaluación institucional que involucra la integración de datos en diferentes etapas de la evaluación institucional:

1. Análisis de datos a reportar.
2. Selección de instrumentos de acopio de información.
3. Elaboración de formatos.
4. Procesamiento de datos.

Para la elaboración del reporte de indicadores se selecciona el periodo que corresponda. Para este trabajo de investigación se realizará el análisis de los indicadores en el rubro de atención a estudiantes. Asimismo, se buscó que el proceso de indagación fuera más dinámico

en cuanto a la interpretación de hechos y datos, buscando mediante este enfoque entender las variables que intervienen.

El marco de referencia es el fenómeno en torno a las políticas educativas, en los conceptos fundamentales que muestren a la evaluación institucional desde la política educativa, partir de tres conceptos angulares: educación superior pública en México en tres periodos sexenales, evaluación institucional y evaluación política; para establecer la interrelación que tiene lugar en el espacio universitario, específicamente en lo que atañe al nivel licenciatura. Los autores que se retoman para este análisis son Luis F. Aguilar, Pedró Francesc e Irene Puig, Jaime Ricardo Valenzuela, Angélica Buendía, entre otros. Aunado a lo anterior, se ilustra cómo la evaluación surge a la luz de las políticas educativas y su impacto en la educación superior en las últimas cuatro décadas, que han fungido como antecedentes para el encuadre en la construcción de políticas educativas; así como el papel que jugaron los organismos internacionales para la inclusión de estas categorías en la educación superior de México.

En cuanto al marco teórico, se establecieron dos etapas en el proceso de la investigación. En primer lugar, se acudió a la revisión de literatura más importante mediante la consulta y recopilación de información. Asimismo, se revisaron las teorías y conceptos actuales, lo que permitió determinar una perspectiva teórica o de referencia. La revisión bibliográfica inició con la selección de lecturas de autores que se relacionaban directamente con política, política educativa, políticas de evaluación en educación superior en las décadas de los ochenta, noventa y dos mil. Estas fuentes fueron primarias: libros, artículos, documentos oficiales, reportes de asociaciones, trabajos presentados en conferencias o seminarios, páginas *web*, artículos de Internet y otros. Es así como se llega a los elementos teóricos planteados por los autores antes mencionados.

De acuerdo con la revisión de las problemáticas que enfrenta actualmente la educación superior, el tema de la evaluación institucional provee respuestas acerca de la calidad y optimización de los recursos. Por ello, es que un modelo sólido de evaluación institucional puede constituir la principal fuente de información para la toma de decisiones. Asimismo, se puede afirmar que dados los pocos avances y pertinencia de los procesos y mecanismos de evaluación que operan en la UPN desde 1979, es necesario replantear la idea de una remodelación de estos aspectos y dejar de ver la evaluación como un requisito que se debe cumplir para recibir financiamiento público extraordinario o para cumplir con requerimientos

de instancias externas, a través de cubrir ciertos referentes o cumplir con indicadores o metas relacionadas con el desempeño institucional o, peor aún, con la calidad. Con esta reflexión se busca hacer énfasis en que hoy en día el papel de la educación y su articulación con los procesos de evaluación institucional son un punto de discusión en la agenda de la educación superior y su calidad, lo que lleva a considerar las ventajas y limitaciones prevaletentes. Es importante señalar que, en nuestro país, la mayoría de los esquemas de evaluación son excesivamente burocráticos, privilegian los datos de gestión y de presupuesto, además de ser francamente débiles en cuanto a mecanismos de seguimiento.

El modelo de evaluación institucional (informe de autoevaluación UPN presentado ante la Comisión Interna de Administración) está centrado en la rendición de cuentas, contrario a lo que establecen otros modelos de evaluación institucional como es el caso de los llamados modelos centrados en la evaluación del cambio que tienen como propósito la calidad educativa, que señalan como tareas principales las de ofrecer información de utilidad a la sociedad, para comprender mejor la calidad de la educación, son modelos para las instituciones educativas que necesitan conocer los aspectos a mejorar y el modo de hacerlo.

De ello, se destacan los aspectos positivos, al tiempo que se hace una caracterización crítica de las falencias existentes para proponer un modelo detallado que permita un ejercicio evaluativo integral, detallado, relevante y pertinente, que sirva para trazar una política institucional afín a la misión de la UPN.

Como premisa básica que impulsa esta investigación expresaremos que una labor de evaluación integral constituye un medio esencial para que las universidades logren diseñar e implementar acciones y estrategias de largo aliento para mejorar la calidad de la educación que imparten, en un contexto de eficiencia y eficacia. La transformación que requiere la terciaria en nuestro país y, particularmente la que le es exigible a la UPN, encuentra su piedra de toque en la configuración de un esquema de análisis del desempeño institucional que le provea de los datos y la información necesarios para mejorar sus tareas y su gestión de forma integral. Por lo tanto, este trabajo aborda la estructura de indicadores de atención a estudiantes de la UPN, utilizando para ello un enfoque basado en la observación y revisión del objeto de estudio. Se tiene en cuenta que el modelo de evaluación institucional es el mismo desde la creación de la UPN, hace casi cuarenta años, y que no ha tenido cambios en su estructura que

respondan a las necesidades de gestión y toma de decisiones actuales, es que se justifica la presente investigación.

A partir de estos referentes, se realiza la revisión y análisis de cómo la UPN ha implementado un modelo de evaluación institucional, el ya mencionado Informe de Autoevaluación presentado ante la Comisión Interna de Administración (CIA), específicamente en el nivel licenciatura, con la intención de determinar las dificultades que presenta para la toma de decisiones con un modelo que se considera limitado, enfocado a una rendición de cuentas y con un marcado carácter justificativo del ejercicio presupuestal, en comparación con otros modelos de evaluación, tal es el caso de la Universidad Veracruzana, que ejemplifica un modelo consistente de evaluación institucional en tanto que incluye un tramo más que el de la UPN, que es precisamente el de seguimiento de egresados, que señala como tareas primordiales las de ofrecer información de utilidad a la sociedad para comprobar la calidad de la educación ofertada por las IES.

De igual forma, se asume que el modelo UPN no es compatible con lo establecido desde principios de la década de los noventa, cuando la evaluación adquiere un lugar prioritario, simboliza el principal elemento de cambio institucional, por lo que se priorizó el financiamiento de la educación superior y su calidad. Sobre este planteamiento, han sido diversas las políticas en materia de evaluación que intentan mejorar la calidad de los servicios que ofrecen las IES en cuanto a fomento del perfil académico, pertinencia y competitividad de la investigación científica-tecnológica, capacidad de planeación y gestión académico-administrativa de los órganos de gobierno, entre otros. Ante este panorama, la evaluación se ha convertido en un tema central en los ítems de educación superior en cuanto a evaluación de la calidad.

De lo antes expuesto se puede decir que la presente investigación encuentra su justificación en varios sentidos. El primero corresponde a la conveniencia, pues el tema de la evaluación institucional se ubica como una de las premisas de las políticas educativas de nuestro país, pues es el eje orientador en la toma de decisiones de las autoridades al frente de las IES, así como al mejoramiento de las funciones sustantivas (investigación, docencia y difusión de la cultura). Sin embargo, al revisar el modelo de evaluación de la UPN Unidad Ajusco, se encontró que es limitado en su estructura, principalmente en lo que refiere a los ejes estructurantes de la Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal

(CODySP), órgano encargado de elaborar el orden del día de los temas a tratar en cuanto a contenido, así como apego a lo que se denomina términos de referencia, que definen la estructura y apartados que se deben incluir en el informe de autoevaluación institucional. De ahí que surjan interrogantes acerca de la pertinencia y relevancia de la implementación de este modelo.

El segundo aspecto que se considera importante abordar es el de la relevancia social. Los gobiernos de las últimas cinco décadas han puesto especial énfasis en la labor de la educación superior dentro de la sociedad. Asimismo, se debe destacar el crecimiento de este nivel en los últimos años, sobre todo si se tiene en cuenta el rol cada vez más significativo de la UPN, cuyos antecedentes se remontan a 1978, cuando se creó, con el propósito primordial de formar profesionales de la educación y así contribuir cuatro décadas al ámbito educativo con miles de egresados, con una oferta universitaria que en la actualidad atiende a más de 5,000 alumnos en los niveles de licenciatura y de posgrado, distribuidos en los sistemas presencial y en línea.

En nuestro país, es durante la década de los setenta cuando se presenta un crecimiento en las tasas de educación superior. Desde entonces, se ha buscado que las políticas estatales en la materia se desarrollen conforme al desempeño de las IES. Bajo este contexto, el papel de la evaluación se ha considerado como una herramienta estratégica para estimar el alcance de los resultados en términos de superación académica, pertinencia, calidad de programas educativos y atención a estudiantes.

Lo anterior hace posible tener una visión de los contrastes tanto en el modelo de evaluación institucional como la propuesta de inclusión de elementos que se complementan a partir de un cuarto tramo en el reporte de indicadores de atención a estudiantes de Licenciatura de la UPN Unidad Ajusco. Este engarce permitirá contar con elementos complementarios a los ya existentes que contribuyan a delinear un panorama de las trayectorias académicas de los estudiantes de esta institución, junto con la propuesta de incluir un cuarto tramo de indicadores de caracterización y desempeño de graduados dentro del modelo de evaluación UPN.

De igual manera, es importante resaltar que los aspectos arriba mencionados colocan a la evaluación como aspecto central y estratégico en el desarrollo de la educación superior y, por supuesto, de la UPN. Se plantea que la propuesta presentada pueda ser incluida en la evaluación institucional de referencia. Asimismo, se considera que esta propuesta ampliará el

parámetro de resultados y constituirá una evaluación integral en el ámbito académico (atención a estudiantes), así como brindará información más precisa para la toma de decisiones en cuanto a las líneas de acción institucional que en el mediano plazo sean pertinentes en el diseño de documentos rectores como es el caso del Plan de Desarrollo Institucional.

Bajo este planteamiento las dimensiones de pertinencia y competitividad de los perfiles en formación podrán ser medibles, verificables y plausibles en tanto que los resultados de una evaluación integral posibilitan focalizar cuantitativamente los problemas que se llegaran a detectar en cuanto a rendimiento escolar, aprovechamiento, aprobación, reprobación, índices de retención, índices de titulación; así como información de los egresados en cuanto al tiempo requerido para incorporarse laboralmente en el campo en el que realizaron sus estudios de nivel Licenciatura. De igual forma, es importante tomar en cuenta los puntos de vista y necesidades de los empleadores, como insumos para el proceso evaluativo, respecto de las características o perfiles de formación considerados como idóneos que den respuesta a las necesidades laborales del país.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se hace una revisión de las diferentes conceptualizaciones contemporáneas que sustentan el análisis y que han dado paso a las definiciones actuales sobre educación superior, evaluación educativa y calidad. También es importante el análisis del impacto que han tenido en el rumbo del sistema de educación superior, particularmente a nivel Licenciatura en México.

La educación superior en tanto que concepto se aborda mediante la revisión de algunas propuestas para este nivel; así como su evolución hasta el establecimiento del modelo por competencias que prevalece en la actualidad. Lo anterior tiene el propósito de construir un referente de los principios y fines de la educación superior.

Para el caso de la evaluación se exponen los diferentes conceptos asociados con la educación en particular y la forma como la enuncian las instituciones educativas con orientación administrativa. Por último, con el análisis del concepto de calidad se busca establecer su conexión con la educación y cómo se ha ido ajustando este concepto de la economía en el ámbito educativo.

Para entender y conocer los principales resultados que ha tenido la educación, en específico la superior, esta investigación se enfoca en el desarrollo de tres conceptos estrechamente ligados entre sí: educación superior, evaluación y calidad; a través del marco de referencia se dará a

conocer las definiciones de cada uno de estos conceptos y se establecerán las relaciones entre ellos. Principalmente, se retoman las categorías empleadas por Carlos Garrocho:

transformación y productos de aprendizaje, pues al vincularse generan un “metaconcepto” al considerar los propósitos fundamentales de la educación superior: transformar para ampliar las oportunidades de vida de los estudiantes, empoderándoles con sólidos productos de aprendizaje. También, es importante analizar los factores de calidad entendida esta última como los productos de aprendizaje y como satisfacción (calidad percibida) con la formación profesional recibida. Los productos de aprendizaje son medibles por lo que se vincula directamente con la evaluación, a través de la evaluación es que se puede generar información no sólo para los estudiantes al momento de elegir una institución educativa también es de utilidad para los padres de familia, profesores, empleadores, gobierno e IES, en el sentido que les permite tomar mejores decisiones (Garrocho 2014: 459).

En el segundo capítulo se aborda, desde el análisis teórico en el que se apoya el estudio, la configuración e implementación de la política educativa; en este marco contextual se revisan los referentes que marcaron las políticas de educación superior en México en las tres últimas décadas, así como los actores que participaron, como elementos de intervención, en su construcción y definición.

La relación entre la educación superior y las políticas públicas en México es amplia, por ello, se presenta un breve recorrido de la evaluación en educación superior en nuestro país, así como los mecanismos de evaluación que resultaron de estas políticas, los cuales tuvieron como principal objetivo el aseguramiento de la calidad de la educación.

Los momentos históricos en los que la educación superior ha sido testigo de estos cambios que han servido para la gestación de las políticas educativas que han surgido a partir de la globalización y cómo éstas han impactado en el rumbo y redefinición de las funciones de la educación superior, atendiendo al modelo por competencias, y las implicaciones en las esferas sociales, económicas y educativas del país.

El propósito del tercero es conocer la razón de ser de la UPN. Es significativo para comprender la trayectoria en la que se ha visto inmersa, así como el reconocimiento de sus características presentadas de manera general en este capítulo, el cual tiene como objetivo

principal exponer los elementos que intervienen en el proceso de evaluación de esta casa de estudios, mediante el análisis de los elementos de gestión, entre los que se encuentra la evaluación institucional, basada en un modelo burocrático, así como los indicadores de estudiantes que se presentan en el periodo anual de autoevaluación de esta institución. Este capítulo se dirige hacia el conocimiento de la evaluación en instituciones de educación superior, en específico el caso de la UPN. El enfoque planteado en este documento tiene dos propósitos. El primero corresponde al análisis de la estructura de los informes de evaluación reportados en la Comisión Interna de Administración, sobre la cual abundaré más adelante.

El cuarto capítulo está estrechamente ligado a lo anterior, aborda el análisis de los indicadores reportados en el modelo de evaluación institucional UPN, en la Comisión Interna de Administración, al observar la estructura de los indicadores en la CIA correspondiente a trayectorias escolares en las tres etapas de formación del alumno, a saber: ingreso, permanencia y egreso, con énfasis en la necesidad de incluir un cuarto tramo de indicadores de seguimiento de egresados (desde el inicio hasta el fin de la trayectoria académica), toda vez que uno de los indicadores de calidad vigente en la educación superior es el porcentaje de sueldo que genera un egresado de una institución respecto a su homólogo. Para verificar esto, de los conceptos clave, se rescata el relacionado con los productos de aprendizaje, dado que significa el fin último y más evidente de la calidad educativa recibida. Es en el egreso cuando se ven reflejadas las competencias adquiridas durante el proceso de formación: cognoscitiva (saber), psicomotora (saber hacer, aptitudes) y afectiva (saber ser, actitudes y valores) y que los egresados demuestren su competitividad en la sociedad y en lo laboral.

En este sentido es que se aborda el análisis de los productos de aprendizaje y la idea de transformación como ejes articuladores de la propuesta de incluir el cuarto tramo de seguimiento de egresados en el modelo de evaluación institucional de la UPN.

Si bien esta investigación no se refiere al análisis de la evaluación curricular, ni del aprendizaje, mucho menos de programas educativos, sí se enfoca en el proceso de evaluación institucional empleado como referencia, dada la diversidad y tipología de evaluaciones existentes y como un nicho de oportunidad para que se complemente el modelo de evaluación actual, en un ejercicio multidisciplinario en el que intervengan diferentes áreas de conocimiento.

Por último, se plantea un breve análisis de cómo los *rankings* empleados recientemente para evaluar la calidad de las IES pueden ser de utilidad para dar seguimiento a la categoría de productos de aprendizaje mediante herramientas como indicadores y coeficientes de ponderación de una manera manejable en parte, en el modelo de calidad institucional existente.

## **Capítulo 1. Sobre educación superior, evaluación y calidad educativa**

### **Introducción**

El objetivo de este primer capítulo es hacer una revisión de las diferentes conceptualizaciones contemporáneas que han dado paso a las definiciones actuales sobre educación superior, evaluación educativa y calidad; así como analizar el impacto que han tenido en el sistema de educación superior, particularmente a nivel Licenciatura en México.

Para el caso de la conceptualización de la educación superior, se aborda mediante la revisión de algunos conceptos propuestos para este nivel; así como su evolución hasta el establecimiento del modelo por competencias que prevalece en la actualidad. Lo anterior tiene el propósito de construir un referente de los principios y fines de la educación superior, y la contradicción que enfrenta en la actualidad frente a la era del conocimiento.

Referente a la evaluación se exponen los diferentes conceptos asociados con la educación en particular, la enunciación empleada en las instituciones educativas con orientación administrativa.

### **1.1 Perspectivas conceptuales sobre educación superior**

En las últimas décadas la función social de la educación superior pública en México se ha transformado. Desde su creación fue concebida como un espacio para la formación y generación de conocimiento, desarrollo de investigación, bajo la premisa de ser el espacio en el que se gesta una gran cantidad de conocimiento, descubrimientos científicos e innovaciones tecnológicas. Los avances generados recientemente, en buena medida a partir de hechos como la revolución científico-tecnológica e informática, son innegables, y por las aportaciones generadas y el desempeño, a partir de estos paradigmas es que algunos países se han beneficiado en términos de riqueza y productividad.

Los modelos de educación superior han compartido propósitos como los de formación profesional; así lo menciona Ríos “todos estos establecimientos tenían similitud en su estructura, organización, y planes de estudio, además de ser el escalón más alto de los diversos niveles educativos que se propusieron desde Cádiz, en 1812” (Ríos, 2015: 13).

Los institutos científicos y literarios en nuestro país comparten historia con el modelo de universidad estatal, al ser el antecedente para la definición de lo que hoy conocemos como la Universidad:

Los llamados institutos científicos y literarios, establecimientos de estudios medios y superiores, que fueron creados en diferentes estados de la república a partir de 1826 y resultaron ser, posteriormente, el antecedente de muchas de las universidades estatales del siglo XXI. Como se sabe, la fundación de estas instituciones ocurrió como parte de un proceso de secularización de la enseñanza en la transición del antiguo al nuevo régimen en México, que buscaba la modernización de los establecimientos educativos en todos sus aspectos: gobierno, administración, financiamiento, introducción del saber moderno, una nueva estructura de estudios e, incluso, apertura de este nivel de estudios a otros grupos de la población (Ríos 2015: 13).

La diversificación de la enseñanza también estuvo presente en este modelo, adaptó su estructura y cobertura en función de los cambios que se presentaban: “Los políticos decimonónicos en cada entidad o región de México, como lo hicieron también sus pares en otros países de América Latina, trataron de crear un tipo de instituciones educativas que estuvieran acordes a los nuevos tiempos y circunstancias históricas” (Ríos 2015: 13).

Las IES tienen características propias, principalmente las del sector público, pues fueron creadas con un sentido de vinculación con la sociedad, para ser un espacio en el que se generan soluciones a los problemas sociales y respondan de manera prioritaria a mejorar el rezago educativo y la desigualdad:

En el siglo XXI la educación superior en México y del mundo ha mostrado transformaciones significativas. Tal vez la más importante se centra en su función social, ya que se espera que la educación superior tenga un efecto directo en el desarrollo social y económico de las naciones. Lo anterior ha repercutido en las Instituciones de Educación Superior (IES) con el establecimiento de políticas de evaluación asociadas generalmente al cambio organizacional y al financiamiento (Buendía 2014: 9).

A finales de la década de los ochenta, el modelo de educación superior comienza un cambio en la manera de generar conocimiento, pues las esferas de producción de bienes y servicios la han llevado a ser uno de los principales factores de la productividad y desarrollo.

Las reformas neoliberales, implementadas en América Latina desde finales de la década de 1980, han orientado las acciones de la educación superior hacia la formación de capital humano de alta calidad. Esto significa formar personas que respondan con pertinencia a los llamados “problemas nacionales”. El vínculo entre desarrollo económico y educación se ha hecho cada día más latente, hasta llegar incluso al límite de asumir que más allá del modelo económico prevaleciente, el empleo depende de las competencias que la universidad logre promover en el profesionista, y no tanto las acciones económicas que un país implemente (Buendía 2014: 8).

La educación superior, en esta etapa, comienza a enfrentar nuevos desafíos: la era del conocimiento, comienza la producción en mayor escala de la ciencia y la tecnología; así como la innovación. Se abre una brecha de competitividad que es generada desde los sistemas económicos, los cuales promueven el auge en las ciencias exactas, las ingenierías y el desarrollo tecnológico.

Buendía plantea tres ámbitos de convergencia entre la educación superior y el mercado laboral, la sociedad y las organizaciones de las IES. Para el caso del mercado laboral la autora explica que éste “ejerce una fuerza importante en el establecimiento de las prioridades educativas, en el mismo sentido, los ciudadanos ubican en el campo laboral sus necesidades de formación, porque esperan integrarse a ese ámbito una vez que concluyan su paso por la universidad” (2014: 18).

Habría que acotar que la aspiración legítima de las personas de incorporarse al mercado de trabajo después de cursar estudios universitarios en la realidad actual encuentra una respuesta poco halagüeña, dadas las cifras de desempleo, particularmente altas en los estamentos con mayor educación. Por supuesto este fenómeno es sumamente complejo y no puede ubicarse a las IES como responsables absolutas de ello, pero sí constituye un aspecto que debe incidir a la hora de determinar el rumbo deseable para las instituciones universitarias y, por ende, para definir también el marco de intervención de los esquemas de evaluación.

En cuanto al vínculo IES-sociedad, la autora sostiene que esta última se enfrenta “con una serie de requerimientos para resolver las necesidades de movilidad social y calidad de vida con todos sus componentes” (Buendía 2014: 18).

De acuerdo con Ritzer, en las últimas décadas la creación y diversificación de la oferta educativa en el nivel terciario responden más a la estratificación de clases, es decir, el sector hacia el cual está dirigida es el empresarial, cuyas premisas fundamentales se basan en términos como la excelencia académica y su vinculación con el campo laboral. Además del énfasis académico basado en el modelo de competencias educativas. “Las IES han seguido tendencias que responden más a esquemas de consumo y moda, esta situación nos lleva a cuestionarnos si todos los actores sociales están representados en las demandas sociales, y si éstas corresponden a necesidades reales de la sociedad latinoamericana y específicamente a la mexicana” (*cit.* en Buendía 2014: 18).

Ritzer aporta elementos que nos permiten trazar un riesgo para la educación superior en nuestro país, el cual tiene que ver con el extremo de desmontar la identidad e, incluso, la misión de la universidad, al adherirse sin cortapisas a los perfiles, métodos, contenidos y “competencias” que el mercado exige. Un escenario tal plantea el desdibujamiento de la responsabilidad de la Universidad con el conocimiento y la verdad, y en su lugar impone el marco del utilitarismo, el pragmatismo y la mercantilización. Esto se puede acompañar de un cambio de referentes conceptuales, que es posible advertir en el lenguaje actual de la academia, que se ve pletórico de nociones de competitividad, eficientización, productividad, calidad y *management*. El punto de crítica debe tener especial énfasis al considerar que los extremos son malos, pues considerar que la Universidad tiene que ser aislada en una burbuja que sólo permita la reflexión académica “pura” y la idea de concebir al “mercado” como referente único para definir la ruta universitaria son ideas perjudiciales para la educación superior. De ahí que sea esencial definir lo que se espera de la Universidad, incluyendo su función en la sociedad, para poder trazar el abordaje metódico a sus actividades, con la finalidad de evaluarlas.

Finalmente, Buendía (2014) identifica en la relación IES y sus organizaciones a

dos actores fundamentales, el primero de ellos son los docentes, cuyo principal interés recae en el respeto por la autonomía como una condición necesaria para el adecuado desarrollo de las funciones de investigación, docencia y difusión de

la cultura; el otro actor incorpora a los funcionarios y/o los gestores de las instituciones, quienes son responsables de promover que la organización académica y administrativa funcione adecuadamente y contribuya al buen desempeño de la universidad; a los funcionarios de las IES públicas les ha tocado la difícil tarea de encontrar el equilibrio entre las demandas del ámbito político y las preocupaciones académicas, aunque no con muy buenos resultados (2014: 18).

Sin duda el planteamiento de Buendía cobra relevancia a la luz de la idea de evaluación. A manera de adelanto del desarrollo posterior de esta investigación, es pertinente señalar que el difícil equilibrio entre lo político y lo académico tiene que ver con la naturaleza dual que tienen los mecanismos de evaluación que, en general, se han implementado en el ámbito de la educación superior en nuestro país: por una parte, abordando los aspectos que tienen que ver con la generación y transmisión de conocimientos (investigación y docencia), y por otra interviniendo en el análisis de lo administrativo, fundamentalmente con la asignación y ejercicio de recursos.

En este contexto, los planteamientos arriba expuestos cobran vigencia a partir de los últimos veinte años, cuando algunos de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, la OCDE y la CEPAL impulsaron recomendaciones que produjeron los mayores cambios en el sector.

La educación superior ocupa hoy en día un lugar preponderante en las políticas de renovación del país. Tales cambios están relacionados con los vaivenes económicos y la inclusión de México en la economía global, en los mercados emergentes y competitivos del Tratado de Libre Comercio (ahora T-MEC) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

La transformación de las IES incluye además su definición en el nuevo modelo educativo por competencias; asimismo, el entorno económico continúa cambiando a un ritmo constante, lo que implica presentar alternativas de innovación en la formación profesional, mediante una visión amplia del espectro educativo que la globalización ha propiciado.

Tal vez la clave es la innovación para el desarrollo de los planes y programas educativos de cualquier universidad, por lo que en esta oportunidad se debe trabajar con esa perspectiva:

la función social de la educación superior en nuestro país tendría que estar también signada irremediablemente por la búsqueda de alternativas propias. En esos movimientos, la labor de la UPN tendrá que situarse entre esas dos perspectivas: la problemática nacional y la internacionalización de la educación, para apuntar a mejorar la función social que le ha sido atribuida. La búsqueda de alternativas propias implica antes que nada interrogar a la realidad para encontrar las respuestas pertinentes, y no partir de respuestas prefabricadas para otros contextos. Esto implica generación de conocimientos e innovación educativa para enfrentar las problemáticas educativas nacionales con los mejores estándares y prácticas internacionales (UPN 2015: 34).

Lo anterior es de suma importancia para sostener que la función de la educación superior ha sido diversificada, para generar discursos encaminados a cómo enfrentar estos cambios. Los resultados de estos planteamientos han sido variados y van desde su impulso hasta su cuestionamiento; sobre qué y cómo se enseña, además de justificar su relevancia y pertinencia social, aspectos que convergen desde el ámbito internacional hasta el local.

## **1.2 Conceptualización de la evaluación**

Es común encontrarse el término “evaluación”, tanto en la educación pública como en la privada, de igual forma esta actividad ha sido parte de la vida de las instituciones educativas a partir de su aplicación en el tema de los aprendizajes, y ha diversificado su campo de acción ampliándose hasta la valoración del profesorado, los programas educativos, así como de las instituciones, lo que ha generado conocimiento factible de análisis.

Si seguimos a Valenzuela

las palabras evaluación, evaluar y valorar tienen la misma raíz etimológica: valor. Este concepto se refiere al grado de utilidad, o potencial de las cosas [...]. El significado de valor lleva implícita la idea de polaridad, en cuanto a que juzgamos las cosas como positivas o negativas, buenas o malas, bellas o feas, y la idea de jerarquía en cuanto a que juzgamos las cosas como poseedoras de mayor o menor importancia. (Valenzuela 2004: 15).

Uno de los propósitos de la evaluación ha sido la mejora de la calidad de la educación en términos cuantitativos, pues a partir de los resultados obtenidos se puede establecer el nivel de oportunidad que tendrá la institución de concursar por una compensación, ya sea económica o en infraestructura. “La evaluación puede entenderse como la valoración que culmina con un grado, sea numérico, literal o descriptivo, y determina qué tan adecuados son los resultados a partir del grado que se obtiene” (Buendía 2014: 21).

En este contexto, el concepto de evaluación es referido como un mecanismo encaminado a la validación del cumplimiento de lo planeado en función de los resultados; así como la medición del desempeño institucional a través de indicadores de resultados.

En términos de Stufflebeam y Shinkfield, “la evaluación se define como la emisión de juicios de valor y mérito a partir de un proceso de descripción, análisis e interpretación de información relevante que se obtenga y que sustente la consecuente toma de decisiones (*cit.* en Buendía 2014: 21). “Con la evaluación se busca el mejoramiento de lo que se evalúa y se tiende a la acción” (López *cit.* en Buendía 2014: 21).

Con base en los contenidos citados, es pertinente señalar que, desde la perspectiva teórica, la evaluación se traza como una práctica neutra, desprovista de sesgos, que permite constatar el contraste entre resultados alcanzados y el planteamiento original de metas. Sin embargo, es necesario advertir que, en la práctica, la evaluación tiene que ver con un espacio de tensión entre variables políticas, ideológicas y hasta económicas, que condicionan la forma de abordaje y de entendimiento de la materia de análisis. Las políticas de educación superior crean el marco de referencia sobre el que la actividad de evaluación se desarrollará, en una relación simbiótica que puede subordinar el juicio del evaluador a una especie de “camisa de fuerza” que incluso podría inhibir la capacidad crítica del ejercicio.

Con la intención de contextualizar el análisis de la evaluación en nuestro país, vale referir que, durante la década de 1980, México empezó un cambio fundamental en la educación superior, el cual estuvo dirigido a modificar el perfil de las IES. Este esfuerzo se enfocó en la diversificación de sus funciones docentes, social y política, mediante una variedad de opciones institucionales y modalidades de formación educativa. “La política pública privilegió la evaluación como su principal eje durante la década de 1990 y la primera década del siglo XXI” (Buendía 2014: 20).

A partir de la implementación de estas políticas de acreditación de programas de estudios de educación superior, también se

esperaba un cambio institucional y organizacional de las IES. Este cambio se vería reflejado en la solución de problemas relacionados con el aumento de la cobertura, la calidad de la enseñanza y la investigación, la diversificación institucional, el financiamiento, y de manera general, la coordinación y la regulación de la educación superior. De igual forma, el cambio tendría que reflejarse en una mayor relación entre los actores interesados en la educación superior, generada por los resultados que cada institución obtuviera (Buendía 2014: 120).

### **1.3 De la evaluación educativa**

Cabe mencionar que la evaluación es un instrumento en el que se apoyan los procedimientos de planeación, orientada principalmente a emitir un juicio de valor respecto al desempeño institucional, académico o educativo. En este sentido, es conveniente hacer algunas precisiones en cuanto a la evaluación educativa, sus propósitos y contextos. Asimismo, la clasificación se obtiene según los criterios para emitir el juicio de valor.

Toda evaluación educativa produce juicios de valor con base en las comparaciones que hacemos entre distintas fuentes de información. Así, si queremos evaluar el aprendizaje de un alumno podemos comparar los resultados de un examen con un conjunto de objetivos de aprendizaje definidos desde el inicio del curso, o bien, podemos comparar los resultados del examen del alumno con los resultados que obtuvieron otros compañeros de clase (Valenzuela 2004: 18).

A saber, estos dos tipos de evaluación son la evaluación con base en un criterio de referencia y la evaluación con base en una norma de referencia.

La clasificación según su orientación o propósito está relacionada con el uso que se les dará a los resultados de la evaluación de acuerdo con lo siguiente:

- ✓ Evaluación orientada a la toma de decisiones: está orientada a proporcionar información a personas claves para realizar una toma de decisiones. Por ejemplo, si

estamos evaluando un programa educativo, la evaluación puede ir dirigida a proporcionar información al director del programa para responder las siguientes preguntas: ¿continúa el programa o debe darse por terminado? Y si continúa ¿qué cambios habría que hacerle?

- ✓ Evaluación orientada a la investigación: está orientada a proporcionar información que permite aportar nuevos conocimientos a la comunidad científica. Así, por ejemplo, un evaluador puede proponer un diseño experimental para evaluar el impacto de ciertos tipos de tecnología en un proceso programas educativos.
- ✓ Evaluación orientada al valor: está orientada a proporcionar información sobre los méritos de un proceso educativo (Valenzuela 2013: 19).

Vista en sus distintos ámbitos, la evaluación (institucional, de programas de estudio y académica) es una actividad compleja de realizar, implica tener en cuenta diversos elementos para considerar su pertinencia o no, así mismo, parte de los aspectos que desee resaltar de los objetivos planteados.

#### **1.4 Evaluación de instituciones educativas**

Para el caso particular de este trabajo aterrizaremos en la conceptualización de evaluación de instituciones educativas. Es un tipo de evaluación en el que se determina tanto la efectividad como la eficiencia de una institución educativa como centro de trabajo y prestadora de servicios a la sociedad. Son ejemplos las evaluaciones que organismos nacionales e internacionales realizan para acreditar una institución de enseñanza superior como “universidad de excelencia” (Valenzuela 2004).

La evaluación y la acreditación se aplican a instituciones, programas académicos, profesores, investigadores y estudiantes. Además, puede agregarse la certificación de procesos de gestión que es una variable más en la lógica de la evaluación. A pesar de que cada una de estas actividades implica la inversión de abundantes recursos humanos y financieros, los actores involucrados en el diseño y la implementación de la política educativa no se han planteado la urgente necesidad de hacer un alto, y reflexionar sobre los logros y los

desaciertos del trabajo hasta ahora realizado en materia de evaluación de la educación superior en el país (Buendía 2014: 20).

Como se ha observado en lo anteriormente descrito, la evaluación educativa debe entenderse en un sentido más amplio que el meramente metodológico. El proceso de evaluación compromete el diseño de dicha evaluación, también qué tipo de fuentes de información están consideradas, cuál será la interpretación que se le dará a los datos obtenidos, y cómo será la difusión de esta información. Es importante tanto el contexto como la perspectiva que establecen los fundamentos del marco de referencia en el que la evaluación se efectúa. Ahora que, si la evaluación está encaminada a conocer el grado de calidad, las controversias estarán a la orden del día por lo que se entenderá como calidad.

### **1.5 Conceptualización de calidad educativa y su relación con los productos de aprendizaje**

La significación de calidad de la educación contiene tres elementos que se complementan entre sí y que son la eficacia entendida como el aprendizaje mediante el cual los alumnos experimentan en un sistema formal. La segunda es la relevancia en términos individuales y sociales, es decir, que cumple con las funciones de formación del ser individual y del ser social. Por último, la calidad de los procesos y medios, desde el aprendizaje hasta la capacidad de infraestructura. La determinación de estos factores corresponde directamente a las instituciones de educación, pues serán ellas quienes la adopten como objeto en la práctica de las actividades encomendadas.

Pero más allá de su conceptualización, su adopción en el discurso institucional (oferta de alta calidad, programas reconocidos por su buena calidad, planta docente de excelencia, etc.) tiene que ver con ser considerados como atributos para la obtención de una mayor cantidad de recursos monetarios, dado que los argumentos en los resultados de desempeño institucional están vinculados al monto asignado, lo que conlleva al cumplimiento de los objetivos institucionales.

No obstante, el concepto de calidad es de carácter general y aplica a diferentes áreas de conocimiento. Por ejemplo, puede ser empleado para explicar procesos empresariales como en el educativo. Lo cierto es que puede adquirir diferentes interpretaciones dependiendo de las

situaciones en las que se emplee. No obstante, en cuanto a calidad se refiere, Garrocho y González sustentan “el concepto de calidad de la educación superior no tiene una definición única y aceptada universalmente” (2014. p.33).

A continuación, los modelos teóricos de la calidad en la educación superior que retoman Garrocho y González en su investigación en la que estudian ocho modelos de contemporáneos de calidad:

- 1) Calidad como un fenómeno excepcional
- 2) Calidad como perfección y coherencia
- 3) Calidad como algo que se ajusta a metas establecidas
- 4) Calidad como un proceso transformador
- 5) Calidad como el cumplimiento de umbrales
- 6) Calidad como mejora continua
- 7) Calidad como relación valor-costo, y
- 8) Calidad como ajuste a un propósito.

Con base en estos autores, su análisis realizado a estos ocho modelos se encuentra que todos se enfocan en los resultados del aprendizaje (entendidos como el conocimiento, las habilidades y las actitudes adquiridos durante el proceso de formación de un estudiante), lo cual se explica porque éstos se han convertido en el eje para medir la efectividad y la calidad (2014. p. 62)

La vinculación que hacen Garrocho y González es a partir de contextualizar el concepto de evaluación como herramienta de la cual se apoyan las IES para el financiamiento externo de las actividades de investigación; así como herramienta que posibilita transparentar y rendir cuentas del uso que se hace de los recursos.

También mencionan que cada vez es más común encontrar como tendencia la categoría de productos de aprendizaje pues se prevé que se conviertan en “medidas protagónicas del éxito de las IES y de su calidad con lo que han de superar a los indicadores de sus metas (con frecuencia autoimpuestas y, por ende, tendentes a la autocomplacencia) y a los estándares y umbrales, que han predominado hasta ahora (Garrocho 2014: 62).

De ahí la importancia de los productos de aprendizaje, pues no sólo intervienen en la medición del desempeño académico de los egresados sino también cruzan temas centrales

como la rendición de cuentas, la transparencia, la evaluación, la academia, todo esto con el fin común de mejorar la calidad de los aprendizajes, de la enseñanza y de los resultados.

## **1.6 Factores de calidad educativa**

La preocupación por la calidad de la educación es relativamente reciente, se introduce en los últimos 10 o 15 años en el discurso pedagógico de manera preponderante, por lo que surge la necesidad imperiosa de acotar el concepto.

Dado que la percepción sobre los factores de calidad puede ser variados, existe un consenso en cuanto a los factores recurrentes que influyen en la calidad de la educación superior, tales como: índices sobre características de los alumnos, referentes al funcionamiento, referentes a las instituciones y sobre resultados.

Estos factores se relacionan a su vez con el tamaño de la institución, el grado de asociación de los estudiantes con la actividad universitaria extraacadémica, el ambiente general de aprendizaje que rodea al alumno, la calidad del esfuerzo de los profesores y alumnos y la coherencia y consistencia de los objetivos del proceso educativo.

No obstante, estos factores por sí mismos no son suficientes, dado que debería de considerarse una medida más, que es el valor agregado que cada institución genera en los estudiantes.

García (2012) menciona que se ha generado una cultura de la calidad a partir de las políticas educativas implantadas en décadas anteriores:

La necesidad de avanzar hacia el camino de la calidad, las políticas de evaluación, sus programas diversos y la diversidad de dispositivos han creado una plataforma muy basta de acciones que han legitimado su quehacer. De manera que ha surgido un oficio: el del evaluador de la educación superior, a través de una serie de prácticas educativas y acciones cuya racionalidad técnico-eficientista ha logrado instalar una dinámica de evaluación ya legitimada (2012, p:30).

Es evidente que la evaluación de las universidades es legítima y que no puede pensarse ya la elaboración de políticas públicas en educación superior, ni el funcionamiento de las IES, sin el componente de análisis evaluativo. Sin embargo, debe ser materia de un debate amplio

su práctica y sus referentes, dada la importancia que tiene socialmente el tema. Evaluar las universidades es una tarea que merece un marco mucho más robusto que la “racionalidad técnico-eficientista” aludida por García. El núcleo problemático radica en resolver cuestiones acerca de cómo se diseñan las evaluaciones, cuál es el universo de insumos informativos que se elige, cómo se interpreta y cómo inciden los resultados del análisis en la toma de decisiones sobre el devenir universitario. Y todos estos aspectos deben tener como referente básico la pregunta: ¿para qué se evalúa? La conciencia de los actores que intervienen en el proceso de evaluación de que sus pronunciamientos tienen consecuencias relevantes para la sociedad tiene que ser útil para entender que dicha praxis no puede concebirse como una tarea meramente técnica, ni que sus principales parámetros deban ser eficientistas y vinculados con la “competitividad”, sino que la evaluación es un proceso anclado en bases éticas, humanas y de alta responsabilidad social, que debe considerar un enfoque amplio y vinculado con el fin social de la educación universitaria. De ahí la importancia de clarificar conceptos clave como, entre otros, el de “calidad”.

Entre los atributos de la calidad se encuentran los relacionados con los estudiantes, planta docente, infraestructura, pues de acuerdo con estos criterios legitimados, se considera que hay calidad cuando existe:

- Una amplia aceptación social por la sólida formación de sus egresados.
- Altas tasas de titulación o graduación.
- Profesores competentes en la generación, aplicación y transmisión del conocimiento, organizados en cuerpos académicos.
- Un currículum actualizado y pertinente.
- Procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación de los aprendizajes.
- Servicios oportunos para atención individual y en grupo de los estudiantes.
- Infraestructura moderna y suficiente para apoyar el trabajo académico de profesores y alumnos.
- Sistemas eficientes de gestión y administración.
- Un servicio social articulado con los objetivos del programa educativo (Mota 2004: 273).

El autor retoma como referentes algunos indicadores de la calidad utilizados en correspondencia con el Marco General de Referencia del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), las adiciones que incluye en su referente, además de las propuestas arriba, son las relacionadas con la función de investigación, la vinculación institucional, la normativa que fundamente la actualización de planes de estudio, los procesos de planeación y evaluación institucional, así como los referentes a la gestión de la administración y las finanzas.

Las transformaciones educativas deben ser políticas de Estado, ejecutadas a largo plazo, por encima de las coyunturas y con la mayor participación de todos los sectores políticos y sociales. Deben implicar metas nacionales de manera que su continuidad programática y financiera esté garantizada. Deben procurar acuerdos y consensos que den bases de sustentación a los cambios que se realicen. El Estado, por sí solo, no podrá responder a esos desafíos. Por eso, es indispensable que los programas de modernización de la educación comprometan a todos los actores sociales, y distingan entre ellos, particularmente, a la familia y al sector productivo.

La expansión y diversificación de la educación superior impone al sistema universitario la búsqueda y definición de una identidad que lo comprometa con la sociedad y el sistema productivo y le permita perfeccionar su papel en el futuro, tanto en lo que respecta a la formación de personal de alto nivel como a la índole de sus contribuciones a la investigación científico-tecnológica.

De igual forma, es importante analizar la experiencia de las universidades públicas a la luz de los mecanismos y procedimientos institucionales, evaluación de personas, programas, cobertura.

Por eso gobierno, sociedad y los responsables de las instituciones educativas deben asumir el compromiso de determinar conjuntamente las prioridades educativas, promover la cooperación e intercambiar experiencias para superar las limitaciones que pudieran surgir.

A partir de la importancia que tomó el evaluar los mecanismos de recolección sistemática de información sobre los diferentes aspectos del sistema educativo, surge la preocupación por la evaluación. Determinar si el incremento significativo y progresivo del financiamiento y el uso eficiente de los recursos son condiciones indispensables para convertir

a la educación en el eje fundamental del desarrollo, también es un factor importante que es susceptible de ser evaluado.

Aunado a lo anterior, es de suma relevancia establecer la eficiencia y pertinencia de los mecanismos de evaluación, implantados al interior de las universidades como son: FOMES, PROMEP, CONEVA-CIEES, SNI, Evaluación de Programas y Evaluación de acciones, CIEES, etc., así como conocer y medir los principales resultados desde su implantación.

## **Capítulo 2. Marco de referencia de las políticas de evaluación en la educación superior en México (1980-2000)**

### **Introducción**

En el presente capítulo se aborda desde el análisis teórico en el que se apoya el estudio, configuración e implementación de la política educativa; en este marco contextual se revisan los referentes que marcaron las políticas educativas de educación superior en México en las tres últimas décadas, así como los actores que participaron en su construcción y definición.

La relación entre la Educación Superior y las políticas públicas en México es amplia en su análisis, por ello, se presenta un breve recorrido de la evaluación en educación superior en nuestro país; así como los mecanismos de evaluación que resultaron de estas políticas, los cuales tuvieron como principal objetivo el aseguramiento de la calidad de la educación.

Los momentos históricos en los que la educación superior han sido escenario para la gestación de políticas educativas, conocer su impacto en el rumbo y redefinición de las funciones de la educación superior, así como sus implicaciones en las esferas sociales, económicas y educativas del país.

### **2.1 La educación superior y su relación con los organismos internacionales**

Parafraseando a Buendía, el Acuerdo de Bolonia de la Unión Europea (UE), representa una de las iniciativas más relevantes en la agenda de la internacionalización de la educación superior, así como la movilidad dentro del continente europeo:

A principios de la década de 1990, Europa se centró en el cumplimiento de la misión pública de las Instituciones de Educación Superior y en la evaluación del logro de los propósitos declarados por ellas. Después del Acuerdo de Bolonia para la certificación de competencias profesionales entre los países europeos, las acciones se ampliaron hacia el aseguramiento externo de la calidad, encomendándose esta tarea a la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad (ENQA, por sus siglas en inglés) (Buendía 2014: 10).

Las IES han llevado a cabo la internacionalización en múltiples ámbitos, lo mismo en conocimientos que en habilidades. En México, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) participa en la investigación a escala nacional, así como en la difusión y apoyo a la investigación.

En los años recientes una de las principales intenciones de las iniciativas educativas de la comunidad internacional, principalmente la UNESCO, en tanto que agencia especializada en educación, ha sido la consecución de los objetivos de la Educación para Todos (EPT). Actualmente la educación superior está cambiando con rapidez ante las crecientes necesidades de desarrollo, así como por factores como la masificación, el acelerado crecimiento de instituciones privadas, y el uso de nuevas tecnologías, entre otros.

## **2.2 Los organismos internacionales como referentes que marcaron las políticas de evaluación en la Educación Superior en México**

Los referentes que definieron las políticas educativas a partir de la década de los setenta y finales de los noventa permitirán generar una aproximación a través de la dimensión política, del contexto económico y social de nuestro país.

En los últimos treinta años, el Estado mexicano ha expandido y diversificado el sector educativo, primordialmente en el nivel superior. Al inicio de la década de los setenta las universidades se dieron a la tarea de formar masas de estudiantes, al abrir oportunidades de acceso a los niveles económicos menos favorecidos; tras esa apertura, vino un crecimiento tanto en la matrícula de estudiantes como en la infraestructura y la planta docente de las instituciones educativas.

Para Medina (2011) es posible sumar a los factores que intervinieron en la definición de la política educativa a nivel superior, las recomendaciones de los organismos internacionales, pues según la propia autora “para países intermedios, como México, los organismos internacionales han generado fuertes impactos en el sistema educativo, toda vez que tomando en cuenta sus criterios de evaluación y recomendaciones se generan las políticas públicas en materia educativa” (Medina 2011: 21).

La influencia de los organismos internacionales en la política educativa mexicana es notoria, la evaluación es una de las categorías que permearon con más fuerza en México, y a partir de las cuales se delineó el rumbo de la educación superior.

### **2.3 Principales referentes de la política educativa**

Aunque existen numerosos autores dedicados al estudio conceptual y metodológico de la política pública y son diversos los análisis realizados por los expertos, resulta imprescindible, como una cuestión previa, identificar aquellos elementos relacionados con su construcción. Se reconoce particularmente que Jones “define el proceso de configuración de una política como una secuencia de actividades de la autoridad, desde que identifica un problema hasta que, a través de su actuación, consigue resultados” (citado por Pedró & Puig 1998: 31). En este sentido, el enfoque incluye tres aspectos principales, a saber: 1) la identificación del problema, 2) la acción para solucionar o atender ese problema y 3) los resultados de ésta mediante la implementación, al integrar el quehacer del gobierno a través del consenso de los actores involucrados.

En el caso particular del ámbito educativo, el proceso de configuración de una política comparte también fundamentos teóricos, pues se constituye “como una aplicación de la ciencia política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas” (Pedró & Puig 1998: 21). La relevancia de este enfoque es que posibilita la aplicación de los fundamentos teóricos de la ciencia política vinculados con la educación.

Los autores plantean el término de la política pública, para lo cual se asume que la política en general —y la política educativa en particular— son ámbitos de la vida en donde cualquiera puede emitir su opinión.

Asimismo, establecen que la política educativa es la ciencia política en su aplicación al caso concreto de la educación, pero las políticas educativas son múltiples, diversas y alternativas. La política educativa es, por tanto, la reflexión teórica sobre las políticas educativas (21). La política y las políticas educativas no son estáticas, “cambian y evolucionan con el tiempo: la primera porque la ciencia política cambia y evoluciona; las segundas, en cambio, porque cambia el contexto, los actores o sujetos destinatarios de las

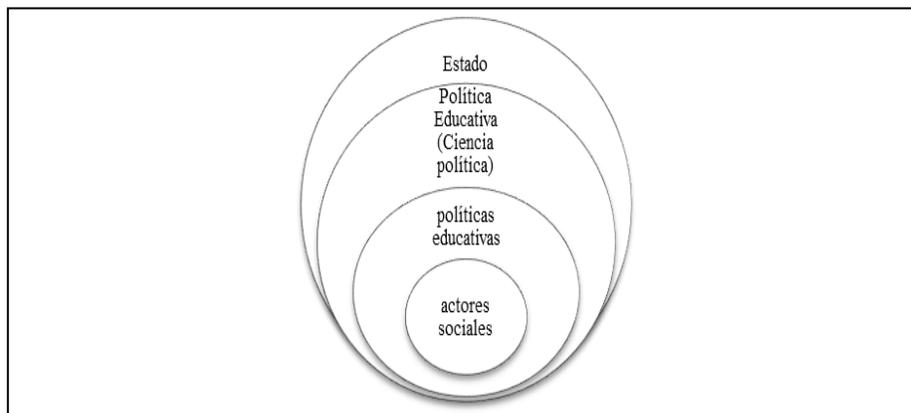
políticas” (22). “Una política educativa es el resultado de la actividad de una autoridad (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo”, por lo que se considera a la política educativa como una aplicación de la ciencia política al estudio del sector, a y las políticas educativas, como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas (23).

Mendoza (2002) considera que la definición de las políticas educativas es un conjunto de planteamientos enunciados por cada grupo social que, en función de sus ámbitos, señalan los caminos por los que se debe avanzar para el cumplimiento de ciertas metas, el término *políticas* corresponde al nivel “decisiones o cursos de acción respecto a problemas determinados o *issues* con significado distinto del otorgado al término ‘política’ que alude a poder, intereses, competencia, conflicto o representación” (Mendoza 2002: 19).

Este razonamiento define al Estado “como el elemento regulatorio legal de convivencia de una sociedad en particular (*polity*), mientras que *politics* se refiere al proceso de lucha entre los individuos y las organizaciones por la distribución del poder político, mientras que el término *policy* se refiere al campo de opciones, de estrategias y decisiones para resolver los problemas del Estado” (Mendoza 2002: 19).

Aunque ambos términos están interrelacionados, el nivel de participación e influencia en el proceso de configuración es distinto, como se muestra a continuación en la figura 2.1.

**Figura 2.1** Relación entre la Política Educativa y las políticas educativas



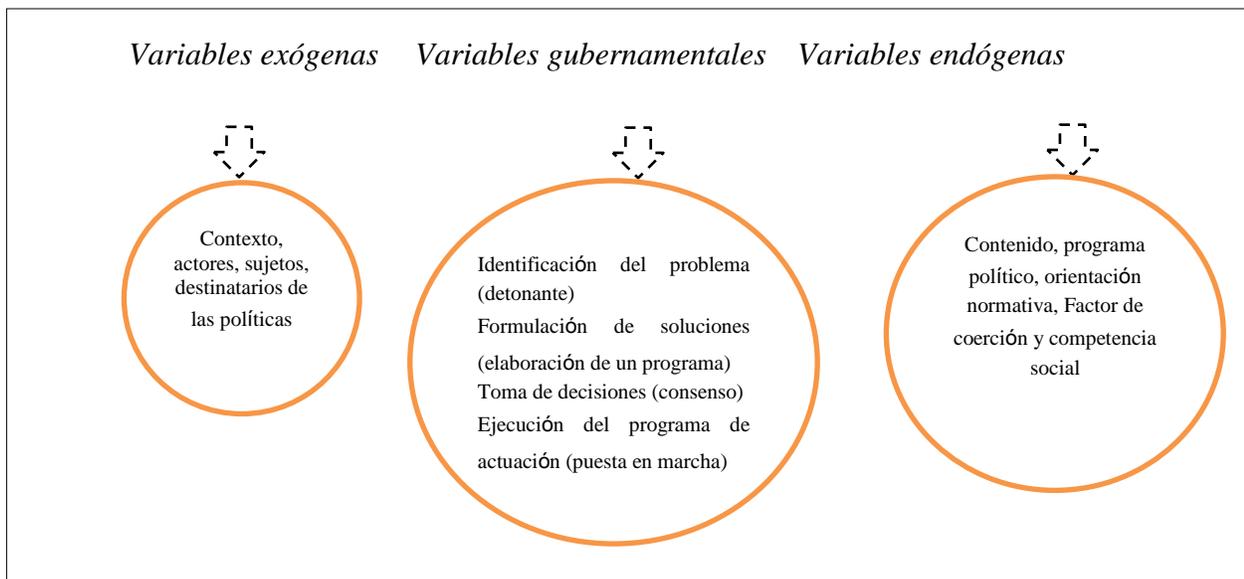
Fuente: elaboración propia a partir de Francesc Pedró.

Nota: como se observa en la figura, la interacción entre el Estado con la política educativa, las políticas educativas y los actores sociales, es primordial para la definición, ejecución y resultados de las políticas públicas.

Como se observa en el cuadro, la interacción entre el Estado con la Política Educativa, las políticas educativas y los actores sociales es primordial para la definición, ejecución y resultados de las políticas públicas. La creación de una nueva política conlleva a un cambio en la relación del gobierno hacia las instituciones de educación superior pues se ven implícitos elementos de más allá de los fines y propósito a alcanzar sino más bien debería enfocarse en la instrumentación de las políticas y establecer una relación más estrecha entre los diversos niveles de organización y gestión.

El nivel de competencia y actuación de quienes participan en la configuración de una política educativa es distinto, por ejemplo, las instancias gubernamentales detonan el proceso de configuración, su papel consiste en la identificación del problema hasta la conclusión de un programa que lo atienda; no obstante, en el desarrollo de esta política intervendrán elementos exógenos como los actores sociales o los destinatarios de estas políticas y, en contraparte, las variables endógenas que tienen como centro el entorno político, el cual juega un papel determinante, pues la implementación de una política queda condicionada también a este entorno. Al ocurrir cambios en los ciclos sexenales, ésta corre el riesgo de postergarse o perder fuerza, lo mismo ocurre con los actores sociales, pues los grupos de poder se integran por personas de procedencia distinta, con ideologías que en muchos casos ya no responden a ciertos intereses; así como los destinatarios de estas políticas educativas (figura 2.2).

**Figura 2.2** Elementos constitutivos de las políticas educativas



Fuente: Elaboración a partir de Francesc Pedró. 1998: p 31

Nota: la figura describe las principales variables que intervienen en la configuración de una política educativa, siendo primordiales la interacción entre las variables exógenas, las gubernamentales y las variables endógenas.

En este sentido, las universidades deben avanzar en la instrumentación de sus procesos, acordes a sus propias características y condiciones, tomando en consideración sus propios proyectos. La implementación de políticas a nivel superior es una oportunidad para realizar cambios estructurales, sin embargo, es importante que las universidades se conozcan lo suficiente para detectar y priorizar sus definiciones a partir de su misión y proyectos institucionales.

Si bien es cierto que en las variables gubernamentales las políticas educativas cuentan con elementos de consenso, también es cierto que “este pacto puede asumir distintas formas dentro de un *continuum* de imposición-consenso, lo que obviamente se relaciona con el grado de legitimidad de las políticas de operación, en el seno de la sociedad” (Mendoza 2002: 20).

Esta distinción es pertinente en la medida en que se establecen los elementos de legitimación de las políticas educativas, pues su gestación corresponde directamente al gobierno, quien representa a la sociedad y materializa los asuntos públicos; como se verá más adelante, en el proceso de implementación de las políticas educativas debe existir el consenso de los diversos actores sociales, pues es un elemento indispensable de legitimidad. En lo que respecta al ámbito de implementación de una política y el entramado entre los factores que la constituyen, Aguilar señala:

las bases a partir de una clara distinción entre la categoría *implementación* de la política, la ejecución o desempeño y el impacto de la política, pues menciona que el error en los resultados no está primordialmente en la implementación sino en el conjunto de elementos que conforman un resultado positivo, al medir y explicar lo que preferimos llamar desempeño del programa (es decir, el grado de cumplimiento real de la prestación de los servicios propuestos) (Aguilar 1993: 101).

Esta perspectiva trasciende los niveles jerárquicos, no menos importantes, basados sólo en la descripción de los elementos involucrados, como los intereses prevalecientes y los actores. Uno de los puntos medulares para el logro de los objetivos entre los resultados esperados y los obtenidos los retoma Aguilar (1993) en su análisis sobre el proceso de

implementación de las políticas, desde la perspectiva de conocer los elementos intrínsecos del “para qué” de esas políticas. El autor menciona que el proceso de implementación inicia en la etapa posterior, en la toma de decisiones “la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (o, en su caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto)” (Aguilar 1993: 100).

Este aspecto toma relevancia al mostrar en su modelo de análisis:

seis agrupamientos de variables que afectan la prestación de servicios públicos: señala la importancia de las normas y objetivos de la política, de los recursos, de la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción, de las características de los responsables, del entorno económico, social y político que afecta a la jurisdicción u organización responsable de la implementación, y de las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas (Aguilar 1993: 141).

El panorama no sólo define los elementos teóricos sino también aquellos elementos de análisis en el proceso de implementación de las políticas que servirán como punto de referencia para conocer el entramado en el que se gestaron las políticas educativas en México, en particular las relativas a la educación superior. Desde una perspectiva formal, se pretende examinar en primera instancia los referentes sociales, es decir, analizar el contexto social, los actores, en tanto que son factores que evolucionan, pues los movimientos o cambios de consejero o de ministro de educación –y no digamos ya un cambio de color del gobierno o un cambio de régimen político– originan inmediatamente un cambio de orientación de la política educativa oficial y, de rebote, un reposicionamiento de todos los actores (Francesc 1998: 22).

Los elementos antes expuestos permiten conocer las acciones implementadas tanto por el gobierno como por el sistema de educación superior, para así, examinar los principales elementos de las políticas educativas en México, cuáles fueron las directrices para su construcción, la influencia por parte de los organismos internacionales, cómo permearon en la educación superior los factores económicos y sociales y cómo redundaron en la calidad de la educación mediante la instrumentación de elementos para medir los resultados.

Si bien es cierto que el planteamiento anterior señala los elementos favorables que ofrece la evaluación, también es cierto que en ese momento surgieron posturas que apuntaban

a que esta política educativa se centraba en el neoliberalismo y la comercialización de la educación superior.

Estas posturas críticas generaron tensiones en cuanto a la pertinencia de la evaluación al clasificarla como una política educativa encaminada a la masificación de la educación superior, pues al observarse el considerable crecimiento en la matrícula se pensaba que la equidad educativa iba a disminuir en cuanto a dos ejes fundamentales, a saber: ingreso y calidad.

Esta situación condujo a un giro en el enfoque, al pasar de una política desarrollista a una modernizadora, que sustentó sus directrices en la creación de sistemas de evaluación encaminados a garantizar la calidad educativa. Así lo menciona Mizerit “después del así llamado crecimiento cuantitativo se busca hacer de la evaluación un eje para lograr el desarrollo cualitativo de las instituciones” (2012: 25).

Frente a este planteamiento, la evaluación de la educación superior como política educativa se convierte en la principal estrategia para lograr la calidad. Desde una visión funcionalista, la evaluación es una herramienta a través de la cual se pueden detectar las fortalezas y debilidades de los programas educativos y ha servido como apoyo para que las IES generen planes de trabajo encaminados hacia la mejora continua.

No obstante, esta nueva perspectiva evaluadora no fue bien aceptada entre los diferentes actores, por considerarla parte del modelo neoliberal, aunado a que se percibía como un paso a la mercantilización de lo educativo al restarle autonomía a las IES públicas.

Para Ordorika “estas políticas han logrado que la noción de la universidad como proyecto de cultura e institución productora de bienes públicos pase a un plano marginal, pues se ha sustituido por un esquema de universidad “emprendedora” y por un creciente proceso de privatización de la oferta educativa y financiamiento” (2004: 37).

En este sentido la calidad educativa se piensa como el reporte de indicadores que reflejan, sólo de manera cuantitativa, el incremento de la matrícula, las tasas de retención, los índices de titulación.

Paralelamente, Díaz Barriga señala que “los procesos educativos y de aprendizaje, es decir, los bienes simbólicos que se relacionan de manera más directa y forman una expresión sustantiva del proceso de la educación, sencillamente no fueron considerados en el proyecto de evaluación” (2008: 24).

El cumplimiento de indicadores estandarizados para la educación superior diseñados por los organismos evaluadores obliga, en algunos casos, a que las IES simulen evidencias y procesos para atender estas disposiciones, sin contar las dificultades que enfrentan al momento de recabar la información; así como los tiempos limitados de análisis que brinden información para la mejora continua.

Para seguir con el tema de la estandarización de los instrumentos de la medición de la calidad de la IES, existe una postura crítica sobre los marcos de referencia de los organismos evaluadores, en tanto que no consideran los objetivos y metas particulares de cada institución; al respecto Aboites menciona:

De tal manera que, en un país con grandes diferencias regionales en el aparato productivo, en las necesidades específicas de conocimiento, en el tipo de procesos sociales y culturales, la evaluación se presenta como firmemente adherida a la idea de que debe existir una orientación única del conocimiento profesional, y con esto a la idea de un país uniforme y centralizado. Un modelo o norma única nacional que se aplica, como cartabón, a más de un centenar de programas de formación (Aboites 2003: 35).

La idea de un marco nacional conlleva a la imposición de qué se debe hacer o dejar de hacer, no sólo en el campo de los programas educativos, sino en los procesos institucionales, pues modifica deliberadamente la razón de ser de cada institución e impone visiones externas que establecen metas y objetivos tal vez distintos a los planteados en su respectivo modelo educativo.

Otra crítica al sistema de evaluación consiste en lo limitante que resulta para las IES en cuanto a autonomía, pues se concibe como una política con la que el gobierno interviene en la vida de las universidades, para orientar sus objetivos y metas. Durante el denominado periodo de “el gobierno evaluador” el Estado se convirtió en juez y parte.

Un aspecto más que apunta en este sentido es el relacionado con la sobreevaluación, esto es, el debilitamiento de la normativa que regula a las IES frente a las evaluaciones impuestas. Muñoz señala “este esquema tiene en cuenta la evaluación anual de los resultados que obtiene cada institución y la certificación de los programas académicos de licenciatura, la cual se utiliza para dar a conocer al público los estándares de calidad” (2016: 268).

En este sentido, el autor menciona que, aunque se han evaluado con instrumentos diseñados “en oficinas administrativas” tanto los aspectos escolares como los académicos, aun no se cuenta con la evidencia de que estos modelos hayan servido para mejorar la calidad. Muy al contrario, se asegura que este tipo de evaluaciones ha sido desfavorable para la academia, pues ha provocado tensiones y contradicciones en la competencia por incentivos y en la producción de conocimiento basado en el desempeño.

Un componente más que señala Muñoz es la “becarización” que la define como un mecanismo “de reconocimiento y remuneración del trabajo académico, sistema en el cual se funda la deshomologación salarial y una competencia insana. Es un sistema que implica la fractura de los académicos, por ejemplo, entre quienes reciben y no reciben beca” (2016: 270).

Los elementos que se rescatan de esta reflexión apuntan hacia dos sentidos. Por un lado, muestran las reflexiones que se han generado durante la implementación de las políticas de evaluación, mostrando, entre otras cosas, que aún faltan por mejorar aspectos en la educación superior a más de treinta años de su llegada a las IES. Por el otro, apuntan hacia el énfasis de la organización de los mecanismos de evaluación en el contexto de la globalización y cómo esta política ha dirigido el rumbo de la educación superior en los últimos años.

Como se podrá apreciar en los siguientes apartados, la educación superior fue partícipe de estos procesos de consolidación, así como de escenarios de conflicto, donde las transformaciones y cambios de dirección fueron el telón de fondo en la definición e instrumentación de estas políticas de evaluación.

## **2.4 Las políticas de evaluación en la educación superior en México en la década de los ochenta**

Este periodo tiene su origen a finales de la década de los setenta, cuando se presentó una expansión en la matrícula de educación superior, hecho que inició a partir del incremento del número de alumnos atendidos, la incorporación de miles de egresados universitarios como profesores, así como la creación de nuevas instituciones, tal es el caso del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM (ENEP); así como el incremento en los recursos públicos aplicados a la educación superior (Rodríguez 2004).

Como resultado de la expansión en la matrícula educativa a nivel superior, la política de asignación de subsidios a las IES se dio en función del número de estudiantes, no así en función de criterios de eficiencia institucional: la calidad en los resultados se vio mermada ante los criterios de asignación de recursos.

Para finales de 1978 el gobierno orientó:

las políticas bajo los criterios de homologación en el trato a las instituciones, personal académico y estudiantes, bajo una planeación formalista de poco impacto y carente de mecanismos de evaluación. Esta escasa regulación o regulación benigna fue acompañada por una laxa entrega de recursos a las instituciones públicas. Es decir, el gasto público se ejerció sin criterios de calidad, eficacia y transparencia. (Kent 1995: 236).

En 1982 inicia en nuestro país una crisis económica, por la que pasaron en mayor o menor grado los países en vías de desarrollo. Esta condición provocó que los recursos asignados a las universidades se racionalizaran, un ejemplo son los cambios en los salarios que percibían los maestros, dando como resultado que el trabajo docente resultara poco atractivo y mal remunerado, los recursos asignados a gastos de infraestructura también se vieron disminuidos.

En la administración de Miguel de la Madrid, se estableció una política económica restringida para salvar la crisis por la que atravesaba el país, lo que produjo una reducción en las partidas al gasto público, incluyendo los presupuestos para la educación superior.

Dado que las universidades habían presentado un incremento notable en su matrícula durante los últimos años como parte de la política gubernamental de expansión, resultó imposible en términos económicos sostener el incremento en cuanto al número de estudiantes. A partir de este momento, se buscó el desarrollo de nuevas estrategias de asignación de recursos, mediante la implantación de modelos de estímulos y financiamiento estatal.

Las modificaciones en la educación superior en el sexenio 1982-1988 se reflejaron en el primer Plan Nacional de Desarrollo:

dicho plan enmarcó el programa sectorial educativo, denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, que a su vez fue referente para el instrumento de política de educación superior: el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y posteriormente el Programa

Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) (Mendoza 2002: 7).

Este planteamiento caracteriza a la educación superior desde la expansión de la educación superior privada “como estrategia primordial para la reforma de la educación superior, la movilización de un mayor número de financiamiento privado a este sector por medio de la participación en costos y el fomento a instituciones privadas” (Olivier 2007: 88).

En la década de los ochenta el Sistema Educativo Nacional (SEN) manifestó la expansión y diversificación de la educación superior, al tiempo que impuso al sistema universitario la modernización de la educación mediante la búsqueda y definición de su papel en el futuro en lo que respecta a la formación de personal de alto nivel como a la índole de sus contribuciones a la investigación científico-tecnológica, entre ellos, el sector productivo.

Los rasgos más significativos de este periodo se observan a partir del ordenamiento que González (2004) propone a través de las dimensiones económicas y sociales en cada década marcando las acciones y pautas que impactaron en el sector educativo y que dan cuenta de su desarrollo.

**Tabla 2.1** Evolución de la educación superior

Años	Orden económico y social	Acciones
60 y 70	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progreso y optimismo tras la Segunda Guerra Mundial</li> <li>• Rápido crecimiento económico</li> <li>• Incremento demográfico</li> <li>• Diferencias sociales y económicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de recursos públicos</li> <li>• Extensión de la educación</li> <li>• Igualdad de oportunidades</li> <li>• Enseñanza comprensiva</li> </ul>

Años	Orden económico y social	Acciones
80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recesión económica, aumento de la inflación e incremento de la deuda pública</li> <li>• Incremento del desempleo (sobre todo entre jóvenes y personal de baja cualificación)</li> <li>• Descenso demográfico</li> <li>• Reducción de los niveles de ingreso económico familiar</li> <li>• Prolongación de la esperanza de vida</li> <li>• Cambios en la estructura familiar</li> <li>• Movimientos migratorios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de número de alumnos por aula</li> <li>• Aumento en la demanda de educación postobligatoria y universitaria</li> <li>• Objetivos sociales e igualitarios descienden a segundo plano</li> <li>• Limitación de recursos</li> <li>• Preocupación por la calidad de la enseñanza</li> <li>• Formación profesional</li> <li>• Educación de adultos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de González 2004: 20.

Nota: se retoman los rasgos más significativos para cada etapa en la evolución de la educación superior, que marcan los cambios en las dinámicas educativas, así como las lógicas económicas abriendo nuevas múltiples modalidades, como mecanismo de respuesta a las demandas diferenciadas.

## 2.5 La política de evaluación en la educación superior en México en la década de los noventa

El ciclo sexenal de Carlos Salinas lleva consigo la impronta del impulso modernizador, pues en este periodo el país “pasa de un patrón de benevolencia y de planeación del crecimiento de las instituciones, caracterizado por la entrega incondicional de recursos, a un esquema cuyo eje será la evaluación de las instituciones mediante mecanismos de rendición de cuentas” (Mizerit 1999: 25).

El gobierno emprendió líneas de acción en materia educativa con base en el contexto económico y social; los rasgos más significativos del periodo fueron la determinación del gobierno sobre el uso eficiente de los recursos y el intento por convertir a la educación en un eje fundamental de prosperidad económica e inclusión social (Tabla 2.2).

**Tabla 2.2** Evolución de la educación superior

Años	Orden económico y social	Acciones
90	<ul style="list-style-type: none"><li>• Internacionalización de la economía</li><li>• Globalización de la comunicación y la información</li><li>• Desarrollo científico y tecnológico</li><li>• Movimientos migratorios masivos</li><li>• Envejecimiento de la población</li><li>• Disminución de la natalidad</li><li>• Creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo</li><li>• Diversificación del empleo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollo de nuevas tecnologías</li><li>• Revalorización de la educación</li><li>• Integración cultural, religiosa y ética</li><li>• Formación permanente</li><li>• Educación en valores</li><li>• Continua preocupación por la calidad educativa</li></ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Ignacio González 2004: 20.

Nota: en esta década inicia una de las etapas más significativas para este nivel. La transición de la planeación a la evaluación como medida de desempeño (institucional, académico, escolar)

Ante la restricción en los recursos asignados para la educación el gobierno establece la evaluación como estrategia, no sólo como un esquema de asignación de recursos con base en los resultados, sino que también incluye como principal premisa el aseguramiento de la calidad de la educación; los criterios de asignación que se aplicaron para realizar el financiamiento fueron la excelencia y la pertinencia.

Paralelamente, el contexto mundial se caracterizó por la apertura económica iniciada con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; la inserción de México en la economía global trajo consigo diversas estrategias políticas en los sectores del país, incluyendo el educativo, un ejemplo de ello es la puesta en marcha del Programa de Modernización Educativa (1989-1994) pues “tuvo lugar uno de los giros más relevantes en torno a la educación superior mexicana: se cambia el eje del crecimiento educativo, apoyado por la planeación educativa, al eje de la evaluación” (García 2012: 13).

Es así como las medidas instrumentadas en los noventa (el conjunto de reglas y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participan en el diseño, la coordinación y la implementación de una nueva regulación gubernamental de la educación) enfatizaban la evaluación y la calidad, como eje articulador del financiamiento a la educación (Del Castillo 2004: 118).

Estos cambios supusieron el surgimiento del concepto

Estado evaluador “Neave” lo define como una racionalización y una redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto (Mendoza 2002: 29).

Las universidades fortalecieron sus procesos institucionales, al tiempo que mejoraron su infraestructura para realizar las tareas de planeación y gestión. El concepto de evaluación permea a través de esta nueva búsqueda de las prácticas en que las universidades establecerían tanto sus formas de trabajo como sus acciones para asegurar la calidad. En un principio la evaluación fue establecida como un instrumento que facilitaría a las autoridades el conocimiento, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Asimismo, Luengo (2003) realiza una clasificación de las dimensiones evaluativas: de instituciones, programas académicos, proyectos para asignar recursos económicos y personal académico; acreditación de instituciones, programas académicos y de posgrado; exámenes generales de alumnos; y regulación de las profesiones (tabla 2.3).

**Tabla 2.3** Programas que evalúan la calidad educativa en México

<b>Ámbito de evaluación</b>	<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Instancia que lo opera</b>	<b>Periodo de vigencia</b>
Institucional	Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)	Impulsar la adopción de las estrategias de evaluación	SESIC	1990-2000
	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas	Impulsar la adopción de las estrategias de planeación institucional y su vinculación con	SESIC	2001- a la fecha

<b>Ámbito de evaluación</b>	<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Instancia que lo opera</b>	<b>Periodo de vigencia</b>
	(PROFOCIDE)	procesos de evaluación, y apoyar con recursos económicos los programas de desarrollo de las universidades que muestren que han asumido compromisos por la calidad		
Programas	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	Evaluar programas de licenciatura y posgrado por pares académicos	CONAEVA	1990- a la fecha
	Consejo de Acreditación de Programas de Educación Superior	Acreditar programas de licenciatura	COPAES/ Organismos acreditadores	1998
	Padrón de Posgrados de Excelencia	Evaluar programas de posgrado	CONACYT	1990-2000
	Padrón Nacional de Posgrado (PNP)	Evaluar programas de posgrado		2001
	Programa de Fortalecimiento al Posgrado (PIFOP)			
Académicos	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	Evaluar la producción de los investigadores y establecer un estímulo económico a su desempeño	CONACYT	1984
	Beca al Desempeño Docente	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño	Secretaría de Programación y Presupuesto /SESIC	1990-1992
	Carrera Docente (Programas de estímulos)	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño	Secretaría de Programación y Presupuesto /SESIC	1992
	Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	Apoyar con becas la obtención de grado y apoyar la infraestructura que requieran los académicos	ANUIES/SESIC	1996

Ámbito de evaluación	Nombre del programa	Objetivo	Instancia que lo opera	Periodo de vigencia
Estudiantes	Examen de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-I) Examen de Ingreso a la Educación Superior (EXANI-II) Examen General de Egreso de la Licenciatura (EGEL)	Dar información sobre rendimiento académico de los estudiantes para decidir su ingreso a educación media superior o superior  Permitir la titulación de los egresados	Centro Nacional de la Evaluación de la Educación Superior. A.C. (CENEVAL)	1993

Fuente: retomado de Díaz Barriga 2008: 26.

Nota: Como se muestra en la tabla anterior, el surgimiento de programas que contemplan la evaluación de los diferentes actores (profesores y estudiantes) conforman el nuevo esquema de evaluación al crearse estas nuevas estrategias en diferentes categorías, todas ellas apuntan a la obtención de recursos mediante indicadores de resultado.

Estos programas están diferenciados e influyen de manera distinta, ya que unos corresponden al orden institucional, individual y/o mixto, al establecer parámetros de medición de la calidad mediante mecanismos de evaluación, implantados al interior de las IES.

Las políticas de evaluación, así como los diversos programas y reconocimientos dirigidos a la superación del personal académico –como a la acreditación y/o certificación de los programas de estudios– significaron un entramado mediante el cual tanto instituciones como académicos encontraron un medio de legitimación de su trabajo, teniendo como eje principal la búsqueda de la calidad y el crecimiento y consolidación tanto de los procesos internos de las IES como de los perfiles docentes.

Algunos de los programas en esos años y que aún permanecen vigentes se detallan a continuación.

1. **Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)** operó a partir de 2001, con base en una estrategia de planeación que permitió integrar la aplicación de diversos fondos que operaban de manera desarticulada. Así, los recursos del FOMES han convergido junto con el Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) y con el Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), a través de la operación del Programa

Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, cabe señalar que actualmente este programa continuó como Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE). Con los recursos extraordinarios concursables no regularizables del FOMES, que son otorgados a las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES) a través del PROFOCIE, no sólo se han apoyado proyectos de equipamiento e infraestructura de carácter remedial (Secretaría de Educación Pública, 2001), **Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)**: creado para elevar permanentemente el nivel de habilitación del profesorado con base en los perfiles adecuados para cada subsistema de educación superior. Así, al impulsar la superación sustancial en la formación, dedicación y desempeño de los cuerpos académicos de las instituciones, se eleva la calidad de la educación superior. (Secretaría de Educación Pública, 2001)

2. **Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)**: son nueve cuerpos colegiados, integrados por pares académicos del más alto nivel de las instituciones de educación superior de todo el país. Su misión fundamental es evaluar las funciones y los programas académicos que se imparten en las instituciones educativas que lo solicitan y formular recomendaciones puntuales para su mejoramiento, contenidas en los informes de evaluación que se entregan a los directivos de las instituciones (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior [CIEES], s.f., párr. 1)
3. **Sistema Nacional de Investigadores (SNI)**: Creado con el propósito de reconocer la labor de las personas dedicadas a producir conocimiento científico y tecnología, a través de la evaluación por pares; consiste en ofrecer el nombramiento de investigador nacional. Esta distinción simboliza la calidad y prestigio de las contribuciones científicas (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, [CONACYT] 2014, párr. 1).
4. **Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL)**: es una asociación civil sin fines de lucro cuya actividad principal es el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, así como el análisis y la difusión de los resultados que arrojan las pruebas. Los instrumentos de medición que elabora el Centro proceden de procesos estandarizados de diseño y construcción y se apegan a las normas internacionales; en su elaboración participan

numerosos cuerpos colegiados integrados por especialistas provenientes de las instituciones educativas más representativas del país y organizaciones de profesionales con reconocimiento nacional (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior [CENEVAL], s.f., párr. 5)

Durante la década de los noventa,

la evaluación de la educación superior en nuestro país, después de dos décadas de implementación de diversos programas, ha generado el surgimiento de organismos especializados en otorgar la autorización para la acreditación de la educación, comités de evaluación de la educación superior encargados de diseñar e implementar los sistemas de acreditación y certificación de instituciones y programas académicos, así como diversos programas de evaluación de los académicos y los investigadores, impulsados por las políticas internas de las instituciones o por sistemas ajenos a las mismas (Mizerit 1999: 24).

En este periodo, el principal consenso del gobierno con las IES fue la aplicación de modelos de evaluación con miras a elevar la calidad y equidad de oportunidades en el nivel superior, no obstante, esta aspiración legítima, el desarrollo del país y la mejora en la calidad de los servicios educativos aún no logra concretarse, pues nuestro país continúa en la búsqueda de competitividad y la inclusión en la llamada economía del conocimiento.

## **2.6 La política de evaluación en la educación superior en México en la primera década del milenio**

La trayectoria de la educación superior en su etapa más reciente está marcada por una preocupación por la distribución de oportunidades, con el tema de la calidad en la agenda de la política educativa.

Las principales implicaciones de este proceso han sido superar “los procesos de masificación, la crisis estructural y las nuevas perspectivas de desarrollo económico del país en el marco de la globalización” (Aguilar 2000: 53).

En este contexto económico y social, la implementación de políticas educativas en nuestro país continúa en la búsqueda de una mayor cobertura y calidad en los servicios educativos,

pues ante las demandas del contexto mundial resulta impostergable la atención de diversos desafíos, como el desarrollo de mecanismos que apoyen el acceso y permanencia de los estudiantes, al tiempo de adecuar los currículos a los retos del proceso globalizador en el que la formación de recursos humanos es un punto de referencia de competitividad económica; en este sentido, la educación superior se posiciona en un papel determinante de desarrollo.

La aparición de los procesos de evaluación como instrumentos para medir la calidad es el resultado de una nueva configuración que llevó a las universidades a generar modelos de organización basados en criterios de calidad y orientados hacia objetivos internacionales:

la emergencia de los sistemas nacionales de educación superior contemporáneos fue un resultado de la acción de los gobiernos en las condiciones creadas después de la segunda guerra mundial. Los cambios en la economía internacional, así como el surgimiento de nuevas configuraciones de poder, replantearon de manera estratégica los fines y objetivos de la educación, en particular de la educación superior (Rojas 2000: 17).

Es por lo que en este periodo las políticas en materia educativa en México continuaron en respuesta a las demandas internas y externas que según la OCDE obedecen a tres tipos de cambios profundos y complejos: la modernización de las instituciones públicas, la difusión de la democracia y la adaptación a la globalización económica (Guerra 2000: 91).

Para el año 2000, alrededor del 15% del subsidio estaba relacionado directamente con programas en torno a la calidad tal es el caso del Sistema Nacional de Investigadores; el Programa de la Carrera Docente; el programa Fondo para la Modernización de la Educación Superior FOMES; el fondo de becas del CONACyT y el PROMEP con tendencia a incrementarse en los años subsecuentes (Guerra 2001: 92).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2001) emitía las directrices en materia educativa referentes a la atención de: 1) El grado de eficiencia de los programas e instituciones en función del número de graduados con respecto a los estudiantes de nuevo ingreso; 2) sus costos unitarios; 3) la importancia de los programas ofrecidos, tanto en pertinencia como en flexibilidad; y 4) la acreditación de los programas.

Asimismo, se crea el ahora Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE), como una estrategia para impulsar y apoyar al gobierno federal en el financiamiento de la educación superior mediante fondos concursables.

Con el propósito de colaborar en las tareas de planeación de la educación superior y propiciar el desarrollo, crecimiento y reorientación de la educación superior, se reactivó la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), en el marco del Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 y el Plan Estatal de Desarrollo de cada uno de los estados.

En el Programa Sectorial de Educación Superior (2007-2012) se establecen los ejes para las prácticas de evaluación y acreditación con el fin de mejorar la calidad de los programas de educación superior, el fortalecimiento institucional, así como el apoyo directo en ciencia y tecnología que permita nuevas ideas para generar el crecimiento de la productividad nacional. Aguilar (2000: 58) retoma los principales aspectos del Programa:

- Atención a la demanda de educación superior tanto universitaria como tecnológica en la medida en que lo requiera la modernización de la sociedad.
- Ampliación y mejora de la infraestructura educativa para aumentar la calidad y cantidad de las opciones educacionales de carácter terminal, medio y medio superior.
- Vinculación de la universidad con la sociedad, para resolver los retos sociales, económicos, científicos y tecnológicos del país.
- Fortalecimiento del sistema de coordinación y planeación institucional hacia la evaluación y reordenamiento interno de las IES, para elevar la racionalidad y mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones institucionales.

Asimismo, estas tendencias se reflejaron de manera acentuada en las políticas educativas propuestas por una de las asociaciones más influyentes en el ámbito educativo superior que es la Asociación Nacional de Universidades (ANUIES), que, según Aguilar pretende legitimar los planteamientos propuestos mediante “los representantes de cada institución en las asambleas y actividades que la asociación realiza, y cuya participación supone una posición consensada en cada institución”. Sin embargo, “los planteamientos que se vierten se definen en los altos círculos universitarios y no contemplan la participación de la comunidad universitaria” (Aguilar 2000: 58).

Como menciona Aguilar (2000), al ser las políticas educativas promovidas por las universidades a propuesta de los diversos organismos nacionales e internacionales, éstas deben convertirse más en espacios de crítica y participación de estas políticas y no sólo en protagonistas de su aplicación. Asimismo, asegura que su papel no debe ser únicamente el de aplicar las políticas emanadas, sino de ponderar su pertinencia en función de su razón de ser, posibilidades y alcances (36)

Es importante decir, entonces, que las políticas de evaluación han tenido como eje prioritario la mejora de la calidad de la educación en lo general, y que su aplicación ha sido de largo alcance, es decir, permite elevar todos los aspectos de las IES, pues el transcurrir de los años ha demostrado su necesidad e importancia para la educación superior, pero resulta que estas políticas transcurren en un terreno de intereses diversos. Por un lado, se enfrentan con los procesos institucionales que en algunos casos resultan elementos de control burocrático. En contraparte, poco ayuda que la obtención de reconocimientos o evaluaciones positivas se convierta en una aspiración personal por obtener reconocimientos monetarios, descuidando el principio que le dio origen. La universidad mexicana tiene aún la misión de ser un espacio que propicie la superación de los hombres y la libertad mediante una conciencia crítica; sin embargo continúan pendientes temas como la atención a la demanda, inclusión de los egresados en el mercado laboral así como garantizar a la sociedad una oferta de calidad en todos los niveles, ya que poco resuelve obtener resultados de evaluaciones externas o de incremento en el número de perfiles deseables positivos, si existe un índice elevado de aspirantes que buscan un espacio de desarrollo profesional o bien, los que lograron concluir satisfactoriamente los estudios profesionales, se enfrenten a un mercado laboral ajeno a su formación profesional.

Los elementos analizados en este capítulo son el marco de referencia de la configuración e implementación de las políticas de educación superior; los planteamientos de las relaciones entre universidad y Estado posibilitaron la contextualización y el análisis desde una perspectiva general de la evaluación institucional y de la calidad.

## **Capítulo 3. De la evaluación institucional (Comisión Interna de Administración caso UPN)**

### **Introducción**

Conocer el propósito y razón de ser de la UPN nos permite comprender su trayectoria así como conocer sus características, las cuales presentamos manera general en el presente capítulo que tiene como objetivo principal, exponer los elementos que intervienen en el proceso de evaluación de esta casa de estudios, mediante el análisis de la evaluación institucional en el marco de la Comisión Interna de Administración; así como los indicadores de estudiantes que se presentan en el Periodo Anual de Autoevaluación de esta institución.

El presente capítulo se refiere a la evaluación en instituciones de educación superior, en específico el caso de la UPN. El enfoque no se centra en la evaluación curricular, ni del aprendizaje, mucho menos de programas educativos, sino en el proceso de evaluación institucional empleado para la integración de los informes de evaluación reportados en la Comisión Interna de Administración, sobre la cual abundaré más adelante.

Por otra parte, se realiza un análisis de los indicadores reportados en el modelo de evaluación institucional UPN, a la Comisión Interna de Administración.

Finalmente, las referencias arriba citadas darán oportunidad de realizar una propuesta que va dirigida a la inclusión de un cuarto tramo de indicadores que incluya el seguimiento de egresados.

### **3.1 Finalidad y operación de la Universidad Pedagógica Nacional**

La UPN fue creada el 29 agosto de 1978 por Decreto y surge como respuesta del Estado mexicano a la demanda de un instituto en ciencias de la educación, para contribuir a elevar la formación del magisterio en el nivel superior y sentar las bases para el mejoramiento de la Educación Básica.

Es una institución pública, con carácter de organismo desconcentrado de la SEP, tiene como funciones prioritarias ofrecer estudios a nivel superior enfocados en el campo de la educación, que atiendan mediante la generación de

propuestas, atención a los problemas educativos. Su oferta educativa para la Unidad Ajusco está dividida en estudios de Licenciatura y Posgrado, el número de estudiantes para 2012 ascendió a 19 488, distribuidos en los sistemas escolarizado y virtual (Agenda Estadística 2012: 10).

Asimismo, oferta “otros servicios de educación superior como especializaciones y diplomados, realiza investigación en materia educativa y difunde la cultura pedagógica, la ciencia y las diversas expresiones artísticas y culturales del país” (UPN 2018: párr. 2). Universidad Pedagógica Nacional. (2018). Acerca de la UPN.

Dado su carácter nacional, “cuenta con 76 Unidades y 208 subsedes académicas en todo el país, que se constituyen en un Sistema Nacional de Unidades UPN. En cada una de estas unidades académicas las actividades programadas buscan responder a las necesidades regionales del magisterio y del Sistema Educativo Nacional”. (UPN 2018: párr. 2). Universidad Pedagógica Nacional. (2018). Acerca de la UPN.

Por instrucciones del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado el 19 de mayo de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, las Unidades UPN que se encuentran fuera de la Ciudad de México pasaron a depender financiera y administrativamente de los gobiernos de los estados respectivos”. (UPN 2018: párr. 2). Universidad Pedagógica Nacional. (2018). Acerca de la UPN.

Sin embargo, la autonomía académica que permite a la Rectoría y al Consejo Académico (órganos de gobierno establecidos en la Unidad Ajusco), regir sobre oferta, actualización, innovación, creación y diseño de los programas académicos, de investigación y de difusión, continúa unificando los planes y programas de estudio de las Unidades UPN en todo el país, y hace posible la relación académica con las tres Universidades Pedagógicas Estatales en Chihuahua, Durango y Sinaloa”. (UPN 2018: párr. 2). Universidad Pedagógica Nacional. (2018). Acerca de la UPN.

La UPN es la institución pública más importante de México en la formación de cuadros especializados en el campo educativo. La planta académica de la UPN en todo el país genera conocimientos, estrategias y modelos pedagógicos para comprender y transformar la educación”. (UPN 2018: párr. 2). Universidad Pedagógica Nacional. (2018). Acerca de la UPN.

### 3.2 Desempeño institucional de la Universidad Pedagógica Nacional

La Universidad Pedagógica Nacional ha llevado a cabo diversas modificaciones en su organización académica, por lo que:

A partir de 1999 y hasta la actualidad (con énfasis en el periodo 2001-2007) la UPN vivió un proceso de reorganización que le permitió mejorar la habilitación de su personal académico mediante la obtención de perfiles PROMEP (Programa de Mejoramiento del Profesorado) y el ingreso al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de un buen número de sus profesores de tiempo completo. Así como la organización de cuerpos y áreas académicas especializadas (UPN 2015: 44.). Universidad Pedagógica Nacional. (2015). Programa Integral de Desarrollo Institucional (PIDI) 2014-2018. México: Universidad Pedagógica Nacional.

La Universidad Pedagógica Nacional, conforme el artículo 3o. del Decreto que crea la UPN, sus funciones prioritarias son:

1. La formación de profesionales de la educación capaces de atender las necesidades y problemáticas del sistema educativo mexicano en todos sus niveles, a través de la oferta de servicios de educación, nivelación y actualización profesional a egresados del nivel medio superior y profesores en servicio;
2. el desarrollo de investigación básica y aplicada en materia educativa cuyos proyectos se enfocan a la atención eficiente de las principales problemáticas del entorno educativo del país; y
3. la difusión de conocimientos relacionados con la educación que promueve el intercambio de información y experiencias derivadas de la docencia e investigación, y su aplicación en diferentes áreas del conocimiento. (EP, 1978: 4). Secretaría de Educación Pública. (29 de agosto de 1978). Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional. *Diario Oficial de la Federación*.

Los nuevos contextos sociales en los que se desarrolla la actividad de la UPN, la evolución de los entornos de gestión, de aprendizaje y relación con la comunidad, hacen pertinente la relectura de las funciones prioritarias que se trazan en el decreto de creación. Es de resaltar la

ausencia de cualquier referencia directa a la vinculación con el mercado de trabajo, al igual que sucede con el concepto de calidad. Es cierto que el decreto, al ser un documento fundacional, se apega a los cánones académicos vigentes en la época de su expedición, sin embargo, da muestra de cómo la dinámica institucional en las universidades se ha visto inmersa en un proceso de transformación intenso, después de muchos años de anclaje en visiones tradicionales del quehacer de la educación superior.

Su Misión es la formación y el desarrollo de profesionales de la educación con la calidad y pertinencia de sus programas en líneas de generación y aplicación del conocimiento que contribuyan a la comprensión y solución de los problemas del campo educativo.

La organización académica se realiza mediante la siguiente descripción (Tabla 3.1).

**Tabla 3.1** Organización académica de la unidad Ajusco

<p><b>Cuerpos Académicos (CA)</b></p>	<p>Los CA, son grupos de académicos, de una o diversas disciplinas, que desarrollan un trabajo centrado en un objeto de estudio común dentro del campo educativo. Su característica principal es el trabajo colegiado, modalidad de relación académica que permite que sus tareas se organicen desde una racionalidad colectiva para establecer una corresponsabilidad en la planeación, desarrollo y evaluación de los propósitos del CA, del AA y de la institución.</p>
<p><b>Agrupamientos de CA o Áreas Académicas</b></p>	<p>El AA es la forma de organización académica formada por CA que comparten una o varias líneas de generación o aplicación del conocimiento en temas disciplinares o multidisciplinares y un conjunto de objetivos y metas académicas.</p> <p>Como parte fundamental de su responsabilidad las AA elaboran una política prospectiva que favorece y orienta el crecimiento y la calidad de los trabajos que se realizan en la institución. En consecuencia, la organización académica en AA incide directamente en la política de planeación,</p>

	evaluación e intervención institucional.
<b>Consejos Internos de Áreas Académicas</b>	Cada AA cuenta con un Consejo Interno que está presidido por el Coordinador del AA, lo integran los responsables de los distintos CA y de los Programas Educativos del AA, representantes del colegio de profesores del AA, un representante de los estudiantes de cada programa de licenciatura del AA y uno del posgrado.
<b>Colegio de Profesores de Programa Educativos</b>	El colegio de profesores está conformado por todos los académicos que integran los distintos CA del AA
<b>Coordinación Académica de Ajusco</b>	La Coordinación Académica de la Unidad Ajusco está presidida por la Secretaría Académica y la conforman los Coordinadores de las AA, todos los representantes de académicos y estudiantes de la Unidad Ajusco ante el Consejo Académico y las Direcciones de Docencia, Investigación y Difusión.

Fuente: elaboración propia con base en Gaceta oficial. UPN:2003

Nota: la reorganización académica de la Unidad Ajusco de la UPN obedece principalmente a la necesidad de organizar las tareas sustantivas acorde a las necesidades de crecimiento que ha presentado la matrícula en sus diferentes niveles y sistemas de los diferentes planes de estudio que oferta esta Casa de Estudios.

Parte de esta transformación se ha visto reflejada en el ámbito académico pues:

En la Unidad Ajusco se han ido conformando Cuerpos Académicos (CA) que constituyen el núcleo generador de la organización del trabajo universitario y representan la masa crítica de la institución. Según las reglas de operación del PROMEP, los CA se conforman con profesores de tiempo completo y se reconocen según su grado de maduración, teniendo como referentes las Líneas de Generación y Aplicación Innovadora del Conocimiento (LGAC), los objetivos comunes que se persiguen y la atención a programas educativos institucionales. Se parte del supuesto de que el trabajo colegiado o en equipo potencia la generación y aplicación del conocimiento científico, la integración

y coordinación de los recursos y favorece la articulación de los productos con las necesidades de desarrollo educativo y social del país. En la Unidad Ajusco se tienen registrados en el PROMEP tres CA consolidados, siete en proceso de consolidación y ocho en formación. Este es un avance importante si se considera que la formación de CA se inició en 2004. (PIDI UPN 20014-2018 2014: 73).

Aquí vale la pena reflexionar sobre si el modelo y método de intervención para la evaluación puede ser neutro, en función de la estructura y conformación del esquema que se analiza. Es decir, pensar si de la evaluación se espera únicamente la “imagen” que dé cuenta del contraste entre lo planificado y lo alcanzado, o bien, si es dable que desde el ejercicio evaluativo se puedan cuestionar los aspectos que configuran las políticas, acciones y contenidos educativos. Un ejemplo son los cuerpos académicos que se mencionan en el documento institucional reseñado, pues se da por hecho que esa expresión de método de trabajo “potencia la generación y aplicación del conocimiento científico”, a pesar de que también se les puede señalar como esquemas que flexibilizan las relaciones de trabajo del personal académico, con base en criterios de productividad y eficacia no siempre idóneos para reflejar la realidad del ejercicio del magisterio universitario.

Para retomar el análisis de la estructura funcional de la UPN, se puede referir que los Órganos Colegiados son el Consejo Académico, representado por el ámbito académico y estudiantil, y el Consejo Técnico; lo representan la Secretaría Académica, Dirección de Docencia, Investigación, Biblioteca y Apoyo Académico, Difusión y Extensión Universitaria, y por la Secretaría Técnica, encomendada a la Dirección de Planeación.

Para su funcionamiento, la Rectoría organiza las tareas institucionales de acuerdo con los requerimientos de la vida académica y para su funcionamiento se apoya en la Dirección de Servicios Jurídicos, la Dirección de Comunicación Social, la Contraloría, la Coordinación de Unidades UPN, las Secretarías Académica y Administrativa, y la Dirección de Planeación.

La Dirección de Planeación se vincula directamente a la Rectoría con el propósito de cumplir con los objetivos institucionales de:

desarrollar en forma permanente y sistemática acciones de planeación, organización, programación-presupuestal y evaluación que coadyuven a la transformación de la Institución, a fin de que ésta responda a las demandas

actuales y mejore la calidad de las tareas universitarias en su conjunto (UPN 2011: 48). Universidad Pedagógica Nacional. (2011). Manual de Organización de la Universidad Pedagógica Nacional.

Las funciones que desempeña la Dirección de Planeación son el asesoramiento a los Órganos de la UPN en materia de planeación, programación, presupuestación, organización y evaluación, la participación en la elaboración de proyectos especiales, así como la presentación del Programa Anual (PA).

Una de sus características importantes es que contribuye en la toma de decisiones de la Rectoría en cuanto a los procesos institucionales basados en los Planes de Trabajo, y participa en la proposición de políticas y soluciones para la mejora continua.

Otro aspecto relevante es el relacionado con el diseño de estrategias de planeación integral de la Universidad y la coordinación de estudios de diagnóstico y prospectiva sobre la oferta de servicios educativos.

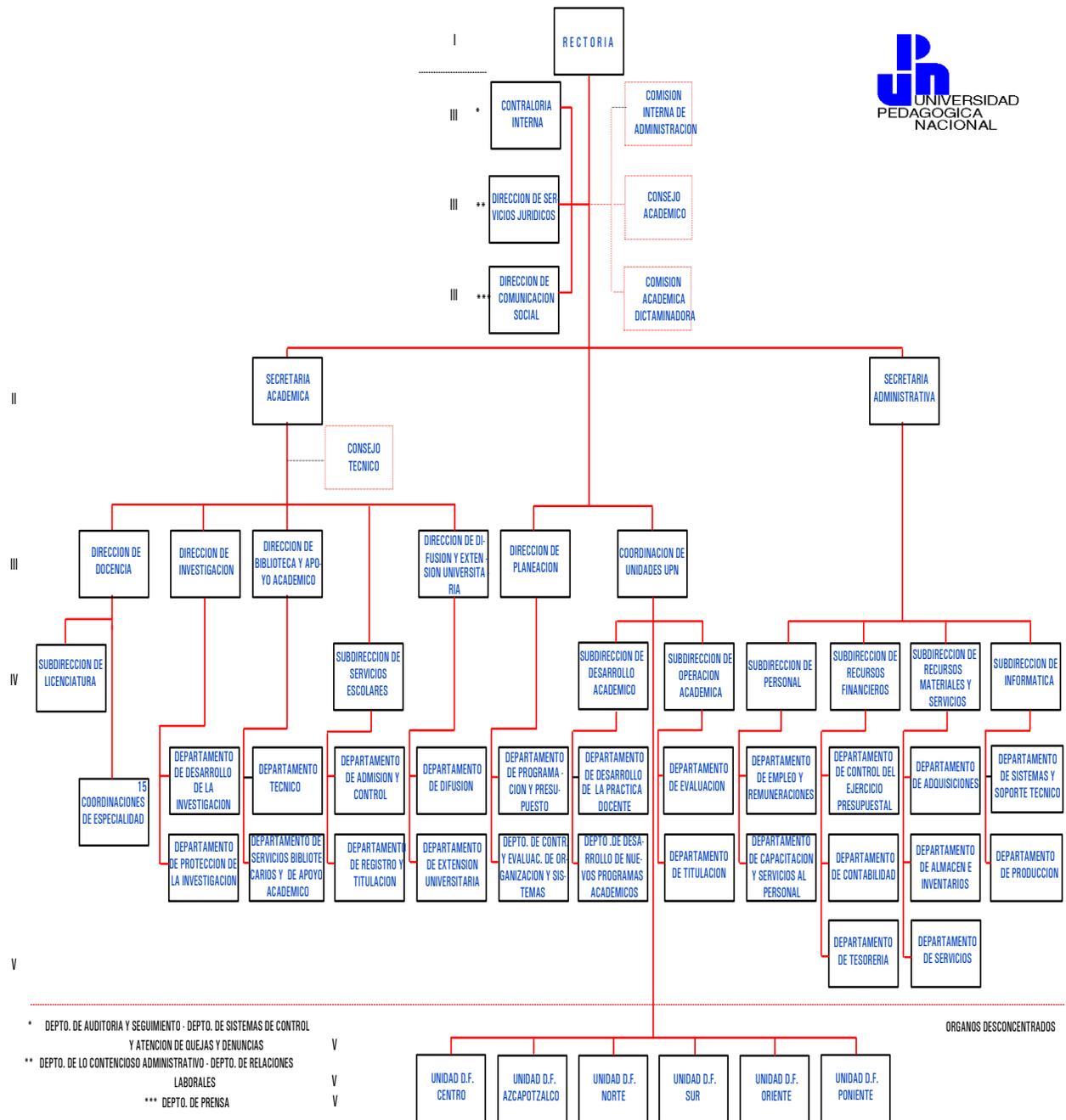
Además, sus funciones incluyen el desarrollo de sistemas de evaluación de procesos y programación en las áreas de la Universidad y seguimiento de los programas institucionales, así como el establecimiento y actualización de la estadística institucional.

En materia de gestión, la Dirección de Planeación instrumenta, a través del Departamento de Control y Evaluación de Organización y Seguimiento, los programas institucionales y los sistemas de organización, mediante el asesoramiento a las diferentes áreas administrativas y académicas con el propósito de:

desarrollar e implementar acciones para la evaluación institucional que permitan valorar la pertinencia e impacto de los proyectos desarrollados en el marco del Programa Institucional de Mediano Plazo y los Programas Anuales de Trabajo de la Institución, así como el asesoramiento técnico para la adaptación de sistemas de organización y la documentación del flujo de los procesos y procedimientos (UPN 2011: 50).

Entre las acciones de coordinación y operación del Departamento de Control y Evaluación de Organización y Seguimiento se encuentra la recolección de información, supervisión de gestión y procesos de evaluación de los programas institucionales, de acuerdo con la normatividad y políticas sectoriales e institucionales vigentes.

# Esquema 1 organigrama UPN



\* DEPTO. DE AUDITORIA Y SEGUIMIENTO - DEPTO. DE SISTEMAS DE CONTROL Y ATENCION DE QUEJAS Y DENUNCIAS V  
 \*\* DEPTO. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - DEPTO. DE RELACIONES LABORALES V  
 \*\*\* DEPTO. DE PRENSA V

Registrada en el Secretariado Técnico de la Comisión Interna de Administración y Programación de la Oficialía Mayor de SEP bajo la clave A0015, el 18 de noviembre de 1991.

Fuente: Tomado de *Manual de Organización de la Universidad Pedagógica Nacional*, 2018: p 28.

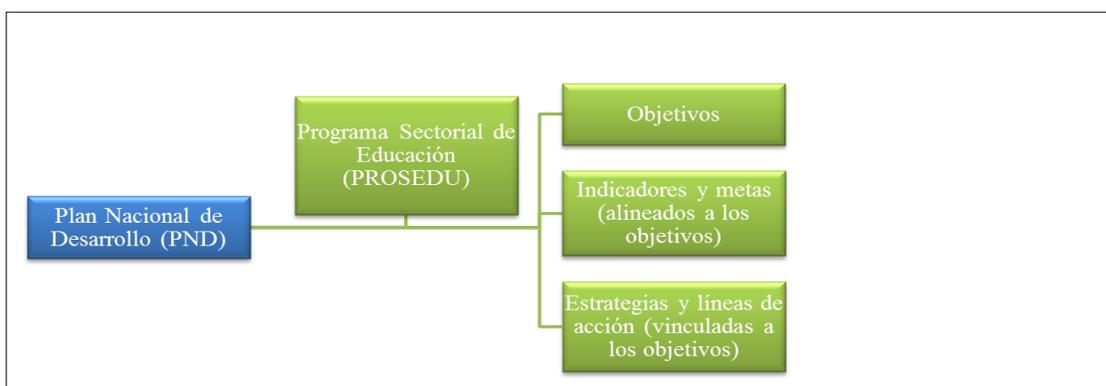
### 3.3 Contexto de la evaluación institucional

El diseño de planeación institucional en la UPN se organiza tomando como referente el modelo de alineación de los ejes y objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PROSEDU) son considerados documentos rectores en el diseño de las líneas de acción que darán sustento a la política en materia educativa del país.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que rige la programación y presupuestación de toda la administración pública federal. Todas las políticas públicas y programas de gobierno deben elaborarse en congruencia con el PND. Asimismo, el PND ha sido concebido como un canal de comunicación del gobierno para transmitir a la ciudadanía “de una manera clara y medible” la visión y estrategia del gobierno. El PND establece objetivos, estrategias y líneas de acción a las que todas las dependencias deben alinear los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

A su vez, los organismos sectorizados participan en la ejecución del PROSEDU que establece las prioridades del sector en el marco de los objetivos, estrategias y líneas de acción, establecidos en el PND.

**Figura 3.2** Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente. Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 y el Programa Sectorial de Educación 2012-2018.

Nota: en materia de planeación las instituciones del sector público alinean sus programas de trabajo con base en las grandes directrices que emanan del Plan Nacional de Desarrollo y del

Programa Sectorial, en este caso de Educación. Las actividades, metas y acciones se planean en función de estos documentos rectores.

La UPN alinea sus actividades mediante el documento rector denominado Programa Integral de Desarrollo Institucional (PIDI), a través del cual organiza el quehacer universitario, al tiempo que proyecta sus acciones futuras:

Se estructuran y organizan los proyectos y líneas de acción que conforman el PIDI para proyectar a la UPN hacia el futuro y responder a las nuevas exigencias del mundo social, universitario y educativo contemporáneos que demandan transformaciones y mejoramiento de la educación mexicana. En particular, para seguir atendiendo la formación y el desarrollo profesional de los maestros y continuar generando nuevos conocimientos y propuestas educativas, con el fin último de contribuir a la construcción de una sociedad más democrática y justa. Los compromisos que se establecen en el PIDI interpelan a todos los actores de nuestra Universidad. A la administración, para crear el clima institucional de gobernabilidad adecuado para el logro de los objetivos propuestos y, al exterior, para cumplir sus funciones de gestoría y representatividad ante la Secretaría de Educación Pública (SEP) y ante las demás universidades, organizaciones y comunidades nacionales e internacionales, siempre desde la perspectiva de los intereses mayores de la educación nacional (PIDI 2014-2018, UPN 2014: 75).

El PIDI 2014-2018 se ha realizado en cumplimiento a las normas y mandatos sectoriales que sobre planeación rigen a los órganos desconcentrados de educación superior de la SEP. El referente orientador del PIDI en su conjunto es el objetivo general que se pretende lograr en el horizonte 2014-2018.

Las acciones y políticas que se definen en el PIDI se estructuran en torno a tres ejes, que dan lugar al surgimiento de los proyectos considerados prioritarios. Uno se refiere al marco jurídico y normativo vigente, que data de la creación de la Universidad y fue adecuado para ese momento, pero que requiere una actualización que permita a la UPN brindar una respuesta pertinente a las demandas actuales del sistema educativo. En ese eje se organizan y plantean los proyectos que hagan posible el necesario cambio del estatuto legal de la institución, para dar paso a reestructuraciones profundas y beneficiosas para su organización y su funcionamiento

administrativo. Beneficiosas desde la perspectiva de la naturaleza misma de la dinámica universitaria. El segundo eje hace alusión al fortalecimiento de la capacidad académica de nuestra Universidad, para atender aspectos que incluyen acciones destinadas al mejoramiento de los programas educativos, a la atención de los estudiantes, a la ampliación de la oferta, al fortalecimiento de la cultura digital y al aumento de los intercambios nacionales e internacionales; así como a la promoción de redes académicas, al fortalecimiento de la cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas. El tercer eje define los problemas y las necesidades de la infraestructura física y tecnológica, que surgen tanto por la ampliación de los servicios como por los requerimientos de mantenimiento, de actualización y de sustitución del equipo que ha sobrepasado su vida útil (PIDI 2014-2018, UPN 2014).

Congruente con su misión, la UPN vincula el Programa de Mediano Plazo, los Programas de Trabajo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, así como del Programa Sectorial de Educación. Esta alineación involucra la ordenación de metas, presupuesto, objetivos y políticas institucionales.

Asimismo, prioriza las directrices institucionales que definen la visión de esta Casa de Estudios y los objetivos en el mediano plazo. Cada año, en estos instrumentos se establecen los proyectos y las metas correspondientes. El uso de la metodología del marco lógico permite una secuencia de la planeación que implica verificar el cumplimiento de los objetivos, metas y compromisos que, a su vez, contribuyen al logro de las metas sectoriales. Asimismo, la aplicación de indicadores de desempeño permite una evaluación de los alcances logrados, que es una manera de apreciar el desempeño institucional.

Entre las actividades de recolección de información y análisis de información que se priorizan está la elaboración del Informe de la Gestión que se presenta en la CIA, su descripción y funcionamiento se comentan en el siguiente apartado.

### **3.4 Objetivo de la evaluación del desempeño institucional desde la revisión del modelo de evaluación institucional reportado en la Comisión Interna de Administración. UPN**

La UPN, al ser un órgano desconcentrado de la SEP, es evaluada periódicamente por la Comisión Interna de Administración, encargada de:

apoyar a los titulares de los órganos desconcentrados en los ámbitos programático-presupuestales, de evaluación y de coordinación institucional, a fin de contribuir al logro de sus objetivos y metas, alineados al Plan Nacional de Desarrollo y programas derivados del mismo, en términos de lo dispuesto en la Ley de Planeación (Secretaría de Educación Pública, 16 de agosto de 2012: 44). Secretaría de Educación Pública (16 de agosto de 2012). ACUERDO número 647 por el que se establece la organización y funcionamiento de las comisiones internas de administración de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Primera sección.

El reto es que la estructura que está al servicio del proceso evaluativo, específicamente la CIA, tenga la capacidad de impulsar ejercicios integrales, adecuadamente diseñados y con solidez y oportunidad en la generación de resultados de evaluación. Sin embargo, la posibilidad de que se conviertan en instancias burocráticas, que asuman su labor como un trámite trimestral que no tendrá impacto en modificar o reorientar la actuación institucional, debe forzar la reflexión acerca de la manera cómo funcionan las comisiones.

Los procesos de evaluación institucional son cuatro al año. El titular de la institución presenta periódicamente, ante la CIA los informes de Labores y de Autoevaluación para cada proceso de evaluación. El primero corresponde al informe anual, el segundo evalúa el primer trimestre del año, el tercero informa sobre el primer semestre. Las evaluaciones de los órganos desconcentrados de la SEP están reguladas por la Coordinación de Órganos Desconcentrados de la misma secretaría.

Las Comisiones Internas de Administración se regulan de conformidad al Acuerdo Número 647 por el que se establece la organización y funcionamiento de las Comisiones Internas de Administración de los Órganos Desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, que indica en sus artículos 1 y 2 que:

los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública contarán con una Comisión Interna de Administración, que se regirá por lo dispuesto en el presente Acuerdo y demás disposiciones aplicables.

Las Comisiones Internas de Administración tendrán por objeto apoyar a los titulares de los órganos desconcentrados en los ámbitos programático-

presupuestales, de evaluación y de coordinación institucional, a fin de contribuir al logro de sus objetivos y metas, alineados al Plan Nacional de Desarrollo y programas derivados del mismo, en términos de lo dispuesto en la Ley de Planeación (Secretaría de Educación Pública, 16 de agosto de 2012: 40-41).

Destaca la importancia que tiene el que la UPN lleve a cabo su evaluación institucional como un ejercicio de planeación, pero también como parte de un proceso que conduce a las autoridades a diagnosticar de manera efectiva la problemática institucional al tiempo que hace posible graduar las acciones futuras.

El proceso de instrumentación de la evaluación institucional en la UPN representa no sólo un ejercicio de procesamiento de información, significa además un primer paso para determinar los aspectos que queremos saber, qué información vamos a requerir para conocer y, en su caso, revertir determinada problemática.

La evaluación institucional en la UPN como herramienta para conocer algún tipo de desempeño u otros aspectos que sean susceptibles de mejora, también se torna problemática en la mayoría de los casos, pues trae consigo molestia por parte de los evaluados por no ser de su conveniencia los resultados arrojados en este proceso, o tal vez porque es escasa la cultura de la evaluación que permita ver este proceso como una oportunidad de mejora y no como una crítica al quehacer cotidiano (rutina). Como lo mencionó en la Semana de la Administración Educativa 2018, el doctor Francisco Miranda: “no nos gusta siquiera saber los resultados de un chequeo médico, no nos gusta que nos digan que estamos mal”. En este sentido, lo mismo ocurre cuando a las autoridades se les presenta un proceso de evaluación.

La revisión de este modelo de evaluación institucional brindará un panorama general de cómo se planea y diseña la evaluación institucional en la UPN. Finalmente se darán a conocer los indicadores en el ámbito escolar que reflejan el vacío que existe en cuanto al seguimiento de egresados como parte de los resultados en una evaluación que debería ser integral. Para el caso de este trabajo de investigación se tomará como elementos de partida el análisis de los indicadores de desempeño institucional.

El análisis de estos datos tiene como propósito mostrar que los hallazgos que se presentan en esta evaluación anual son insuficientes para conocer la trayectoria completa del proceso educativo de evaluación; así como sugerir la adición de nuevos indicadores, de

propuestas que se requieren. Tal es el caso de un estudio público de seguimiento de egresados que refleje el sentido del concepto de calidad educativa plasmado en la razón de ser de cualquier institución de este tipo, y que arroje evidencias de si el proceso de formación, la reestructuración de los planes de estudio, el rediseño curricular, la permanencia de un plan de estudios de posgrado dentro de un padrón de calidad, cumplen con la premisa de calidad y equidad educativa.

Conocer dónde trabajan actualmente los egresados, si se desempeñan en funciones para las que fueron formados, si la formación que reciben es suficiente para enfrentar con suficiencia el mercado laboral, si el sueldo que perciben les permite tener movilidad social, si son reconocidos por el prestigio de la universidad, si existe mercado laboral para su amplio desempeño. Las anteriores son algunas de las interrogantes que aún no se han logrado responder para saber si el proceso de evaluación contribuye en la mejora de nuestro quehacer cotidiano y nuestra finalidad con la sociedad a la que servimos.

Se entiende que en el caso particular de la UPN los procesos de evaluación no son independientes, pues se encuentran subordinados a organismos gubernamentales del sector. Por ello se considera que para avanzar en materia de planeación se debe nutrir el conocimiento, cualitativo y cuantitativo, de los resultados obtenidos con una valoración periódica, a través de un informe de evaluación interno que tendrá por finalidad aportar información sustantiva para valorar tanto las funciones como las políticas de la Universidad.

El significado de la evaluación institucional supone un proceso complejo para determinar el valor de lo que queremos medir, principalmente porque implica una tarea de interpretación y definición de un conjunto de actividades.

Entre los factores que inciden en las limitaciones de evaluación se encuentran varios referentes a la insuficiencia de información que se trabaja, las duplicidades, los vacíos y los traslapes. Otras limitaciones pueden ser la falta de información oportuna y confiable, así como la ausencia de datos consolidados que permitan la comparación entre diferentes periodos.

En el caso de la UPN, los informes de evaluación institucional se realizan de manera trimestral, semestral y anual; la estructura de organización de la información obedece a lineamientos externos previamente establecidos, con diseño tradicional y un modelo rígido, lo que impide utilizar otros instrumentos de evaluación aplicables al modelo UPN, sin que

muchas veces se logre integrar y coordinar lo suficiente para obtener más y mejor información para la toma de decisiones.

La finalidad de contar con un informe de evaluación interno es tener una herramienta que permita integrar la información que se genera en la Dirección de Planeación, de manera que posibilite:

- Detectar errores
- Reconocer desviaciones de los objetivos institucionales
- Mejorar los indicadores de eficiencia institucional
- Propiciar la responsabilidad compartida por los resultados obtenidos
- Reconocer y vigorizar las fortalezas institucionales
- Reconocer nuevas necesidades y actualizarlas o modificarlas
- Revitalizar las áreas que han caído en una etapa de estancamiento

Por otra parte, constituye una opción para impulsar cambios y la mejora institucional, pues permite obtener una visión más objetiva de los aciertos y errores institucionales que la arrojada por los informes de evaluación institucional.

A continuación, se mostrarán algunos modelos de evaluación institucional mediante los cuales se pueden poner de manifiesto algunas falencias del modelo de evaluación institucional en la UPN.

### **3.5 Modelos de evaluación de las instituciones de educación superior (IES)**

La necesidad de alcanzar estándares definidos de calidad ha llevado a las instituciones de educación superior a esfuerzos por establecer determinadas técnicas y procedimientos.

En general, los enfoques metodológicos a la evaluación de la calidad se pueden clasificar en cualitativo y cuantitativo. Sin embargo, de entre las múltiples facetas de la calidad, sólo unas pocas de ellas han sido objeto de un estudio empírico, y preferentemente lo han sido las relacionadas con las medidas cuantitativas (Mora 1991: 41).

Lo señalado tiene que ver con un enfoque administrativo y de gestión en la práctica evaluadora que, en ocasiones, parece pretender resumir en un conjunto de cifras la caracterización acerca del funcionamiento de las universidades, desde una atalaya que

privilegia el enfoque eficientista en lo presupuestal y en los indicadores de resultados simplistas, que dan cuenta de aspectos que, si bien son importantes, como la eficiencia terminal y las tasas de titulación, no son suficientes para diagnosticar a cabalidad el estado que guardan las IES.

Así, para Díaz Barriga,

cuando en 1967 Scriven estableció los tres tipos de evaluación: diagnóstica, formativa y sumativa, no percibió con suficiente claridad el sentido punitivo que tendría la evaluación sumativa al vincularse con las visiones de rendición de cuentas, sobre todo con el otorgamiento de recursos económicos, así como la dificultad para establecer como elemento sustantivo de la actividad evaluadora el carácter formativo y de retroalimentación (Díaz Barriga 2004: 30).

La crítica que hace el autor permite reflexionar sobre las limitaciones que tienen los modelos de evaluación que reducen la complejidad del funcionamiento universitario, a un conjunto de cifras y conceptos “fríos”, que soslayan al entorno y a las necesidades sociales, así como las conexiones con ámbitos colaterales, como el trabajo, la economía y la coyuntura política, que son factores que tienen incidencia en lo pedagógico.

En el caso particular de México, el autor señala que:

Podemos reconocer la existencia de cuatro rasgos que caracterizan al sistema de evaluación de la educación mexicana: a) su estrecha vinculación a prácticas de financiamiento, b) una desarticulación entre cada programa, c) la ausencia de una dimensión técnica centrada en un significativo número de indicadores y, d) una cancelación de su dimensión pedagógica y, por lo tanto, de su carácter formativo (Díaz Barriga 2002: 31).

De los distintos tipos de evaluación hasta ahora empleados, destaca el siguiente, basado en la clasificación de los métodos para la evaluación de la educación superior en dos categorías: la individual (basada en la revisión de programas) y la evaluación institucional. El presente capítulo se abocará a este último tipo. A su vez, esta categoría se desagrega bajo

dos tipologías según quien las realice: evaluaciones internas y externas. La diferencia esencial entre ellas radica en quién es el agente que lleva a cabo la evaluación; los propios miembros de la institución, en el primer caso, personas

de una agencia especializada o de una comisión exterior, en el segundo (Mora 1991: 53).

**Tabla 5.** Tipos de evaluación institucional

1. <i>Según el agente</i>	• Evaluación interna, externa y mixta
2. <i>Según el objetivo</i>	• Control burocrático/mejora de la calidad
3. <i>Según la obligatoriedad</i>	• Evaluación imperativa, normativa, y consultiva
4. <i>Según el enfoque</i>	• Evaluación de eficiencia/de efectividad
5. <i>Según el objetivo</i>	• Evaluaciones formativas/sumatorias

Fuente: Mora 1991: 54.

Nota: la tabla presenta la clasificación de la evaluación institucional, según el agente y el tipo de evaluación.

Parafraseando a Mora Ruiz, existen cuatro variantes de evaluación muy utilizadas, a saber:

- Evaluaciones externas: se realizan por organismos externos especializados en las técnicas de evaluación, o incluso por pares nombrados ex profeso para tal caso.
- Evaluaciones internas: es promovida y realizada por la propia institución en aras de mejorar la calidad de la institución.
- Evaluaciones gubernamentales: promovida principalmente por organismos gubernamentales, cuyo propósito es la asignación de recursos.
- Evaluaciones controladoras: se establecen como medida de control mediante el uso de indicadores fácilmente obtenibles.

El consenso en cuanto a los elementos a considerar en la evaluación incluye aquellos relacionados con el aspecto educativo y el propósito de ser de la institución, entre los principales, asimismo, contempla valores como el tipo de población, los factores de desarrollo social y económico, además de los diferentes modelos de desarrollo y aplicación de la investigación.

La referencia más próxima, en cuanto a la definición de estándares de evaluación, se ubica en la década de los setenta:

[En] la segunda mitad de la década de los setenta las instituciones de educación superior reunidas en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones

de Educación Superior de la República Mexicana (ANUIES) buscaron concretar formas de planeación que incluían la evaluación como un elemento básico para la mejora de las instituciones y del sistema en su conjunto (Rodríguez 2001: 206).

En este sentido, la ANUIES se convierte en la instancia vinculadora con las IES que generaría esquemas de evaluación para los ámbitos académicos, propiciando nuevas relaciones de trabajo de las universidades con el Estado y la sociedad. La organización de nuevos esquemas de evaluación generó un cambio en el trabajo hacia el interior de las universidades, dado que el elemento conductor de las evaluaciones institucionales fue la búsqueda de la calidad de los resultados educativos:

que por un lado posibilita las funciones de evaluación, así como de la adopción de procesos de acreditación para el aseguramiento de la calidad en universidades, permeando así las prácticas dentro de las universidades y la institucionalización de los procesos de evaluación y acreditación mediante la instauración de organismos de regulación. (Rodríguez 2001: 34).

La formalización de la actividad evaluatoria, así como su introyección al interior de las universidades, representa una oportunidad para avanzar hacia un escenario de menor laxitud en lo que refiere a las asignaciones presupuestales, y tendría que constituirse como un mecanismo para reducir la discrecionalidad en ese plano.

En ese sentido, para delimitar los elementos a considerar en la evaluación institucional, se puede partir del enfoque y propósito de la evaluación, como pueden ser aquellos que se dirigen más a los aspectos de control y contables, o las que hacen énfasis en los aspectos de valoración de los aprendizajes, la calidad de los programas educativos, el nivel de investigación y difusión de la extensión universitaria, entre otros.

Mientras que, para otros, la evaluación es básicamente la mejora de la calidad de las instituciones, para otros tiene como fin esencial ayudar a facilitar la gestión de esas mismas instituciones educativas, y como objetivos principales se señalan los siguientes:

- Ser una herramienta para la gestión de la institución.
- Ser un apoyo para la toma de decisiones.
- Ser un instrumento para la gestión del personal de las universidades (Mora 1991: 45).

La expansión de los alcances de la evaluación referida es comprensible, pues no se pueden desvincular los resultados en el ámbito de los aprendizajes del contexto en que suceden, pues es a partir de la estructura administrativa, de gestión y de apoyo que se posibilitan, por lo que se hizo pertinente incluir dentro del espacio evaluable a los demás procesos relacionados con la educación.

En cuanto a los ámbitos de aplicación de la evaluación, existen tres posibilidades que, según Mora Ruiz, se ordenan en función de la posición de la dependencia.

**Tabla 6.** Evaluación institucional por tipo según objetivo

<b>Evaluación</b>	<b>Objetivo</b>
1. <i>Regulada por el Estado</i>	El Estado es responsable de todas las normas financieras, educativas, de personal y las referentes a los estudiantes. Apenas existe diferencia entre que se trate de un gobierno central o de uno regional.
2. <i>Regulada a través de un organismo amortiguador</i>	Ciertas normas importantes son adoptadas por un organismo intermediario entre el Gobierno y las instituciones, en el que participan ambas partes.
3. <i>Autorreguladas</i>	Es el caso que se da para instituciones autónomas, en las que la mayor parte de las decisiones son tomadas por las propias universidades.

Fuente: Mora Ruiz 1991: 45-46.

Los cambios en el contexto económico y social de las últimas décadas tuvieron efectos significativos. Los ajustes de orden mundial requirieron que nuestros sistemas educativos también se vincularán a estos movimientos. En este contexto, la evaluación de las instituciones de educación superior se concibe como el proceso que se integra a la cultura de las instituciones, según los propósitos, puede ser interna o externa. En el caso de la primera son las propias instituciones las encargadas de realizarla como parte de acciones para mejorar la

calidad de los servicios o de la mejora de los procesos internos. En cuanto a la segunda, es realizada por organismos externos, públicos o privados, en algunos casos a encargo de las mismas instituciones educativas. Aún en los dos casos, la evaluación:

Se suele realizar mediante un proceso de autoevaluación que se complementa con una evaluación externa. El valor de los datos que emergen de la autoevaluación depende de la concepción global de evaluación que se asuma; ésta puede ser una actividad tan profunda e importante como sea concebida de entrada, o bien, una actividad simplista que reporte datos con menor relevancia (Díaz Barriga 2002: 244).

Díaz Barriga apunta a uno de los grandes problemas en la operativización de la evaluación: su banalización, derivada de concebirla como un mero trámite para justificar al exterior las labores institucionales. Al interior de las instituciones educativas, la evaluación institucional se vuelve una tarea que involucra la planeación, la programación-presupuestación, el conocer las actividades que desarrollan las áreas y mostrar los resultados. Existe resistencia para tomar a la evaluación con formalidad dado que al ser las áreas involucradas quienes suministran los datos, los retrasos en los plazos de entrega contribuyen a una valoración apresurada y en muchos de los casos a partir de información incompleta o actualizada; no obstante, la evaluación enfrenta otra serie de dificultades como son cargas de trabajo extra, costos en el tiempo y recursos (materiales, humanos y financieros)

Su realización no sólo debe vencer una inercia institucional, o una “natural” resistencia de la comunidad para realizar esta labor, sino fundamentalmente debe atender al impacto que tiene la falta de una tradición y la dificultad para generar un proceso que permita generar información sobre los datos fríos de la institución, lo que se suele denominar información formal, como datos de: número de alumnos, relación ingreso/egreso, tasa de repetición de materias, tasa de exámenes extraordinarios, número de planes de estudio que se han actualizado, planta docente, graduación de la planta docente, tiempo comprometido, publicaciones o patentes, etcétera (Díaz Barriga 2002: 245).

La generación de información de las actividades sustantivas de la Universidad, así como su sistematización, resguardo y procesamiento, son factores que como bien se anota en la cita, pueden llegar a ser un problema serio, pues con frecuencia no existe una adecuada gestión de

las actividades, no hay seguimiento, prima la informalidad y la falta de controles administrativos y de gestión documental. Es necesario construir una cultura de administración de la información que, aprovechando la evolución tecnológica, contribuya a la generación de series de datos históricos sobre el comportamiento de las variables clave de la vida institucional.

Asimismo, se debe romper con la visión patrimonialista de la información, para trascender a un escenario en el que se reconozca que los insumos informativos del quehacer universitario son de la comunidad. Así se crearán las condiciones para poder realizar las evaluaciones con bases firmes, oportunas y objetivas. Esto con la conciencia de que en los periodos de evaluación a los que son sometidas las instituciones de educación superior se presentan resultados positivos, los cuales contribuyen favorablemente no sólo en el panorama de resultados de una gestión, sino que significan además la implementación de esfuerzos de superación, y retos a vencer en el mediano plazo.

Pese a todo, en los periodos de evaluación a los que son sometidas las instituciones de educación superior se presentan resultados positivos, los cuales contribuyen favorablemente, no sólo en el panorama de resultados de una gestión, sino que significan además la implementación de esfuerzos de superación.

en una dimensión mucho más importante se requiere que el reporte de autoevaluación pueda dar información del funcionamiento—esto es del proceso— que opera en diversos segmentos de la institución, tales como: la gestión, la claridad de las metas generales y las metas académicas concretas, el grado de pertinencia del material bibliohemerográfico que se ofrece en la institución, así como otros servicios de información, laboratorio, etcétera. No sólo describir la institución, sino ofrecer una interpretación de sus principales aciertos, así como de los problemas y retos que debe enfrentar en el corto y mediano plazo (Díaz Barriga 2002: 245).

En este sentido la referencia que se hace a la interpretación como elemento que va más allá de la descripción es clave.

### 3.6 Aspectos de la evaluación de las IES

El impacto de la evaluación en las instituciones de educación superior dependerá de los elementos que se elijan previamente al proceso, dado que los resultados confiables dependerán en gran medida de la revisión de los registros construidos en el seguimiento de los datos, así como del acopio y actualización de la información. Según Mora Ruiz, entre los aspectos a evaluar se encuentran los siguientes:

**Tabla 7.** Aspectos de la evaluación

<b>Dimensión</b>	<b>Principios básicos</b>
<b>Resultados de los estudiantes</b>	Valoración del cambio de los aspirantes en el proceso universitario
	Incluir en la evaluación los aspectos relacionados con los objetivos educativos, y limitarse sólo en los aspectos humanos y económicos.
	Evaluar el desarrollo integral de los estudiantes.
	Basarse en datos históricos generacionales.
	Basarse sólo en el incremento en formación de los estudiantes.
	Ser factible.
	Que obedezca a la iniciativa de la institución.
<b>Aspectos administrativos</b>	Estar basada en las características institucionales.
	Perseguir como objetivo básico la mejora del sistema.
	Evaluar el rendimiento del personal según las características y expectativas del puesto.
	Emplear en la evaluación tanto medidas objetivas como subjetivas.
	Recoger información en función de su posición y responsabilidad.
	Evaluar en colaboración con los individuos que están siendo evaluados.
	Mantener la confidencialidad.
<b>Actores involucrados</b>	Tomar en consideración las opiniones de aquellas personas interesadas en el proceso educativo, a fin de contar con una visión más amplia sobre la institución a evaluar.
<b>Impacto en la comunidad</b>	La influencia de una universidad sobre la comunidad en la que está instalada debe ser también objeto de consideración en una evaluación institucional.
<b>Indicadores financieros</b>	Establecer un paralelismo entre recursos y calidad es algo que está lejos de ser demostrado, no es cierto que a mayores niveles de gasto se produzcan necesaria y linealmente mejoras de la calidad.

Fuente: elaboración propia con base en Mora Ruiz 1991: 47-48.

Nota: los elementos incluidos en tabla son primordiales en el momento del diseño de la evaluación tanto en las etapas de diseño como en el seguimiento de datos, es ahí donde radica la importancia de las dimensiones a considerar.

Como parte complementaria de los aspectos a evaluar, las instituciones deben establecer diversos elementos con el propósito de “ser objeto de revisión en toda la evaluación institucional, estos elementos concretizan los aspectos institucionales” (Mora 1991: 49).

Los “requisitos” que las instituciones educativas deben considerar incluyen aspectos como aprovechamiento de los estudiantes, rendimiento docente, oferta educativa, servicios, órganos de gobierno, entre otros que se corresponden con lo mencionado.

### 3.6.1 Criterios de evaluación de las instituciones de educación superior

La propuesta de Mora Ruiz acerca de los criterios de evaluación de la educación superior describe paralelamente lo que denomina *líneas maestras* para evaluar los retos que enfrenta una evaluación institucional.

#### Esquema 3. Preguntas de evaluación según objetivos



Fuente: elaboración propia con base en Mora Ruiz 1991: 57.

Nota: las preguntas de evaluación son fundamentales pues son las líneas mediante las cuales se podrán sentar los criterios de evaluación.

Del esquema presentado, surgen las interrogantes sobre ¿quién establece los objetivos y los criterios de la evaluación? y, ¿cuáles son y qué pretenden mejorar? Responden principalmente a la definición de los elementos involucrados en el proceso; así como de los fines y necesidades de evaluación.

Otro de los ángulos a evaluar se relaciona con el *qué* de la evaluación. Dada la diversidad de los enfoques evaluativos vemos que “con relación a los criterios de evaluación y acreditación que utilizan diversos organismos, podemos señalar que nos encontramos ante una situación en donde la diversidad es un elemento que caracteriza los proyectos de evaluación” (Concepción Barrón y Díaz Barriga 2002: 140). Por lo que la definición del fin de la evaluación dependerá en gran medida de los métodos, indicadores y habilidades propuestos. Determinar un tipo idóneo de evaluación depende entonces de la forma como combinen todos esos rasgos característicos en los trabajos de evaluación obtenidos, que podrá incluir todos los contenidos y ofrecer casi todos los estilos imaginables.

### **3.6.2 Evaluación de las IES**

Los objetivos de la evaluación institucional, en sentido estricto y posiblemente en un enfoque reduccionista, están centrados en la implantación de aquellas prácticas, métodos, instrumentos y registros mediante los cuales se pretende generar registros para mejorar las prácticas de gestión institucional, y con ello dar cuenta del estado que guardan las universidades; así como de las acciones que se deberán emprender para alcanzar los objetivos propuestos en la razón de ser de la institución.

Mora establece que “la evaluación institucional se define como un intento de medir cómo están cumpliendo las metas preestablecidas de una institución” (Mora 1991:74) considerando que una de las premisas en este tema es el conocimiento y definición previos de lo que se persigue como institución (metas) para después medir los resultados esperados (indicadores).

En la planeación de las instituciones educativas, el proceso de evaluación resulta ser parte fundamental en la retroalimentación para la toma de decisiones, no obstante, algunos teóricos coinciden en las dificultades involucradas. Por un lado, prevalece la necesidad de conocer los resultados en función de los objetivos planteados, en este punto están

comprendidos criterios de eficiencia y eficacia. Por otro lado, está la emisión de los juicios de valor, que en la mayoría de los casos no resultan sencillos, tanto para el evaluador como para las partes incluidas en el proceso, principalmente porque se relacionan con el desempeño, que en algunas veces está lejos de lo planeado en las metas propuestas al inicio de cada periodo de evaluación.

No obstante, que los procesos de evaluación presenten dificultades en el momento de ser definidos, se considera necesario toda vez que “los altos y crecientes costes totales de la educación superior demandan lógicamente un mayor control sobre las universidades por parte de la sociedad que las sustenta, de modo que están de acuerdo en que la calidad y la eficiencia deben ser garantizadas y controladas (Mora 1991: 74).

Es necesario apuntar que, en un sentido contrario a lo citado en el párrafo inmediato anterior, la lógica económica que permea diversos planos de la sociedad no puede constituirse en el principal basamento para la evaluación de las universidades. Tal escenario puede distorsionar la manera de entender el sentido de la educación superior, el papel que desempeñan las IES, las formas en que se organizan, sus fines y, por ende, el mismo marco de evaluación, al buscar respuestas en función de esquemas eficientistas, que suelen soslayar el núcleo esencial de la universidad, enfocándose más a la visión administrativa y presupuestal. Así, la garantía y el control enunciados en la cita se pueden convertir en “camisas de fuerza” que inmovilizan a las instituciones universitarias, tornándolas en rehenes de la necesidad de informar sobre resultados numéricos y de gasto, productividad y eficacia, como conceptos huecos y ajenos a la responsabilidad social.

En este contexto, las universidades son consideradas organizaciones educativas; no obstante, llevan en sí una carga burocrática implícita, que funciona como estructura en los diferentes niveles de gestión, de hecho, funciona como parte sustancial en el logro de los propósitos deseados y se constituye como el medio por el cual se consolida el esfuerzo evaluador en el sentido que:

La institucionalización de procesos de evaluación y acreditación ha cobrado un mayor impulso en los años de la presente administración, debido a un enfoque de política educativa que vincula la asignación de recursos extraordinarios a las instituciones públicas a la programación de

procesos académicos cuyo objetivo sea conseguir y asegurar niveles de calidad susceptibles de ser acreditados (Roberto Rodríguez 2001: 206).

Es de llamar la atención que la provisión de recursos extraordinarios obedezca al aseguramiento de la calidad. En primer lugar, por el enfoque “competencial”, en el sentido de que las instituciones compiten por bolsas de recursos. Así, el eventual apoyo financiero es dirigido a aquellas instituciones con voluntad de incorporarse a un sistema con reglas de concurso, el cual asigna el dinero en la medida del cumplimiento de medidas que se orienten hacia un modelo de “calidad” en las funciones sustantivas (docencia e investigación), aunque con un fuerte nexo con los ámbitos de gestión administrativa y presupuestal.

De tal manera, se corre el riesgo de perpetuar escenarios de desigualdad entre instituciones, pues un resultado dable sería que aquellas universidades con mayores problemas financieros fueran las que menos posibilidades tuvieran para obtener los recursos al no poder alcanzar metas ambiciosas y apegadas a los conceptos señalados en el párrafo anterior. De ahí la centralidad de la evaluación, que no puede limitarse a ofrecer una panorámica de resultados de contraste entre metas y logros, sino que debe aportar elementos para entender las razones por las cuales una determinada institución no puede alcanzar los resultados deseados, así como dar indicios de cuáles son las acciones que deberían tomarse para revertir tales escenarios.

Así, la tarea de evaluar entraña determinados retos, entre ellos, la búsqueda de criterios o parámetros generales que resulten relevantes y sean reconocidos como legítimos para que el proceso sea considerado como próspero y sirva en el desarrollo de las políticas institucionales consideradas en los Programas de Trabajo Anuales, los Programas de Mediano Plazo, así como en los documentos generados para la alta dirección.

Para Mora “se pueden encontrar dos enfoques básicos para las evaluaciones institucionales: el que centra su atención en las magnitudes contables y control, y el que enfatiza los aspectos organizativos del proceso de aprendizaje” (Mora 1991:74) no obstante, existen aspectos básicos que se deben considerar en toda evaluación institucional (Tabla 9).

**Tabla 9.** Aspectos básicos de la evaluación institucional

Metas y objetivos de la institución
Aprendizaje de los estudiantes
Rendimiento del profesorado
Programas académicos
Servicios
Gerencia (Gestión)
Aspectos financieros
Consejo de Gobierno (Órganos de gobierno)
Relaciones externas
Grado de preocupación por la mejora

Fuente: adaptación a partir de Mora, 1991: 75.

Los aspectos en los que están centrados los elementos evaluativos incluyen factores de valoración del aprendizaje y de la docencia, sin detrimento de los aspectos valorativos de rendición de cuentas, así como los de evaluación por parte de los Órganos de Gobierno que están centrados en satisfacer las necesidades informativas de desempeño institucional mediante las cuales se emiten valoraciones relacionadas con la eficiencia, eficacia y los recursos económicos.

Adicionalmente, la transparencia es un elemento que se suma a las variables de la evaluación institucional, pues se considera que mediante ella se brinda información a la sociedad sobre los resultados que las instituciones presentan en un periodo determinado.

## **Capítulo 4. Indicadores de desempeño académico (atención a estudiantes caso UPN)**

### **Introducción**

En este capítulo se destaca la importancia que tienen los indicadores institucionales en el diseño de una planeación institucional. Representan las expresiones numéricas bajo las cuales se puede obtener información sobre el comportamiento, avance o retroceso de los procesos medulares en los modelos organizacionales de las universidades. Estas métricas funcionan también como una especie de panorámica que posibilita visualizar el panorama deseable y el posible, además de medir las distancias para alcanzar las metas de calidad trazadas.

### **4. Indicadores de desempeño institucional**

Los indicadores de rendimiento surgen ante la necesidad de conocer el desempeño de las instituciones de educación superior a partir de dos momentos importantes: “en el elevado coste de los recursos de todo tipo dedicados a la educación superior, y, por otra, en el incremento del valor de esta educación como puerta a casi todos los puestos de trabajo valiosos” (Mora 1991: 78).

Uno de los objetivos propuesto para explicar la importancia de los indicadores de rendimiento, (aunque también existe un debate en torno a su funcionamiento), es que su adecuada definición posibilita la detección rápida en las tendencias sociales de la tendencia por cierto tipo de oferta educativa, y en ese sentido, programar la distribución del gasto con base en estas previsiones.

Otro aspecto del uso de indicadores de rendimiento es el relacionado con la factibilidad de su construcción, pues cabe preguntarse si es factible medir, mediante indicadores de rendimiento, cuestiones culturales, económicas, políticas y sociales, en una perspectiva de largo alcance, y de esta manera mesurar la efectividad y eficiencia en las instituciones de educación superior. Dado el universo de variables que pueden medirse con los indicadores de rendimiento, se cuenta con una selección que permite facilitar su uso al tiempo que son confiables y factibles, como veremos enseguida.

El objetivo de las evaluaciones institucionales es la obtención de parámetros y resultados sobre el desempeño que tiene la institución. Para ello, una de las primeras acciones que debe considerar es qué va a medir y para qué se debe medir.

Al momento de buscar una definición de indicador, se encuentran las que se refieren sólo a la medición de aspectos cuantitativos; sin embargo, también existe la valoración cualitativa. Ignacio González considera que “cualquier valor numérico debe de tener también en cuenta las características particulares de este aspecto, su relación con el entorno, su implicación en la vida social” (González 2004: 58).

Es relevante atender el señalamiento de González: vaciar de contenido el análisis de los indicadores solamente puede llevar a conclusiones poco útiles para definir rumbos de acción. La tarea universitaria no puede evaluarse como si las instituciones fueran insulares, ajenas a realidades concretas y complejas, cuya caracterización pudiera definirse en una serie de guarismos. Los indicadores como instrumentos de medición permiten la toma de decisiones; su definición más precisa para el ámbito educativo se refiere a “un dato o información (no forzosamente de tipo estadístico) relativo al sistema educativo o a alguno de sus componentes, capaces de resolver algo sobre su funcionamiento. Esta información aumenta la capacidad de comprensión de los fenómenos educativos y proporciona una base lo más sólida posible para la toma de decisiones (González 2004: 59), pero siempre, de manera contextualizada.

Los indicadores como instrumentos de medición permiten la toma de decisiones; su definición más precisa para el ámbito educativo se refiere a “un dato o información (no forzosamente de tipo estadístico) relativo al sistema educativo o a alguno de sus componentes, capaces de resolver algo sobre su funcionamiento. Esta información aumenta la capacidad de comprensión de los fenómenos educativos y proporciona una base lo más sólida posible para la toma de decisiones (González 2004: 59).

González a su vez menciona las denominaciones para el concepto de indicador “existen indicadores educativos, indicadores de rendimiento, indicadores de control, indicadores de éxito, indicadores de evaluación, indicadores sociales, sin un consenso en cuanto a su generalización” (González 2004: 58).

#### 4.1 Revisión de propuesta de indicadores

Para el análisis de este apartado se tomará como referente el modelo de indicadores de evaluación, pues reúne el mayor número de aspectos valorativos relacionados con la docencia. La intención de este análisis es “clarificar cuáles son los factores o aspectos relacionados con la docencia en el ámbito universitario y determinar los criterios a tener en cuenta para su evaluación” (De Miguez 1991: 341) pues determina la diferencia entre una unidad de docencia como instancia y la actividad docente como función sustantiva, dado que la docencia genera una serie de actividades relacionadas entre sí.

Por último, la propuesta va más allá de la construcción de bases de datos que conformen un sistema de indicadores de rendimiento, sino que supone la generación de “un proceso orientado hacia el cambio y mejora de los procesos de enseñanza aprendizaje en la institución” (De Miguez 1991: 342).

Asimismo, este autor plantea que “debe de existir la adecuada información y consenso entre los elementos integrantes sobre lo que se espera de ellos y los medios y ayudas que tienen a su disposición para conseguirlo” (De Miguez 1991: 342).

Sin duda, es significativo el reto de definir instrumentos de evaluación que respondan a las necesidades de obtención de conocimiento útil y fiable del estado de las IES, además de que lograr la construcción del consenso propuesto por el autor puede convertirse en una tarea de suma dificultad. El entrecruzamiento de diversos intereses en el ámbito universitario, de índole política, económica y de facciones, incluso, muchas veces condiciona la eficacia del conjunto instrumental dispuesto para escudriñar la vida institucional.

En un primer momento De Miguez destaca que la importancia de la evaluación de la función docente radica primordialmente en que “la dimensión docente en la universidad no se limita a la enseñanza que realiza un profesor concreto en el aula, sino que implica la actuación de una serie de órganos e individuos que toman decisiones sobre qué cosas se van a enseñar, cómo, cuándo y por quién van a ser impartidas las enseñanzas y con qué objetivos o finalidad” (De Miguez 1991:343).

De tal forma, el análisis de la función docente implica tener una visión sobre los ámbitos en los que se desarrolla, ello significa tener en consideración su regulación (autónoma, desconcentrada, pública o privada, nacional o distrital), así como la misión o razón

de ser para la que fue creada, misma en la que se expresan sus propósitos y objetivos, y el tipo de población a la que está dirigida su oferta educativa. Teniendo en cuenta estas precisiones, el modelo de producción tradicional se presenta a continuación el modelo de producción tradicional que incluye los siguientes elementos.

**Esquema 4.** Componentes de la unidad de docencia a nivel institucional

<b>Infraestructura:</b>	<b>Reconocimiento social de la enseñanza:</b>	<b>Organización de la docencia:</b>	<b>Rendimiento de los alumnos:</b>
Recursos  Alumnado  Profesorado	Nivel de entradas de los alumnos  Prestigio del profesorado	Elaboración de programas  Actividad docente en el aula	-Durante las enseñanzas  -Al finalizar los estudios  A largo plazo
Cultura organizacional	Adecuación de edificios e instalaciones  Dotaciones y equipamiento necesario	Actividades académicas fuera del aula	Resultados a nivel institucional:  -Sobre eficacia  -Sobre eficiencia  Cambio institucional

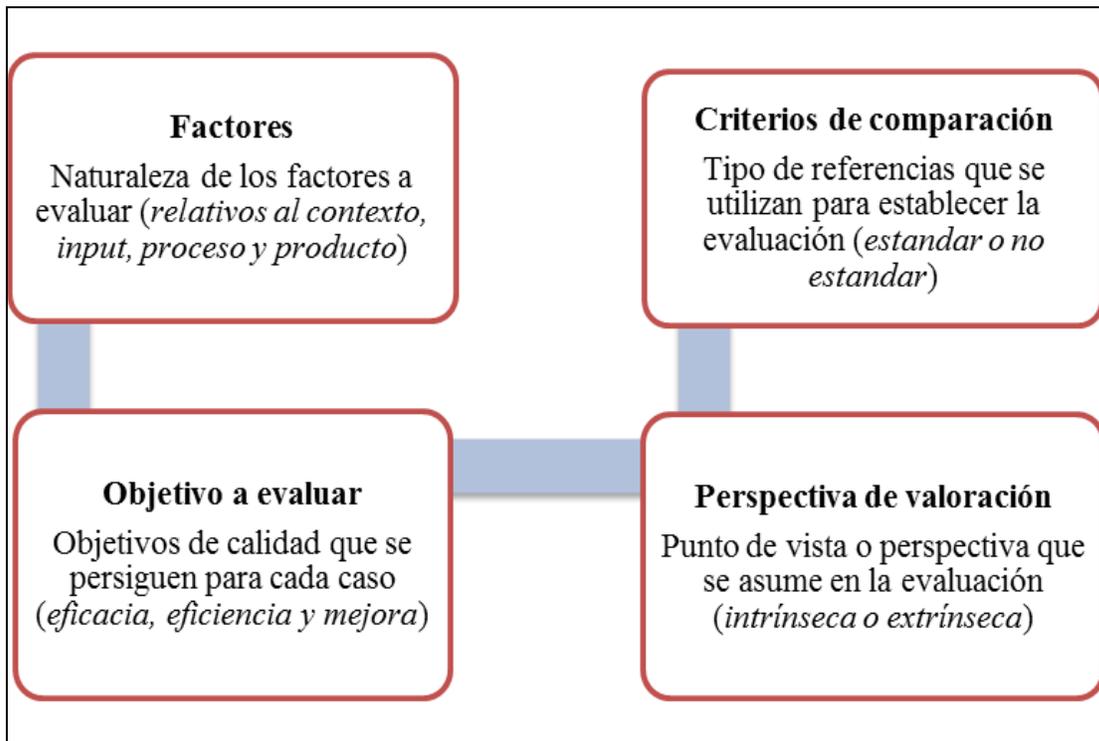
Fuente: De Miguez 1991: 344.

Al mismo tiempo que la propuesta ordena los componentes de la unidad de docencia a nivel institucional, también establece el nivel de responsabilidad según el ámbito de competencia:

- 1.- Competencias en el ámbito de la organización: refieren la participación en la toma de decisiones de los Órganos de Gobierno y su impacto en la calidad docente.
- 2.- Competencias en el ámbito de las áreas: representan las áreas de apoyo docente encargadas de la coordinación y organización de la función docente.
- 3.- Competencias en el ámbito individual: alude a la labor docente.

El siguiente nivel de análisis que conforma el modelo de indicadores de evaluación de la función docente tiene que ver con el tema de la determinación de los criterios de evaluación que están organizados de la siguiente manera:

**Esquema 5.** Criterios de evaluación



Fuente: elaboración propia con base en De Miguez 1991: 350.

Cuando los criterios de evaluación son previamente establecidos propician la participación de los actores educativos, pues un paso primordial es el consenso de estos, así como la significación de valores y de finalidades de cada dato.

Toda vez que el proceso de análisis tanto de los componentes como de los criterios concluye, De Miguez propone una etapa de definición de los indicadores, que permitirá en primera instancia definir los criterios a evaluar (relativos al contexto, *input*, proceso y producto; estándar o no estándar; eficacia, eficiencia y mejora; o intrínseca o extrínseca), y tener de esta manera un punto de referencia en los parámetros a utilizar como indicadores de calidad.

## **4.2 Proceso de integración de indicadores institucionales reportados en la Comisión Interna de Administración**

Uno de los apartados que conforman la evaluación institucional en la UPN es el correspondiente a los indicadores institucionales. Estos indicadores se reportan periódicamente con base en el orden del día que emite la Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal (CODySP), misma que apoya en la coordinación institucional de las entidades paraestatales dependientes de la SEP con el propósito de evaluar los resultados de su desempeño.

En este sentido, la UPN integra los informes de evaluación institucional, con base en la información solicitada por la CODySP que tiene la siguiente estructura. Cabe señalar que este índice es variable, pero los apartados recurrentes son los que a continuación se describen:

- Diagnóstico
- Resumen de actividades
- Examen de resultados
- Esfuerzos de superación
- Perspectivas
- Indicadores (la información se desglosa de acuerdo con el ciclo escolar)

Esta información se reporta con base en los términos de referencia para los Órganos Desconcentrados, elaborados por la CODySP.

Específicamente, el apartado correspondiente al reporte de indicadores se organiza internamente mediante la solicitud de información al área que genera los datos, en este caso control escolar. El análisis del proceso de evaluación institucional en la UPN involucra varias etapas:

- Análisis de datos a reportar
- Selección de instrumentos de acopio de información
- Elaboración de formatos
- Procesamiento de datos

De acuerdo con el periodo a reportar, se seleccionan los indicadores para el caso. Para este trabajo de investigación se realizará el análisis de los indicadores.

Después de revisar los elementos de cada modelo de evaluación institucional propuestos por los autores mencionados, se está en la posibilidad de emitir las siguientes críticas al modelo de evaluación que prevalece en la UPN:

- ❖ El modelo de evaluación institucional de la UPN se estructura con base en lo reportado en el informe de actividades, el cual parte de un diagnóstico que incluye la problemática prevaleciente en el periodo a reportar. Como ya se mencionó, la UPN es un organismo desconcentrado de la SEP y depende de las directrices plasmadas en su modelo de evaluación.
- ❖ La obtención de datos permite elaborar la evaluación institucional a partir de un diagnóstico para después definir un conjunto de acciones, rescatar aciertos, fortalecer logros y reorientar los proyectos.
- ❖ En cuanto a los principios institucionales, la forma de organización y gestión, se formula un informe de actividades, mismo que se presenta ante la Comisión Interna de Administración; sin embargo, su alcance es limitado, pues la comunidad poco sabe de los resultados obtenidos.

#### **4.2.1 De la hechura del Informe de Autoevaluación en la UPN**

El contenido de la información a reportar se organiza con base en el Orden del Día propuesto para cada periodo de evaluación designado por la CODySP de la SEP. Los asuntos a tratar priorizan las áreas de programación-presupuestación y evaluación, su ámbito de desempeño y de medición son distintos: mientras que los primeros están enfocados en la evaluación cuantitativa, los segundos evalúan los aspectos académicos de la institución. Las metodologías empleadas en el análisis de datos son distintas. Mientras que, para el caso del ámbito programático presupuestal, se instrumenta mediante la MIR, para el ámbito de evaluación académica se realiza mediante la construcción de indicadores internos.

- a) Justificación y destinatarios del informe de evaluación.
  - El informe debe comunicar a las distintas áreas los resultados que resulten de la recopilación, análisis e interpretación de los datos aportados por las distintas fuentes de información.
- b) Objeto y marco de referencia de la evaluación.

- ¿Para qué sirve la evaluación?
- ¿A qué áreas está dirigida la evaluación?

c) Proceso de evaluación

- Debe incluir referencias del diseño de la evaluación:
- Fases del proceso
- Estrategias de obtención de información de cada una de las fases del proceso
- Valoración de las dificultades presentadas
- Presentación y análisis de datos

Los indicadores internos son elocuentes respecto al esfuerzo personal y colectivo invertido en la realización de las tareas sustantivas de la universidad. Desde luego, existen espacios de mejora tanto en el ámbito académico como en el terreno de la gestión y del gobierno universitario; pero el empeño en la revisión abierta y permanente de todo el quehacer de la Universidad constituye la base para avanzar en el diseño de estrategias, procesar consensos, instaurar una cultura de evaluación y rendición de cuentas y mejorar la calidad, pertinencia e impacto de sus acciones en el sistema educativo mexicano (Programa de Mediano Plazo 2007-2012. UPN: 11).

**Tabla 9.** Dimensiones y categorías de integración de indicadores en los instrumentos de evaluación UPN

<b>Programático-presupuestales</b>	<b>Indicadores de desempeño</b>	<b>Metodología</b>	<b>Evaluación</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Metodología</b>
<b>Comportamiento financiero y programático-presupuestal</b>	Matriz de Indicadores de resultados	Análisis y definición del problema	Informe de Autoevaluación	Indicadores institucionales (internos)	Aplicación de la métrica propuesta por la ANUIES
Examen de resultado (metas sectoriales incluidas las del marco lógico, metas institucionales, indicadores institucionales)		Árbol de problemas Árbol de objetivos Matriz de Indicadores de resultados (MIR) Estructura analítica del programa presupuestario Lógica vertical Indicadores Dimensiones de los indicadores del desempeño Método de cálculo para los indicadores Metas Validación técnica de los Indicadores Medios de verificación Lógica horizontal			

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Autoevaluación 2014.

Nota: las dimensiones y categorías para la integración y reporte de indicadores son primordiales para diferenciar los apartados que conforman el informe de autoevaluación institucional UPN, dado que cada uno de ellos atiende apartados diferentes.

### **4.3 Análisis crítico de las limitaciones del modelo de evaluación institucional de la UPN**

A lo largo de las últimas décadas el tema de la evaluación institucional ha variado y se ha nutrido de diversos enfoques que la sustentan. Al mismo tiempo que la historia de las universidades ha cambiado, la evaluación se ha transformado, al tener como principal objetivo el aseguramiento de la calidad de la educación en aras de enfrentar la expansión de la matrícula, vivida en las últimas décadas, así como cumplir con el objetivo de formar capital humano que responda a las necesidades del sector económico de nuestro país, y no menos importante, el tema de la rendición de cuentas, pues las asignación de recursos es un elemento que impulsa el desarrollo de las actividades encomendadas.

En este apartado se revisó el modelo de evaluación institucional de la UPN en lo que atañe al nivel licenciatura. Sin duda, este ejercicio aporta información valiosa para conocer las particularidades y los eventuales avances institucionales en dicho estrato educativo, sin embargo, se considera que existen grandes limitaciones en la estructura del modelo, que dejan trunco el espacio de abordaje que requiere la universidad para poder, en primer lugar, diagnosticar efectivamente el estado en que se encuentran sus tareas de formación de profesionales de la educación y, en un segundo término, diseñar e implementar mejoras para ellas.

Un primer aspecto limitante es el carácter externo que tiene el modelo de evaluación descrito. La estructura de éste se construye a partir de directrices con un fuerte contenido presupuestal y administrativo. No es menor el hecho de que se rinde ante diferentes instancias del gobierno federal.

Es decir, el instrumento de evaluación institucional constituido por el informe de actividades e indicadores de atención a estudiantes se sustenta en una lógica articulada íntimamente con una visión que privilegia aspectos tales como las estadísticas de ingreso y egreso, de reprobación y los perfiles del profesorado, elementos más bien orientados hacia la justificación del aparato de gestión académica y del uso de los recursos, en contextos

evaluativos que adquieren un carácter de meros trámites administrativos que se deben de cumplir, en ausencia de procesos más amplios y reflexivos en los que se incorpore una vertiente analítica de mayor profundidad en cuanto al quehacer de la institución.

Así, se concibe a la universidad como un objeto de estudio insular, desvinculado de la sociedad y ajeno al seguimiento de su función esencial: la formación de profesionales de la educación al servicio de la resolución de problemas socioeducativos en nuestro país.

Bajo este contexto, no es posible pensar en el aseguramiento de la calidad de los programas de licenciatura de la UPN si en la concepción del modelo de evaluación a su desempeño institucional no se incorporan más elementos que posibiliten una evaluación integral de sus resultados, principalmente en el tramo correspondiente al seguimiento de egresados, el cual no está contemplado en la evaluación, por lo tanto se desconoce la medición de los resultados en cuanto al desempeño académico de sus egresados. Por ello, se propone un modelo de evaluación integral que incluya un cuarto tramo en la trayectoria escolar que contempla el modelo actual de evaluación institucional, misma que se presentará a continuación.

#### **4.4 Propuesta de un modelo de evaluación que incluya indicadores de seguimiento de egresados**

La preocupación por la calidad en el sector educativo (y en otros) ha llevado a buscar mecanismos para la mejora de la gestión y la eficacia de las tareas de las instituciones, lo que ha incluido la implementación de esquemas de evaluación como el que ha sido materia de análisis en esta investigación que, a pesar de sus buenas intenciones, soslayan de plano la medición de un ámbito en el que finalmente se refleje el cumplimiento o fracaso de la razón de ser de la UPN: sus egresados.

Es indispensable pensar en un modelo de evaluación que proporcione a los tomadores de decisiones universitarios información acerca de la caracterización de su trayectoria en su dimensión de inserción social y laboral, que dé cuenta de los resultados en cuanto al aprendizaje y la enseñanza que imparten.

Llama la atención la poca relevancia que se la ha dado al seguimiento de egresados como herramienta de evaluación de las universidades. Es sorprendente que no se realice, a

pesar de la riqueza informativa que podría obtenerse, con datos y análisis sobre los resultados de los procesos educativos en la formación de profesionales de la educación, a través de su inserción en el mercado laboral, las dimensiones sociales de su intervención, su progresión hacia los estudios de posgrado, su producción académica y trayectoria profesional.

Con base en esta investigación, se reconoce la importancia de dar un viraje conceptual en el proceso de evaluación para incorporar, además de aspectos administrativos y de gestión, también elementos que den cuenta del estado de cosas en función del aprendizaje efectivo, el impacto de las labores de los egresados en la resolución de problemas sociales, el tránsito de ellos hacia el posgrado, su desempeño en el mismo y la eventual producción académica que generen.

De esta manera, se estaría construyendo un esquema de evaluación acorde con las necesidades de la UPN de ajustar su funcionamiento en relación con la evolución de la sociedad del conocimiento. Orientar el proceso de evaluación hacia un modelo flexible, abierto y sólido conceptualmente, que permita recoger información y datos útiles para establecer mediciones sobre aspectos significativos sobre el comportamiento de los profesionales formados en sus aulas. Para ello es necesario abandonar la idea de evaluación como simulación, y repensarla como una herramienta al servicio de la toma de decisiones necesarias para elevar la calidad de la educación, así como el desempeño institucional y su adecuación a la realidad social y al mercado de trabajo, transitando de una evaluación burocratizada hacia una de corte formativo, útil para verificar que se alcanzan los postulados de la razón de ser de la universidad.

Conocer qué lugar ocupan en la sociedad los egresados, cuáles son las funciones que desempeñan, la manera como se insertan en el campo laboral, su trayectoria en los planos del posgrado y la investigación y sus aportaciones en su campo de estudio, son sólo algunos ejemplos de los insumos informativos que deberían ser materia de evaluación, dada su intrínseca relación con la calidad de la educación impartida por la UPN. Y no sólo para contrastar la eficacia de su práctica docente, sino también como material útil para el mejoramiento de ella, de la gestión universitaria y de los contenidos curriculares. De manera general, en lo que toca a la evaluación institucional, se ha asumido a los egresados

como elementos inactivos, cuando su trayectoria posterior a su paso por la Universidad está determinada por los fundamentos que en ella recibió.

No es la intención de esta investigación definir un modelo de evaluación institucional basado en egresados, pero sí se considera pertinente trazar algunos rasgos esenciales de un esquema en tal sentido. Básicamente, se trata de perfilar el entramado conceptual básico que permita el establecimiento de un sistema evaluatorio sobre la caracterización y desempeño de los graduados universitarios, que ayude a determinar la calidad de la formación que recibieron, su adecuación al entorno del trabajo, a partir de un entorno conceptual sobre la pertinencia de los planes y programas de estudio, la eficiencia en la transmisión de conocimientos y en la formación de competencias, así como en la correspondencia entre demanda del mercado y oferta institucional.

El análisis que se desprende de los indicadores reportados en la Comisión Interna de Administración corresponde sólo al análisis de trayectorias escolares en las tres etapas de formación del alumno a saber: ingreso, permanencia y egreso, tal como se expone a continuación.

**TABLA 10** Tramos de trayectoria escolar medibles con indicadores

<b>Indicadores que se reportan en el modelo de evaluación UPN</b>			<b>Propuesta de indicadores Cuarto tramo</b>
<b>Indicadores de nuevo ingreso</b>	<b>Indicadores de permanencia</b>	<b>Indicadores de egreso y titulación</b>	<b>Indicadores caracterización y desempeño de los graduados</b>
Atención a la demanda de nuevo ingreso	Atención a la demanda de nuevo reingreso	Índice de titulación	Calidad de la formación que recibieron
Comparativo de distribución de la matrícula por ciclo escolar	Comparativo de distribución de la matrícula por ciclo escolar		Adecuación al entorno del trabajo

Distribución de la matrícula por género			Pertinencia de los planes y programas de estudio (porcentaje de alumnos de licenciatura inscritos en programas evaluados por los CIEES)
	Relación estudiante/docente		Eficiencia en la transmisión de conocimientos
			Formación de competencias
			Correspondencia entre demanda del mercado y oferta institucional

Fuente: elaboración propia a partir del Informe de autoevaluación UPN Ajusco.

Se propone incluir un cuarto tramo de indicadores de caracterización y desempeño de graduados al modelo de evaluación UPN.

Mediante el reporte de indicadores se mide el desempeño escolar de los estudiantes de licenciatura. En estos tramos se pueden realizar análisis de trayectorias escolares, en los siguientes aspectos:

### **1. Nuevo ingreso**

Es el número de aspirantes que concluyeron el proceso de selección mediante la aprobación del examen de admisión, en este momento pasa a formar parte del listado de “aceptados” y se le genera un folio para su proceso de pre-registro y posterior inscripción.

### **2. Inscritos**

Corresponde al número total de aspirantes que concluyen el proceso de pre-registro e inscripción, y que se matricula en un ciclo escolar determinado, adquiere la condición de alumno.

### 3. Reinscritos

Se refiere a los alumnos que realizan el proceso de reinscripción sin importar si es un ciclo continuo o discontinuo.

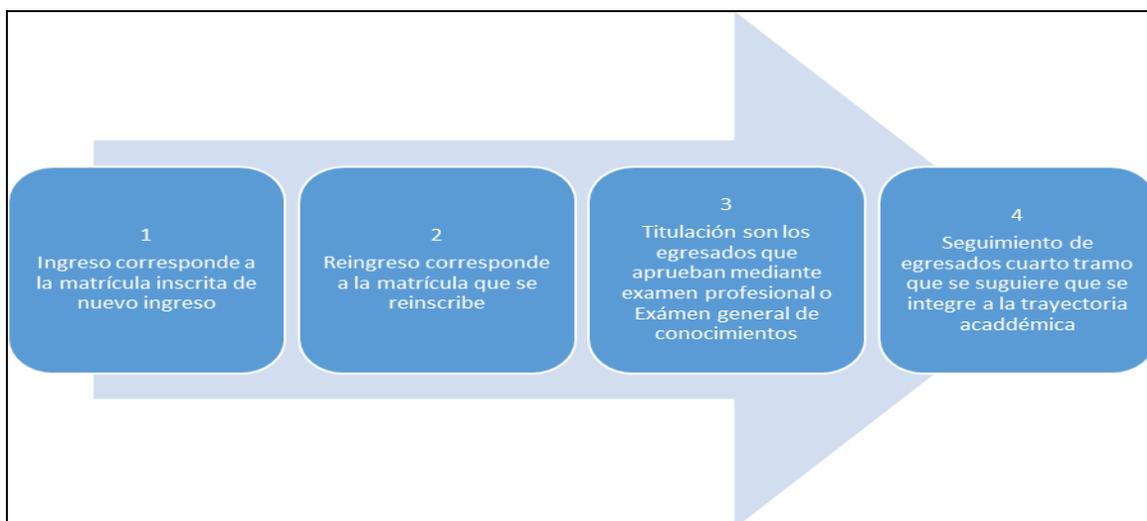
### 4. Egreso

Se refiere a cuando un estudiante aprueba el total de las materias del plan de estudios, y pierde la condición de alumno.

### 5. Titulación

Concierne a los egresados que aprueban el proceso de titulación (examen profesional o examen general de conocimientos).

## ESQUEMA 7. Trayectorias escolares



Fuente: elaboración propia con base en el reporte de indicadores UPN, Unidad Ajusco.

Nota: los elementos que se muestran en el esquema son los tramos que regularmente se reportan como parte de los indicadores académicos. El cuarto tramo que se propone corresponde a la siguiente etapa de titulación.

Es en este momento que se debería agregar en el modelo de evaluación un tramo más, referente al seguimiento de egresados, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

La calidad es observable no sólo en los trayectos de formación y egreso sino también en el ámbito laboral, es decir, hace falta un seguimiento de egresados que dé información que permita complementar, por así decirlo, la evaluación de desempeño

escolar. Con ello se podría saber si toda la infraestructura empleada en la formación de los estudiantes fue aprovechada en su totalidad ya que, si hablamos de calidad, los resultados de inserción laboral de los egresados en función de los que se encuentran inscritos en Programas Educativos Evaluados por los CIIES tendrían mayores perspectivas de éxito, al estar inscritos en programas de calidad.

De igual forma, La calidad de las universidades a través de los *rankings* es relevante pues se estima que éstos se dividen en institucionales o subinstitucionales. Los primeros se emplean para medir entre sí a todas las universidades de un país dado. Mientras que los subinstitucionales comparan determinadas unidades universitarias con otras similares de otras instituciones. Por lo general, sólo abarcan instituciones nacionales y se refieren a ciertas escuelas profesionales, tales como Economía, Derecho y Medicina.

No obstante, los *rankings* van más allá de un listado de indicadores, representan una suma ponderada de éstos. En este sentido, es muy importante entender cómo cada *ranking* define la calidad de la educación a través de la distribución de su ponderación. Aun cuando existen diferencias entre los sistemas de *ranking*, hay algunas similitudes entre algunos conjuntos de tablas de posiciones. Para explicar este punto Finnie, Ross y Usher (2005) desarrollaron un marco basado en los siguientes elementos:

1. Características iniciales: representan los atributos y aptitudes de los estudiantes en el momento de comenzar sus programas.
2. Aportes al aprendizaje: a) recursos, tanto financieros como materiales, de que disponen los estudiantes y la facultad para los fines educacionales, y b) personal docente, tanto en términos de número como en la manera de enseñar y el ambiente de aprendizaje que crean, medidos por la cantidad de tiempo que tienen los alumnos para estar en contacto con sus profesores, los tipos de exámenes que deben enfrentar, entre otros factores.
3. Rendimiento en el aprendizaje: representa el “conjunto de aptitudes” u otros atributos de los que terminan su experiencia educacional, tales como pensamiento crítico, razonamiento analítico y conocimientos técnicos. También incluye los registros relacionados con la retención de alumnos y el término de los estudios.
4. Resultados finales: representan los propósitos fundamentales a los cuales puede contribuir el sistema educacional, no sólo aquellas medidas tradicionales como las

tasas de empleo e ingresos, sino cualquier otra considerada importante para las personas y la sociedad, tales como satisfacción en el trabajo, ser “un buen ciudadano”, entre otras. (41).

Es importante ver cómo se reúnen y cómo cada sistema de *ranking* define, implícitamente, la calidad educacional a través de la distribución de su ponderación. Aun cuando las diferencias aparentes entre los sistemas de ranking son importantes, hay algunas similitudes reales y curiosas entre algunos conjuntos de tablas de posiciones.

Existen diferencias entre los indicadores y los coeficientes de ponderación usados por los distintos sistemas. La distribución de los coeficientes de ponderación entre cada indicador resuelve que no hay dos sistemas de ranking iguales y, en efecto, algunos prácticamente no tienen áreas que se superpongan unas con otras.

Pese a las grandes inconsistencias en las metodologías usadas para clasificar las universidades, hay un sorprendente nivel de acuerdo entre los sistemas de *ranking* para clasificar “las mejores” universidades en un determinado país. En la medida en que las diferentes metodologías entregan opiniones distintas acerca de la calidad de una institución, la variación entre las observaciones aumenta según se desciende por los *rankings* ordinales, aun cuando la definición de “calidad” es objetada.

Como lo observó Merisotis (2002), los *rankings* universitarios llegaron para quedarse. Por imperfectos que sean, satisfacen una demanda pública de transparencia e información que gobiernos e instituciones no han podido satisfacer por sí mismos. Además, a medida que la educación universitaria se vaya haciendo más onerosa para las personas y las familias, la demanda de información comparativa sobre las universidades aumentará. Esto es especialmente cierto respecto de las tablas de posiciones internacionales que han limitado el rango de los posibles indicadores debido a la falta de datos comparativos entre los países. En la medida en que los esquemas de *rankings* internacionales están asumiendo un papel para asegurar la calidad en el creciente mercado estudiantil internacional, la comunidad de educación superior global necesita comenzar a analizar cómo puede recopilar y entregar información para permitir comparaciones interinstitucionales serias y responsables.

No se soslaya que en la trayectoria de los egresados se involucra una multiplicidad de factores que la condicionan, sin embargo, se advierte que es esencial empezar por

conocer, diagnosticar y profundizar acerca del papel que la universidad juega en dicho proceso, así como en las medidas que están al alcance para cumplir de mejor manera con la formación de los profesionales de la educación que requiere nuestro país. Deben crearse las condiciones para que, a partir de esquemas de evaluación comprensivos, se pueda establecer con claridad la naturaleza de las vinculaciones que se dan entre la educación superior y la empleabilidad, entre los contenidos formativos y los problemas de la nación, así como el espacio de incidencia que tiene la UPN para influir en dichas relaciones que, en un primer momento, involucrarían aspectos individuales de las trayectorias estudiantiles, el análisis de su paso por la universidad, vinculado con lo que sucede una vez que salen de ella.

Determinar y analizar las circunstancias y contexto de los egresados universitarios para incorporarlos como sujetos de estudio en los procesos de evaluación institucional constituye un reconocimiento a su carácter relevante como actores clave para entender el desempeño de nuestra casa de estudios y, por ende, para poder trazar las medidas orientadas a la mejora de la calidad educativa.

Aunado a lo anterior, se propone una matriz de acopio y seguimiento de información para la construcción de indicadores, que permita conocer los elementos a evaluar, la información que se requiere, dar seguimiento puntal de lo evaluado, así como informar periódicamente a los involucrados en la evaluación y a la comunidad universitaria sobre los resultados en cada periodo:

**Tabla 8.** Acopio y seguimiento de información para la construcción de indicadores

<b>1. Fijar las características de la función y política a evaluar</b>	<b>2. Definir los métodos y técnicas para recopilar información</b>	<b>3. Recopilar la información</b>	<b>4. Análisis de los resultados para emitir un juicio de valor</b>	<b>5. Proceder a la toma de decisiones</b>	<b>6. Informar a los responsables</b>
Identificar a los informantes involucrados	Informes periódicos	Periodicidad Frecuencia Pertinencia Veracidad Temporalidad	Sobre la realidad presente	Definición de estrategias	Personal académico
Objetivos	Metas institucionales		Sobre las posibilidades	Socialización de los resultados	Personal administrativo

			futuras		
Indicadores	Indicadores de desempeño			Definición de la responsabilidad para la ejecución	Comunidad universitaria
Elaboración	Revisión documental			Definición de responsabilidades y mecanismos de seguimiento	
Análisis	Análisis de bases de información				

Fuente: elaboración propia con base en la integración de indicadores académicos UPN.

- **Modelos de evaluación institucional en IES**

En lo que respecta a modelos teóricos o concepciones de los procesos de evaluación, en la revisión bibliográfica se obtienen diversas acepciones. En la Tabla 9 se presenta un resumen de algunos modelos teóricos que han servido de base para la formulación de directrices o guías en los actuales sistemas de evaluación institucional.

**Tabla 9.** Modelos teóricos de evaluación

Modelos	Descripción	Criterios	Autor
Modelo orientado hacia objetivos	Determinar congruencia entre objetivos y logros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer metas y estrategias</li> <li>• Establecer mecanismos de medición o comprobación de objetivos y logro de estrategias</li> <li>• Mecanismos de recopilación de información</li> <li>• Proceso de comprobación de logros</li> </ul>	R. Tyler
	Utiliza la retroalimentación como mecanismo de mejora mediante la aplicación de planeación estratégica		
Modelo con orientación en la toma	Evaluación de modo continuo y sistemático. La información obtenida se usa para la	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición del contexto institucional a ser evaluado.</li> <li>• Identificación y valoración de metas, objetivos, planes, presupuesto para logro de éstos.</li> <li>• Determinación de aspectos</li> </ul>	Stufflebeam y Webster

de decisiones	planificación de acciones de mejora y la toma de decisiones. Enfoque sistémico de análisis de las entradas, procesos y productos, considerando objetivos, métodos y su vinculación con la toma de decisiones para la mejora de los programas y la satisfacción de las necesidades del contexto	planificados a ser considerados como mejorables. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compilación de juicios de valoración de los resultados en función de lo planificado.</li> </ul>	
Modelos de evaluación universitaria de acuerdo con la tipología y a la finalidad que estos persiguen	Tipología y Finalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación interna vs. evaluación externa.</li> <li>• Evaluación juicio de expertos vs. La basada en indicadores.</li> <li>• Evaluación institucional vs. La de programas.</li> <li>• Evaluación de inputs, procesos y <i>outputs</i>.</li> <li>• Evaluación de la calidad, la equidad, la efectividad, la eficiencia y la eficacia.</li> <li>• Evaluación de la enseñanza, investigación, gestión y tercera misión.</li> </ul>	Rodríguez Espinar

Fuente: elaboración propia con base en Aristimuño 2014: 47.

Nota: la propuesta presupone que el resultado final de toda evaluación institucional se encuentra en los elementos que se consideren.

Es importante seguir un modelo confiable y actualizado que no sólo involucre a todos los miembros de la organización, sino que los criterios utilizados incluyan la complejidad de los procesos, productos generados y la manera como la institución está impactando o dando respuestas a su razón de ser, a la misión por la que fue creada, su

compromiso social y a los requerimientos tanto del ámbito interno como el externo a la institución.

El proceso de reunir, cuantificar y usar sistemáticamente información, en la perspectiva de juzgar la efectividad formativa y la pertinencia curricular de una institución de educación superior como un todo (evaluación institucional) involucra, entre otros, la revisión de las actividades centrales de cada IES; abarca evidencia cualitativa y cuantitativa de las actividades educacionales y los productos de la investigación científica.

Asimismo, incluir un cuarto tramo de seguimiento de egresados, con indicadores medibles y plausibles que pongan énfasis en la importancia que tiene la formación profesional de los egresados, al tiempo que se conozca su capacidad para enfrentarse a los retos tanto científicos como tecnológicos, así como a la competitividad del mercado laboral.

Es por lo que la UPN enfrenta la relevante tarea de evaluar continuando con la búsqueda de criterios o parámetros generales que resulten relevantes y sean reconocidos como legítimos, es imperante la necesidad de contar con estándares para el nivel superior. Una herramienta fundamental en cualquier proceso de evaluación son los indicadores. La búsqueda de indicadores implica la búsqueda de criterios para realizar el análisis comparativo y emitir un juicio de valor. En el ámbito del sistema educativo no hay mucha tradición de establecimiento de criterios comunes para el análisis de los resultados, de los logros de los alumnos y del sistema educativo en su conjunto.

## Conclusiones

Si bien es cierto que la universidad del siglo XXI enfrenta innumerables retos, también es cierto que requiere fijar el nuevo rumbo. Es prioritario que asuma un diseño integral capaz de alinearse con las estrategias nacionales planteadas para la educación superior acorde con los tiempos actuales.

En materia de evaluación, uno de los retos es definir qué se entiende por calidad. Hasta ahora se ha utilizado este término como referencia a “lo bueno” sin que se establezca todavía con precisión qué es lo que se pretende medir y cuándo se cumple.

Si partimos de que los parámetros para medir el desempeño de cualquier resultado en las IES son la calidad, es primordial llegar a un consenso para su definición, dado que se vinculan, irremediablemente, evaluación y calidad, sin que para ello exista reciprocidad en lo que se espera que mida.

Otra precisión indispensable en el tema de la evaluación es la estandarización que prevalece en el sistema vigente. La unificación de criterios para medir resultados entre instituciones es por demás arbitraria. Los cambios que se requieren en el nivel superior deben ir más allá de los parámetros establecidos por las instancias oficiales o afines a ellas. Como apunta Muñoz: “Los análisis sobre políticas educativas en países desarrollados concluyen que debe haber límites frente a las acciones del Estado que, como en el caso de la evaluación única, son de corte autoritario” (2016: 268).

La burocratización de la evaluación ha consumido al sistema de evaluación o metaevaluación, al estar conformado por CIEES, CENEVAL, SNI, Copaes, PNPC. El desempeño académico es avalado con parámetros que han sido diseñados en oficinas administrativas. Hasta ahora no se cuenta con evidencias acerca del desempeño del sistema de evaluación. Es de suma relevancia establecer la eficiencia y pertinencia de los mecanismos de evaluación, implantados al interior de las universidades, así como conocer y medir los principales resultados desde su implantación.

De igual forma, se ha hecho énfasis en saber si los programas de evaluación académica se han diseñado con fines individuales o si han sido un medio para la obtención de recursos extraordinarios, pues estos criterios no sólo han fomentado la competitividad y

los individualismos, sino la publicación desmedida sin generar con ello conocimiento original.

La expansión y diversificación de la educación superior impone al sistema universitario la búsqueda y definición de una identidad que lo comprometa con la sociedad y el sistema productivo y le permita perfeccionar su papel en el futuro, tanto en lo que respecta a la formación de personal de alto nivel como a la índole de sus contribuciones a la investigación científico-tecnológica.

De igual forma, es importante analizar la experiencia de las universidades públicas a la luz de los mecanismos y procedimientos institucionales, evaluación de personas, programas, cobertura.

La evaluación docente se debe conducir hacia el fomento de la superación académica mediante indicadores consensuados y vigentes dirigidos a ponderar las funciones de docencia e investigación.

A lo anterior se suma el tema de la eficiencia, eficacia, cobertura y pertinencia con que esos reactivos miden la educación superior. Pocas veces reflejan su alcance e impacto social. En muchas de las ocasiones la interpretación que se les da es ambigua, porque si bien indican que algo está mal, no dicen el porqué de esa problemática ni tampoco hay un seguimiento histórico de cómo se ha comportado ese dato, con lo que la toma de decisiones y la oportunidad de mejora dentro de los procesos educativos se ve muy limitada.

La modernización de la administración para la excelencia en los servicios educativos es urgente, también urge modernizar la administración de los sistemas educativos en sus distintos niveles y mejorar el desempeño técnico de los administradores y planificadores del sistema educativo, a fin de responder con eficiencia a los requerimientos actuales y de contar con capacidad para profundizar los procesos de desburocratización y descentralización.

Las transformaciones educativas deben ser políticas de Estado, ejecutadas a largo plazo, por encima de las coyunturas y con la mayor participación de todos los sectores políticos y sociales. Deben implicar metas nacionales de manera que su continuidad programática y financiera esté garantizada. Deben procurar acuerdos y consensos que provean fundamento para los cambios que se realicen. El Estado, por sí sólo, no podrá responder a esos desafíos. Por eso, es indispensable que los programas de modernización

de la educación comprometan a todos los actores sociales, los egresados y el sector productivo, y su vinculación con estos últimos.

Asimismo, la UPN tendrá que adherirse a estos desafíos mediante el diseño de nuevos modelos de evaluación compatibles con las metas de la educación universitaria, centrados más en el ámbito escolar en tanto que se orienta a un modelo de rendición de cuentas, o en apartados programático-presupuestales, meramente administrativos y de naturaleza insular que no toma en cuenta la misión esencial de la universidad de aportar a la sociedad profesionales de la educación.

La Universidad Pedagógica Nacional debe contemplar, entre sus prioridades, la diversificación de su modelo de evaluación institucional y contemplar entre sus ítems el impacto social logrado con la práctica profesional de los egresados. De esta forma, afianzará los vínculos con el mercado laboral para mejorar los datos y el análisis de resultados para egresados, mediante la inclusión de las perspectivas de inserción y a los que participan en la educación superior.

Contar con una evaluación institucional que contemple a los egresados será la ruta que permita a la sociedad saber hasta qué punto la educación superior responde a las necesidades sociales, saber si cubre las demandas sociales, saber si resuelve las brechas en los enfoques holísticos de la educación.

Lo más relevante de la formulación de indicadores es que éstos se conviertan en criterios legítimos, es decir, que sean reconocidos por toda la comunidad como válidos, en ese sentido nos falta mucho camino por recorrer, es necesario emprender a la vez la construcción de estándares y la garantía de su legitimidad. En la construcción dichos estándares pesa sobremanera quién y cómo se formulan, es decir, la legitimidad de los indicadores se deriva, hasta cierto punto, de su contenido reconocido como valioso y relevante, y por otra parte por su autoría, es decir, de qué instancia o instancias se responsabilizan de su formulación.

## Referencias

- Aboites Aguilar, Hugo Vicente. *El lado oscuro de los CIEES: una crítica a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior*. México: Reencuentro. 2003.
- Acosta Silva, Adrián. *Decidir entre tensiones: dilemas de la planeación universitaria para el siglo XXI*. México: ANUIES. 2016.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 1993.
- Aristimuño Vásquez, Minerva de los Ángeles. *Desarrollo de un modelo integral de evaluación para instituciones de educación superior y análisis de su impacto en la planificación y gestión institucional*. Madrid: Tesis doctoral. 2015.
- Atairo, Daniela. *El gobierno universitario en la agenda académica y política de América Latina*. México: ANUIES, 2016.
- Buendía Espinosa, Angélica. *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos. El caso de cinco universidades públicas mexicanas*. México: ANUIES 2014.
- Castillo, Gloria del. “El impacto de la evaluación externa en dos instituciones de educación superior”. *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, México: Año 12, núm. 25 de diciembre de 2004.
- Díaz Barriga, Ángel *et al.* *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. México: ED.UNAM (IISUE)-ANUIES-Plaza y Valdés, 2008.
- Guerra Rodríguez, Diódoro. “Educación en el siglo XXI: propuestas y escenarios”. *La educación para la economía y la sociedad en el siglo XXI*. México: Noriega Editores, 2011.
- García García, Javier Rafael. *Evaluación de las políticas hacia la educación superior en México. Ilusiones y desencantos (1990-2010)*. México: UNAM/CONACYT, 2012.
- Garrocho Rangel, Carlos, González Solano, Felipe. *Calidad de la educación superior: teoría, instrumentos y planeación*. México: El Colegio Mexiquense-UAEM, 2014.
- González López, Ignacio. *Calidad en la universidad. Evaluación e indicadores*. España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.

- Kent Serna, Rollin, 1949. *Ciclos y avatares de la educación superior en México: antología personal*. México: ANUIES-BUAP, 2016.
- Malo, Salvador y Arturo Velázquez Jiménez. *La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional*. México: Porrúa 1998.
- Medina M., Sara Rosa. *Políticas y educación, la construcción de un destino*. México: UNAM-CONACYT.
- Mendoza, Rojas Javier. *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México: UNAM-Porrúa, 2002.
- Miguez, Mario de et al., *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades. Secretaría General. 1991.
- Mizerit Kostelec, Marcos, *Los egresados de la UACH*, México: Unidad de Planeación, Organización y Métodos-Universidad Autónoma Chapingo, 1993.
- Mizerik, Kostelec, Marcos. “Las políticas de evaluación y la misión de la universidad”. *Evaluación de las políticas hacia la educación superior en México. Ilusiones y desencantos (1990-2010)*. México: CONACYT, UNAM. 2012.
- Mora Ruiz, José Ginés. *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. España, 1991.
- Mora Ruiz, José Ginés; De Miguel, Mario; Rodríguez Sebastián. *La evaluación de las instituciones universitarias*. Ministerio de Educación. España. 1991.
- Mota Díaz, Laura y José Luis Cisneros. *La educación superior en América Latina. Globalización, exclusión y pobreza*. México: UAM. y Libros en Red (Colección Insumisos Latinoamericanos): Buenos Aires, Argentina. 2004
- Navarrete Carrizales, Zaira (coord.), *Globalización, internacionalización y educación comparada*. México: Plaza y Valdés, 2016.
- Ocegueda Hernández, Juan Manuel (coord.), *La responsabilidad social de la universidad mexicana a mitad del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma de Baja California-Miguel Ángel Porrúa, 2016.
- Ordorika Sacristán, Imanol. *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: CRIM-UNAM, 2004.
- Pedró, Francesc & Puig, Irene. *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós, 1998.

Rama, Claudio. *Mutaciones universitarias latinoamericanas: cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas*. México: IPN, 2016.

Ríos Zúñiga, Rosalina (coord.). *Instituciones modernas de educación superior: institutos científicos y literarios de México, siglos XIX y XX*. UNAM-Bonilla Artigas México, 2015.

Rodríguez Gómez, Roberto; Cassanova Cardiel, Hugo. “Planeación y política de la educación superior en México”. en *Universidad contemporánea Política y Gobierno. Tomo II*. Centro de Estudios sobre la Universidad. UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 1999.

Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. *Educación sistémica, guía teórica y práctica*. . Tomo Barcelona: Paidós, 1987.

Treviño Ronzón, Ernesto. *La educación superior y el advenimiento de la sociedad del conocimiento: equivalencias y diferencias en los discursos y políticas de transformación educativa en los ámbitos nacional e internacional*. México: ANUIES, 2015.

Valenzuela González, Jaime Ricardo. *Evaluación de instituciones educativas*. México: Trillas-ITESM, 2004.

Valenti, Giovanna y Gloria del Castillo, “Mapa actual de la educación superior en México de cara al siglo XXI”, en *México 2010: pensar y decidir la próxima década*. México: Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, IPN-UAM-Noriega, 2000.

[www.sgacademica.uson.mx/pifi/2001/guia2001.pdf](http://www.sgacademica.uson.mx/pifi/2001/guia2001.pdf)

<http://promep.sep.gob.mx/>

<http://www.ciees.edu.mx/ciees/inicio.php>

<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/sistema-nacional-de-investigadores>

<http://www.ceneval.edu.mx/perfil-institucional>

<http://www.fimpes.org.mx/index.php/fimpes/que-es-la-fimpes>

Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional. *Diario Oficial de la Federación*.  
[http://normateca.upnvirtual.edu.mx/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=5:decreto-de-creaci%C3%B3n](http://normateca.upnvirtual.edu.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=5:decreto-de-creaci%C3%B3n)

Universidad Pedagógica Nacional (2015). Programa Integral de Desarrollo Institucional (PIDI) 2014-2018. México: Universidad Pedagógica Nacional.  
<https://www.upn.mx/index.php/component/phocadownload/category/2-documentos-normativos?download=101:pidi-2012-2018>

Universidad Pedagógica Nacional (2004)  
[file:///C:/Users/xx/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/gaceta\\_3\\_febrero\\_2004\\_reorganizacion\\_academica\\_ajusco%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/xx/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/gaceta_3_febrero_2004_reorganizacion_academica_ajusco%20(1).pdf)

Universidad Pedagógica Nacional (2018). Manual de Organización de la Universidad Pedagógica Nacional.  
[http://normateca.upnvirtual.edu.mx/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=212:manual-de-organizaci%C3%B3n-de-la-universidad-pedag%C3%B3gica-nacional&id=18:manuales&Itemid=218](http://normateca.upnvirtual.edu.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=212:manual-de-organizaci%C3%B3n-de-la-universidad-pedag%C3%B3gica-nacional&id=18:manuales&Itemid=218)

Secretaría de Educación Pública (16 de agosto de 2012). ACUERDO número 647 por el que se establece la organización y funcionamiento de las comisiones internas de administración de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública.

Diario Oficial de la Federación. Primera sección.  
[http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/2/images/acuerdo\\_647\\_organizacion\\_funcionamiento\\_comisiones\\_internas\\_desconcentrados\\_sep.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/2/images/acuerdo_647_organizacion_funcionamiento_comisiones_internas_desconcentrados_sep.pdf)

Usher, A., & Savino, M. (2018). Estudio global de los rankings universitarios. *Calidad en la Educación*, (25), 33-53. doi:<https://doi.org/10.31619/caledu.n25.252>