

Riesgos de los Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior¹

Ángel Díaz Barriga²

Algunas notas de contexto

Para analizar el impacto que se han generado en las Instituciones de Educación Superior a partir del establecimiento de lo que podríamos denominar “la era de la evaluación” es necesario tener en cuenta algunos de los elementos del contexto donde estas estrategias se han estado impulsando.

Denominamos era de la evaluación a un conjunto de acciones que se han derivado de las políticas para la educación superior que se han generalizado a nivel mundial en la década de los años noventa. Políticas que en su conjunto han realizado una apuesta a mejorar “la calidad de la educación”, término que no es muy claro que pueda significar en los procesos académicos de la educación superior. Esto es término que en general ha adquirido concreción en una serie de indicadores: número de doctores, número de publicaciones, número de graduados, tasa de eficiencia terminal, número de egresados que obtiene empleo en los seis meses de egreso, número de volúmenes y de consultas en la biblioteca, etc. Esto es, calidad es la capacidad institucional de mostrar el incremento de una serie de indicadores. No hay forma hasta el momento, de que calidad sea una explicación de procesos de trabajo escolar con mayores elementos pedagógicos o de procesos de aprendizaje de carácter más procesual y/o constructivista. Calidad de la forma, con dificultad para reconocer la calidad de los procesos académicos.

El conjunto de políticas de la calidad se dio en un contexto de crisis fiscales. El gasto en la educación superior empezó a adquirir un significado relevante en economías, como las latinoamericanas, afectadas enormemente por sus dificultades fiscales y frente a una demanda creciente de abrir el acceso a la educación superior. Las tasas de cobertura del grupo de edad en el conjunto de la región se encuentran bastante alejadas de las que existen en los países del mundo desarrollado.

En este contexto las políticas de evaluación se establecieron para atender distintos fines: a) movilizar un sistema que había sido bastante reactivo a los cambios, en ocasiones usando como escudo el concepto de autonomía; b) al mismo tiempo establecer nuevas regulaciones sobre los mecanismos de financiamiento de la educación superior. La evaluación se convirtió en la llave que permitía el acceso a nuevas bolsas económicas, los gobiernos nacionales se cuidaron de dejar claro que los recursos económicos obtenidos por esta vía no formarían parte del financiamiento ordinario que concedían a las instituciones públicas, esto es, que estos recursos no formarían parte del presupuesto regular. Más aún, en la

¹ Documento preparado para “Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe” organizado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Buenos Aires, junio de 2005

² Investigador Titular del Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM) y actualmente Director de Estudios Estratégicos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

realidad se hicieron de lado las normas instituciones que establecían que era facultad del máximo órgano de gobierno colegiado de las universidades: Consejo Universitario, Colegio Académico o Consejo Superior, para aprobar el presupuesto universitario. Los recursos obtenidos por bolsas resultados de la evaluación no son sujetos de este mecanismo, porque incluso la autoridad gubernamental los entrega en un convenio institucional que fija con claridad su destino. Son recursos “etiquetados” que no se pueden emplear en otra cosa.

En tercer lugar, es necesario considerar que la evaluación es una práctica educativa y social y una disciplina que se desarrolló en los países sajones, particularmente en los Estados Unidos. Fue en su modelo educativo donde se generó la teoría de la medición y la teoría de los test que ha dado origen a las llamadas exámenes a gran escala (o pruebas masivas), donde se generaron los programas de pago al mérito para retribuir el trabajo docente de acuerdo a resultados, donde a mediados de los años veinte se establecieron los primeros “rankeos” sobre los programas educativos que hoy definimos como “acreditación de programas”. La única evaluación que se conocía en América Latina hasta los años setenta y ochenta era la referida al aprendizaje.

La evaluación institucional en la forma que actualmente se presenta en la región: evaluación de instituciones de educación superior, evaluación y acreditación de programas y evaluación de actores de la educación (investigadores, docentes y estudiantes) es una práctica reciente en la región. Una práctica que en el marco de las políticas para la educación superior se ha internacionalizado, pero una práctica que para nuestros sistemas educativos se puede considerar como transplantada.

Por esta razón, en varios países de la región, las técnicas de evaluación se han copiado, de aquellas que son relativamente dominantes en los Estados Unidos, incorporándoles un ingrediente que las rigidiza. Dejando de lado, todo el debate conceptual y técnico que sobre las mismas existe en aquel país.

Un caso relativamente arquetípico en la región es el mexicano, donde se han establecido una multiplicidad de programas de evaluación, en ocasiones dirigidos al mismo sector pero que simultáneamente operan con criterios diversos. Las Universidades invierten seis meses para proveer la información que se requiere en la evaluación, cuando simultáneamente tienen que estar operando los recursos de los proyectos extraordinarios aprobados, en una práctica simultánea de planeación (para el siguiente año), realización (de lo que se aprobó el año anterior) y evaluación.

Cuadro 1
Programas de evaluación de la calidad educativa establecidos en México

Nivel del programa de evaluación	Nombre del programa	Propósito	Instancia que lo opera	Periodo de vigencia ?	Resultado se traduce en financiamiento
----------------------------------	---------------------	-----------	------------------------	-----------------------	--

Institucional	Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)	Impulsar la adopción de las estrategias de evaluación institucional y apoyar con recursos económicos los programas de modernización de las universidades	SESI	1990 - 1999	Sí
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)	Impulsar la adopción de las estrategias planeación institucional y su vinculación con procesos de evaluación y apoyar con recursos económicos los programas de desarrollo de las universidades que muestren que han asumido compromisos por la calidad	SESI	2000 - a la fecha	Sí
Programas	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	Evaluar programas de licenciatura y posgrado por pares académicos	CONAEVA	1990 - a la fecha	Indirectamente
	Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES)	Acreditar programas de licenciatura	COPAES/ORGANISMOS ACREDITAROS	1998 -	Indirectamente
	Padrón de Posgrados de Excelencia	Evaluar programas de posgrado	CONACYT	1990 - 1999	Sí
	Padrón Nacional del Posgrado (PNP) y Programa de Fortalecimiento al posgrado (PIFOP)	Evaluar programas de posgrado	CONACYT	2000 -	Sí
Académicos	Sistema Nacional de Investigadores	Evaluar la producción de los investigadores y establecer un estímulo económico a su desempeño	CONACYT	1984 -	Sí
	Becas al desempeño docente	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño	SECRETARIA DE HACIENDA/SECRETARIO EDUCACION SUPERIOR	1990 - 1992	Sí
	Carrera Docente (Programas de Estímulos)	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño	SECRETARIA DE HACIENDA/SECRETARIO EDUCACION SUPERIOR	1992 -	Sí
	Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	Apoyar con becas la obtención de grado y apoyar la infraestructura que requieren los académicos	ANUIES/SESI	1996 -	Indirectamente

Estudiantes	Examen de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-1) Examen de Ingreso a la Educación Superior (EXANI-2) Examen de Egreso de la Educación Superior (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 Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) Asociación Civil	1993	No
-------------	--	---	--	------	----

Un cuarto rasgo de los programas de evaluación de la educación superior es su compulsividad. Esto es muy claro en el caso mexicano y no sé hasta donde se pueda generalizar a América Latina. Si bien los modelos de evaluación se retomaron del modelo estadounidense, de ninguna manera se parecen a los que se realizan en aquel país. En mi opinión las prácticas de evaluación que se realizan en el sistema de educación superior estadounidense son suaves frente a las prácticas mexicanas que son no sólo rígidas, encimadas unas con otras, sino que han logrado que las instituciones funciones para el llenado de información. Porter las denomina “Universidades de Papel” porque en los documentos son una cosa que no necesariamente sucede en la realidad.

En ningún país desarrollado la evaluación tiene: tantos programas, reclama tanto tiempo institucional para su realización, tiene tal impacto económico en las instituciones o en los sujetos. Hay universidades en México que obtienen por recursos extraordinarios más del 200% de su gasto de operación (el gasto de operación en general es el 10% del presupuesto total) pero es el que permite establecer diversos programas académicos, porque el 90% del presupuesto representa gastos comprometidos (salarios, pago de luz, agua, teléfono, etc). O en el caso de los académicos que pueden obtener hasta un 300% sobre su salario de acuerdo a como resulten evaluados en los diversos programas. (Evidentemente los salarios académicos se encuentran muy bajos). En el país de origen, el pago al mérito no representa más del 5% de su salario.

Cantidad de programas, recursos financieros ligados a los programas dificultan que las instituciones y los académicos puedan analizar cuál es el sentido de su acción. La compulsión a actuar, llenar información, dedicar tiempo a la evaluación son los determinantes de su acción.

En estricto sentido un rasgo de la evaluación aplicada en México es su compulsión que se caracteriza los proyectos de evaluación en el país.³

³ Esta compulsión para la evaluación la hemos desarrollado con mayor detenimiento en el trabajo “La era de la evaluación en México” Capítulo primero del informe preliminar del proyecto de Impacto de la Evaluación en la Educación Superior que realizamos con auspicio de la ANUIES. Para el caso de los académicos, para los cuales el gobierno mexicano ha establecido varios programas simultáneos de evaluación y retribución económica. El salario de los académicos de la instituciones públicas se ha convertido en un mínimo pago contractual dejando su posibilidad real de incremento a los resultados de varias evaluaciones simultáneas y con criterios diversos: Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Programa de Estímulos al Desempeño Académico y Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) Cfr. Díaz Barriga, A “Políticas de deshomologación salarial y carrera académica en México”. Entregado al Centro Interdisciplinario de Investigación en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM) para su publicación.

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA EVALUACIÓN

A partir de esta breve caracterización de los programas de evaluación que se están aplicando en el país, y con base en los resultados preliminares de la investigación que sobre el impacto que ha tenido la evaluación en la educación superior mexicana, presentaré algunos de los principales problemas que observamos en su aplicación⁴.

1. La ausencia de una teorización sobre la evaluación, un empirismo entre los evaluadores.

Una discusión en el campo de la evaluación educativa es hasta donde ésta constituye un ámbito disciplinario con saberes y técnicas propias o bien hasta dónde es sólo un ámbito de prácticas. El primer planteamiento remite a lo que denominamos teorización, mientras que el segundo conlleva a una perspectiva técnica. El debate sobre esta cuestión es relativamente largo, se encuentra inscrito en nuestros desarrollos⁵ sobre el sentido de la evaluación impulsar la comprensión del acto educativo, esto es constituirse en un medio que posibilite dar un sentido a la educación o por el contrario percibirse sólo como un problema técnico. De alguna forma lo clarificó Stufflebeam en 1987, cuando se preguntó si la evaluación podría considerarse como una actividad de investigación y en ese sentido estaba en libertad para construir su objeto de estudio, asumir sus categorías y establecer sus estrategias, o bien la evaluación era sólo un problema técnico, donde el evaluador se limita a aplicar las técnicas que han sido definidas previamente.

La necesidad de impulsar la evaluación en el sistema educativo, llevó a los responsables de la política educativa a implantar en un tiempo muy corto una serie de estrategias de evaluación. En el caso de la Evaluación y Acreditación de Programas esta actividad se dio en dos tiempos. Inicialmente a principios de la década de los años noventa se establecieron los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, se buscó desarrollar un modelo de pares académicos. Fue sólo al final de la década que se generaron los organismos acreditadores.

La diferencia con los países de origen de estas propuestas es que fue el Estado y no los gremios profesionales los que impulsaron la realización de esta actividad. El modelo de evaluación de pares, estaba mucho más centrado en el carácter formativo y de retroalimentación de la evaluación. Meta que no necesariamente cumplía, al no existir un mecanismo en las instituciones para conocer y para discutir los resultados de la evaluación.

⁴ Varios de los planteamientos que presentamos en esta sección son el resultado de una investigación que actualmente desarrollamos junto con Frida Díaz Barriga-Arceo y Concepción Barrón Tirado titulada: Impacto de la evaluación en la educación superior en México, en la cual se han realizado 97 entrevistas: 21 a rectores y funcionarios responsables de programas de evaluación, 69 a directivos de las Universidades (secretarios generales, directores de planeación, directores de facultades y escuelas, divisiones académicas o centros universitarios), 4 a personal académico y 3 a expertos

⁵ Varias de estas preguntas se encuentran en el ensayo "Tesis para una teoría de la evaluación y sus derivaciones para la Docencia" en *Revista Perfiles Educativos*. no 15. Enero-Marzo, CISE-UNAM, México, 1982, pp. 16-37. Stufflebeam, D. Shinkfield, A. (1987) *Evaluación sistémica* Barcelona, Piados, Serie Temas de Educación.

Por mucho tiempo, estos resultados fueron de consumo sólo para la administración central de la Universidad y para las autoridades locales de cada entidad académica (Facultad, Escuela, o Departamento)

Su legitimación estuvo dada, por el reconocimiento del trabajo de los pares académicos, por el papel que tiene una mirada externa en el trabajo institucional. Pero la ausencia de un debate académico con relación a los fundamentos y a las experiencias de evaluación, originó que las técnicas para sugerir la realización de la llamada autoevaluación y las acciones en las visitas de los evaluadores estuvieron signadas, desde el punto de vista del campo de la evaluación, por elementos completamente empiristas.

De un día a otro, académicos con trayectorias reconocidas en su disciplina de origen (biólogos, arquitectos, sociólogos, literatos, etc) se convirtieron en evaluadores, bajo el lema “todos sabemos de evaluación, porque todos hemos sido evaluados alguna vez” surgió una amplia generación de “expertos” en evaluación de programas, de los cuáles no se puede esperar más que la aplicación, en el mejor de los casos, de los conocimientos profesionales en los cuales han destacado con un sentido común en la evaluación.

La evaluación dejó de ser un reto conceptual, la posibilidad de una mínima teorización en el campo quedó marginada. De alguna manera se puede afirmar que privó la perspectiva instrumentalista y empirista en la conformación de las estrategias de evaluación y acreditación de programas.

Más aún, ante la evidencia de esta situación, varios organismos acreditadores han establecido talleres de evaluación o talleres de autoevaluación que ofrecen a diversas instituciones y/o académicos para formar a la generación de evaluadores en la mirada empírica que ha desarrollado.⁶ Un libro⁷ recientemente editado para apoyar estos talleres tiene una bibliografía de 60 autores. 40 se refieren a temas como tutoría, elaboración de planes y programas, orientación escolar. Los otros 20, los que se refieren a evaluación sólo 4 son libros, 5 son artículos y 11 reportes de evaluación nacionales y del extranjero. De estos 20, cinco son trabajos del autor del libro de referencia. El mensaje que se ofrece en esta perspectiva es cualquier académico puede evaluar, así como cualquier profesor califica a sus alumnos.

Las diferencias de interpretación, las diferencias en las entrevistas, diferente concepción de entrevista (abierta, semiestructurada) hasta entrevistadores que regañan a los entrevistados, diferente concepción de los datos que se obtienen en la entrevista (verdades, evidencias para construir interrogantes, síntomas de un problema) son manejados de muy diversa manera por cada uno de los evaluadores. Entonces el dato duro, esto es el dato cuantitativo

⁶ Me correspondió estar en el inicio de un taller de evaluación. El nuevo experto en evaluación presentó tres diapositivas con esta afirmación: Hay tres paradigmas en evaluación, el de Tyler, el de Stufflebeam y el mío. Sólo aclararía que este sujeto no tiene ningún escrito sobre el campo. Si el tema hubiese sido de química, biología o física este académico —destacado en su campo— no se hubiera atrevido a realizar esta doble afirmación. Taller de Evaluación del Posgrado. 4 de febrero de 2005. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla.

⁷ González, J *et al* (2004) *Los paradigmas de la calidad educativa* México. Unión de Universidades de América Latina (UDUAL)

se tiende a imponer. En muchas ocasiones la argumentación es completamente referida a la experiencia personal “en mi universidad le hacemos así”. Mi experiencia es la válida, este programa tiene insuficiencias porque no se adapta a mi experiencia.

En todo caso constituyen un reflejo de la ausencia de formación en el campo de la evaluación. Ante la ausencia de una mínima formación en el campo de la evaluación, la experiencia personal es la base de los criterios para realizar esta actividad. Este es a grandes rasgos uno de los problemas que enfrenta la acreditación y evaluación de programas en nuestro medio.

2. Dos organizaciones que simultáneamente realizan una tarea similar

En la actualidad funcionan dos sistemas paralelos en el proceso de evaluar los programas académicos de las instituciones de educación Superior. Los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) creados en 1990 y el Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES) establecido en 1998. En ambos casos la evaluación tiene un carácter voluntario, esto es se realiza a solicitud del programa que aspira a ser evaluado.

Los CIEES iniciaron su actividad bajo la concepción de funcionar con un esquema de evaluación de pares académicos. Tuvieron una importante legitimidad pues sus informes de evaluación eran realmente considerados como un instrumento de retroalimentación del programa, aunque dichos informes en esos años en general tuvieron un carácter restringido. Esto es sólo eran conocidos por las autoridades centrales de la Universidad y por el cuerpo directivo de la entidad académica donde funcionaba el programa. En un inicio esta evaluación no afectaba la participación de la Universidad en la oferta de bolsas de financiamiento que se establecían a las universidades para impulsar la asunción del proyecto modernizador bajo las reglas de la calidad.

A finales de la década de los años noventa, se establecen los primeros organismos acreditadores. La relación CIEES con estos nuevos organismos se volvió compleja, pues cada quién necesitaba definir su territorio y su área de acción. Ambos evaluaban los mismos programas sólo que uno daba un informe de retroalimentación y otro concedía una acreditación formal del programa.

Podríamos afirmar que en el caso de la educación superior, salvo la conformación de algunos programas como el de Becas para Estudiantes de bajos recursos, las líneas que caracterizan la políticas para la educación superior responden a una perspectiva de mediano plazo. Claramente establecidas a principios de los años noventa en la perspectiva de la Modernización de la Educación. Estas políticas que en conjunto buscaron impulsar la calidad de la educación —sin necesariamente lograr una precisión conceptual de lo que esto puede significar y estableciendo una serie de indicadores cuantitativos como logros de la calidad—. El conjunto de estas políticas de calidad se apoyó en dos acciones: establecer programas de evaluación y vincular bolsas de financiamiento a los resultados de las evaluaciones obtenidas. La primera etapa de los CIEES se movió en otro esquema: impulsar una evaluación con fines formativos, un lema implícito en sus acciones era “la evaluación no puede convertirse en un acto por medio del cual se desahucie a las instituciones”.

A partir del año 2000, con la llegada de un nuevo grupo en el gobierno nacional, que no necesariamente significó un nuevo grupo en el sector educativo, se exigió en este proceso de diferenciación de las actividades de los CIEES y de los organismos acreditadores, y en clara vinculación con las políticas de financiamiento que el resultado de esa evaluación fuera calificado de acuerdo al grado de calidad que había logrado cada programa en específico. De esta manera se empezó a asignar en la evaluación el nivel 1, 2 y 3 a cada programa, información que se entrega junto con el reporte de retroalimentación del programa. Paulatinamente los CIEES fueron definiendo los indicadores que permitían asignar un nivel a cada programa. De esta manera pasaron de ser instancias que realizaban una evaluación formativa, a instancias que elaboran un juicio sobre el programa.

Este juicio, expresado en una asignación de nivel, es utilizado por las autoridades gubernamentales para la asignación de recursos. Los programas que se encuentran en el nivel 1 y 2 tienen derecho a presentar proyectos de trabajo para que mediante una evaluación puedan obtener recursos extraordinarios. Los programas calificados en el nivel 3 están prácticamente desahuciados pues no pueden participar en los mismos. La autoridad federal consideraría, aunque no lo expresa en estos términos, que deben ser cerrados.

Para esta decisión no se analiza ni la historia de la institución, ni el contexto regional donde opera el programa. Tampoco se valoran los esfuerzos que en forma particular se estén realizando para remediar los problemas que enfrenta un programa. Evidentemente tampoco es valorada la función social de la educación superior pública, ni la responsabilidad del Estado frente a ciertos sectores de la sociedad.

En estricto sentido, sólo aquellos programas que han sido evaluados en el nivel 1 por los CIEES pueden solicitar su evaluación para efectos de acreditación, cuestión que no necesariamente se respeta. Pues existen programas que han recibido una evaluación de nivel 2 e incluso de nivel 3 que no sólo han solicitado su evaluación a los organismos acreditadores. Sino que el resultado de este ejercicio ha sido la declaración por parte de estos organismos que cumplen con los requisitos para ser acreditados.

Elemento que es reflejo de una política de evaluación que tiende a multiplicar instancias y espacios para realizar esta actividad, pero que también es reflejo de la falta de consistencia en las acciones de evaluación. Esta falta de consistencia tiene su origen en la inadecuada formación de los evaluadores, pero también la diferencia de criterios existentes (VER ANEXO) en la definición de indicadores y en su interpretación, así como la existencia de sesgos en la evaluación derivados de la posición gremial que cada grupo evaluador tiene respecto del programa evaluado.

ORGANISMOS EVALUADORES Y DE ACREDITACIÓN DE PROGRAMAS
FECHA DE SU CONSTITUCIÓN

Institución	Fecha	Organismos
CIEES	Junio 1991	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Administración • Comité de Ciencias Agropecuarias • Comité de Ingeniería y tecnología • Comité de Ciencias Naturales y Exactas
	Enero 1993	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Ciencias de la Salud • Comité de Ciencias Sociales y Administrativas • Comité de Educación y Humanidades • Comité de Difusión y Extensión de la Cultura.
	Junio 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
COPAES	6 Junio 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería. A.C. (CACEI) • Consejo Nacional de Educación de la Medicina, Veterinaria y Zootecnia A.C. (CONEVET) • Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica. A.C. (COMAEM)
	9 de Octubre del 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación Nacional de Profesionales del Mar. A.C. (ANMPROMAR) • Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica. A.C. (COMEAA) • Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura. A.C. (COMAEA) • Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología. A.C.(CNEIP)
	28 de enero 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la contaduría y Administración. A.C. (CACECA). • Consejo Nacional de Educación Odontológica. A.C.(CONAEDO) • Consejo Nacional de Acreditación en informática y computación. A.C. (CONAIC)
	01 JULIO 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales. A.C. (ACCECISO) • Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería. A.C. (COMACE)
	23 de abril del 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Mexicano para la Acreditación de Programas de Diseño. A.C. (COMAPROD) • Consejo Nacional de Enseñanza y del Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas. A.C. (CONAECQ) • Consejo Nacional para la Calidad de la Educación Turística. A.C. (CONAET)

Fuente: <http://www.copaes.org.mx/oar/oar.htm#fecha> http://www.ciees.edu.mx/que_son_ciees/que_son_los_ciees.htm 25 / Mayo/ 2005

3. La cantidad de evaluaciones como resultado de una alta demanda y su impacto en los resultados de la evaluación.

Un tercer problema que aparece con toda claridad es consecuencia del número potencial de programas que pueden ser evaluados. El problema número es arduo porque en un sistema tan grande y diverso como el sistema de la educación superior en México⁸, la cantidad de programas es en sí misma elevada, dado que las 2 274 instituciones que tienen una oferta de formación profesional integran cerca de 11 442 programas de licenciatura⁹.

En el actual modelo de evaluación y acreditación un programa para ser acreditado tendría que ser previamente evaluado por los organismos evaluadores. En términos numéricos esto duplica el número de evaluaciones a realizar. A ello habría que agregar que un programa puede recibir una o dos evaluaciones previas, antes de solicitar su acreditación.

En este momento se cuentan con reportes números con relación al número de programas que cada organismo a evaluado o acreditado desde el inicio de sus actividades. A grandes rasgos se han evaluado 2713 programas en un lapso de 11 a 14 años, mientras que se han acreditado 556 programas en un lapso de 2 años.(VER CUADRO).

Reconocemos que el número de evaluaciones realizadas depende en alguna medida del número de programas que se estén impartiendo. Sin embargo, no deja de llamar la atención algunas situaciones.

A simple vista y, utilizando uno de los criterios que actualmente se emplean en el campo de la evaluación, muestran mayor eficiencia los organismos acreditadores pues en 2 años han concedido la acreditación a 556 programas, mientras que en un promedio de 12 años los Comités de Pares han evaluado a 2713 programas.

Otros datos llaman la atención, así mientras el Comité de Ciencias Sociales y Administrativas ha evaluado a 825 programas, en el mismo lapso prácticamente, el de Arquitectura, Diseño y Urbanismo lo ha hecho en 101 programas, 8 veces menos que el

⁸ En 2004 funcionaron 2,274 instituciones de educación superior, de las cuales 833 fueron públicas y 1,441 particulares. El subsistema de universidades públicas se compone de 117 universidades, 21 universidades públicas estatales con apoyo solidario (UPEAS), 58 universidades tecnológicas y la recientemente creada Universidad Autónoma de la Ciudad de México. El subsistema tecnológico público se conforma por 77 institutos tecnológicos federales, 105 institutos tecnológicos de estudios superiores, 20 institutos tecnológicos agropecuarios, 6 institutos tecnológicos de ciencias del mar y 1 instituto tecnológico forestal. En este subsistema se ubica también el Instituto Politécnico Nacional, el CINVESTAV, el CENIDET y el CIDET. También corresponden al sistema público 137 escuelas profesionales administradas por entidades gubernamentales, como es el caso de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, las escuelas del Instituto Nacional de Bellas Artes, las IES agropecuarias, las escuelas profesionales de las Fuerzas Armadas y las escuelas del sector salud. En el Subsistema público también funcional 278 escuelas normales para formación de maestros. Datos elaborados por Javier Mendoza. Cfr. *Panorama de la Educación Superior en México* (versión 2.0) ANUIES, Febrero 2004 Documento de trabajo

⁹ De los cuales 5049 son de instituciones públicas y 6393 corresponden a instituciones privadas. Cfr. <http://ses.sep.gob.mx/site04/index.htm>

anterior. Las diferencias entre el conjunto de programas son grandes: 470 evaluados en el área de las ciencias de la salud y 461 en Ingeniería y Tecnología.

En el caso de la acreditación de programas nos encontramos ante el hecho de organismos acreditadores que han concedido la acreditación a menos de 10 programas (9 Medicina Veterinaria y Zootecnia, 3 Ciencias Químicas, 2 Profesionales del Mar) frente a organismos acreditadores que han reconocido la acreditación a un importante número de programas (231 el de ingeniería, 105 el de contaduría y administración. La diferencia entre el más bajo y el más alto es de más mucho muy alta.

Pese a este enorme esfuerzo en la actualidad sólo se reconocen 556 programas de calidad, 412 de instituciones públicas y 114 de privadas¹⁰.

Una pregunta desde el punto de vista académico es ¿de qué hablan estos datos?, ¿qué significan estos datos?. Aunque el tema reclama una investigación mucho más acuciosa, la información de la que disponemos en este momento nos permite esbozar algunas interpretaciones.

Cada organismo evaluador y/o acreditador ha establecido en el marco de una normatividad general una serie de criterios, indicadores, atributos para llevar a cabo su tarea. Pero también ha asumido una posición gremial frente a la evaluación. La evaluación como un mecanismo indirecto para buscar el reconocimiento del esfuerzo de algunas disciplinas académicas o grupos de trabajo al interior de una institución o de un gremio.

Aunque no es fácil contar con evidencia al respecto. Existen académicos que consideran que a través de la evaluación se está promoviendo alguna tendencia dentro de un gremio profesional.

El otro problema guarda relación con la posibilidad misma de la evaluación. No sólo por el tiempo que reclama que dedique cada programa para elaborar su reporte de autoevaluación. Los talleres de autoevaluación que previamente se realizan, sino por las dificultades de tienen los organismos evaluadores para atender una demanda que es creciente y geométrica. Lo que genera que en algunos programas exista un lapso de hasta 24 meses entre el momento que se solicita la evaluación y la evaluación misma. Hay una lista de espera relativamente enorme. Lo cual hace a los organismos evaluadores también susceptibles a otro tipo de presiones a través de la influencia que profesionistas dentro del gremio y/o funcionarios académicos puedan realizar para adelantar la evaluación.

El número de programas a evaluar guarda una estrecha relación con la capacidad de realizar evaluaciones que sean consistentes entre sí. El problema no es sólo la aplicación de criterios, sino la necesidad de interpretarlos de acuerdo a las condiciones de cada programa particular. La ausencia —por lo menos desde el punto de vista declarativo de una mínima formación en evaluación de los evaluadores—, de esta manera en un organismo acreditador se exige al evaluador: “pertenecer al padrón nacional de evaluadores de programas

¹⁰ Cfr. <http://ses.sep.gob.mx/site04/index.htm>

académicos tener reconocimiento académico de experiencia docente y experiencia profesional asumir la compromiso y responsabilidad la evaluación”¹¹

Si existe una importante presión cuantitativa por realizar la evaluación, si los organismos evaluadores sólo pueden responder la demanda de la evaluación a mediano plazo por la cantidad de trabajo que esta actividad conlleva, es conveniente también preguntarse como afecta esta situación a los resultados de la evaluación.

Una vez realizada la visita de evaluación la actividad de evaluación no ha concluido. Es necesario elaborar el reporte de evaluación que será entregado a la institución, así como dar un resultado. Esto es asignar un nivel al programa o conceder la acreditación del mismo.

Ante la cantidad de trabajo existente la elaboración del reporte se convierte también en una tarea ardua. Con el tiempo los organismos han conformado una serie de “patrones de recomendaciones” para aplicarlas en los distintos casos que se requiriese, en ocasiones estableciendo las mismas recomendaciones para programas que son calificados de manera distinta, o confundiendo el dato de un programa con otro.

Aunque existe un mecanismo de revisión por parte de la institución, en la que puede señalar, fundamentar o establecer lo que convenga a su caso. En los hechos, cuando acontece esta situación los directivos y, sobre todo el personal académico, suele desconfiar del profesionalismo con el que se ha realizado la tarea de la evaluación.

En estos últimos años, se ha avanzado y eso debe reconocerse, en que un grupo mayor de académicos de un programa se interesen por conocer, y en pocos casos participar, en el informe de auto-evaluación del programa, o recibir la información del reporte elaborado por el organismo evaluador. En los primeros años de funcionamiento del programa estos reportes se les dio un tratamiento de información confidencial, hoy el tema es más abierto en las instituciones. Aunque en pocos casos se da un acceso abierto a toda la comunidad, en ocasiones se entrega un resumen o un fragmento de las observaciones que hay que atender.

¹¹ Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agrícola, AC (2004) “Código de ética y reglamento para los evaluadores de programas académicos” en *Sistema Mexicano de Acreditación de Programas Académicos para la Educación Agrícola Superior*. México, COMEAA, p 69

NÚMERO DE PROGRAMAS EVALUADOS O ACREDITADOS A PARTIR DE LA CONFORMACIÓN DE CADA ORGANISMO

Institución	Organismo	Fecha	No. de programas
CIEES Al 30 abril 2005	Comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo	Junio 1994	101
	Comité de Ciencias Agropecuarias	Junio 1991	277
	Comité de Ciencias de la Salud	Enero 1993	470
	Comité de Ciencias Naturales y Exactas	Junio 1991	264
	Comité de Ciencias Sociales y Administrativas	Enero 1993	825
	Comité de Educación y Humanidades	Enero 1993	315
	Comité de Ingeniería y Tecnología	Junio 1991	461
TOTAL			2713
COPAES 31 marzo 2005	Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales	01 julio 2003	19
	Asociación Nacional de Profesionales del Mar	9 de octubre 2002	2
	Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la contaduría y administración	28 enero 2002	105
	Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería	6 junio 2002	231
	Consejo Nacional para la Enseñanza de la Investigación en Psicología	9 de octubre 2002	29
	Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería	01 julio 2003	23
	Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura	9 de octubre 2002	15
	Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica	06 junio 2002	38
	Consejo Mexicano para la Acreditación de Programas de Diseño	23 abril 2004	11
	Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica	9 octubre 2002	22
	Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación.	28 enero 2002	13
	Consejo Nacional de Educación Odontológica	28 enero 2002	26
	Consejo Nacional de la Enseñanza y el Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas	23 abril 2004	3
	Consejo Nacional de Educación de la Medicina, Veterinaria y Zootecnia	06 junio 2002	9
	Consejo Nacional para la Calidad de la Educación Turística	23 abril 2004	10
TOTAL			556

Fuente: http://www.ciees.edu.mx/programas_evaluados/programas_evaluados.htm. 16/05/2005
<http://www.copaes.org.mx/oar/oar.htm#Programas%20Acreditados>. 16/05/2005

4. El financiamiento y los costos de la evaluación

Los costos de la evaluación y acreditación de programas son diversos. La evaluación de pares no tiene un costo directamente asociado al servicio de evaluación, aunque la institución tiene que sufragar una serie de costos indirectos, para cubrir: el traslado y estancia de los evaluadores. El material específico que cada uno de ellos solicite. Y los asociados a la elaboración del informe institucional de autoevaluación.

En el caso de la acreditación la cuestión es diferente. Los organismos acreditadores no sólo conciben su tarea como una actividad académica que puede contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación, también la conciben como “las ganancias de una empresa de evaluación”. En la investigación de campo que hemos realizado a nivel nacional también encontramos diferencias significativas de los costos de la evaluación con fines de acreditación.

Estos costos se dividen en tres rubros: directos e indirectos. Los directos se refieren al contrato que los organismos acreditadores hacen con la institución para revisar su programa, éstos costos son altamente variables oscilan entre 3 mil dólares hasta 15 mil dólares. Entre los costos directos existen otros más difíciles de calcular que implica el traslado de los evaluadores y el cumplimiento de las condiciones que solicitan para realizar su trabajo (un espacio con computadora, secretaria, etc). A ello, hay que añadir una serie de costos indirectos como son: contratar un taller de autoevaluación que en general es impartido también por el organismo acreditador (con un costo de 3 mil dólares), preparar el informe de autoevaluación lo que significa juntar la diversa información que los evaluadores piden que se lleve a cabo antes de realizar la evaluación. En opinión de algunas instituciones una acreditación tiene un costo global de 50 mil dólares. Costo que es subvencionado con dinero público para financiar el desarrollo de un conjunto de asociaciones que se van conformando como “empresas de evaluación”.

De esta manera el beneficio inicial que se aduce para que los organismos acreditadores no sean parte directa de alguna instancia gubernamental, bajo la perspectiva de poder realizar su trabajo con independencia, pero al mismo tiempo, estos organismos son concebidos y funcionan como pequeñas empresas, con los criterios específicos de ellas. De alguna manera, este sí sería el caso de la creación de un espacio abierto al libre mercado, con la limitación que su actividad se encuentra relativamente protegida y regulada por el mismo Estado.

Al mismo tiempo se debe reconocer que un buen número de sus integrantes forman parte de las plantas académicas de las instituciones de educación superior.

Pero cuál es el origen de los fondos para realizar la tarea de la evaluación. En las instituciones públicas es dinero fiscal. Dinero que las instituciones solicitan como parte de un apoyo presupuestal extraordinario, cuando se han convertido en instituciones que son susceptibles de recibir este apoyo.

5. La ausencia de una evaluación de la evaluación

Las instancias de evaluación de han multiplicado, han crecido en los últimos 14 años de una manera significativa. Las prácticas de evaluación se han transplantado de las experiencias que se generaron en su origen en los EEUU. Aunque el tema es objeto de discusión, Llarena sostiene que los primeros organismos acreditadores en los Estados Unidos empezaron a funcionar desde 1885 (Middle States Association for Colleges and Schools) con la existencia actual de más de 60 organismos acreditadores.¹² Mientras que José Ginés Mora atribuye a Hugues el primer ejercicio de acreditación institucional en 1925.¹³ En ambos casos se trata de una tradición prácticamente centenaria. El sistema de acreditación establecido en México, no sólo es muy joven, también cuenta con pocos fundamentos conceptuales, la guía de la experiencia es la que ha permitido establecer, y en ocasiones de manera muy acelerada una “generación de evaluadores”, una “generación de pares académicos”.

El tema es complicado, porque mientras en la evaluación de pares en el ámbito de la investigación existen regulaciones mucho muy claras para reconocer quién es investigador y asignarle el rol de par académico (publicaciones en revistas arbitradas e indexadas), en el campo académico no queda claro quien es un líder profesional. Esto es, no queda claro como se cumplen con las normas para ser reconocido como evaluador¹⁴.

En este contexto, los evaluadores evalúan, aplican de acuerdo a su “criterio”, “formación”, “sano juicio”, una serie de reglas o indicadores para realizar la evaluación, emiten juicios y recomendaciones, pero no son objeto de una evaluación. No son objeto de una auditoria académica ni sobre el proceso por el cual fueron declarados pares académicos. Ni los organismos evaluadores como sujetos que realizan evaluaciones específicas.

Es necesario en este momento impulsar una actividad de evaluación de las actividades que se realizan en este rubro con la finalidad de adelgazar el sistema de evaluación, impulsar no sólo una mirada académica, sino una necesaria vinculación con diversos sectores de la sociedad, donde el egresado tendrá incidencia en tareas productivas, sociales y culturales.

A manera de conclusiones

¹² Cfr. Llarena, R (2004) “La educación superior en México”. Vocal Ejecutiva del Comité de Administración y Gestión Institucional de los CIEES. Ponencia presentada en el “Seminario La educación Superior en México” ANUIES-SESIC-IESALC-UNESCO. Ciudad de México. 29 y 30 de marzo de 2004. Documento versión Power Point.

¹³ Mora, José Ginés (1991) *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de Universidades. Secretaria General. En particular Capítulo 5 “Valoración de la calidad en las universidades estadounidenses”

¹⁴ “Cómo es difícil encontrar en una sola persona todas las cualidades exigidas a un evaluador(competencia técnica en el área de medición y métodos de investigación, comprensión del contexto social y del objeto de la evaluación, habilidad en la relación con las personas, integridad personal, objetividad y responsabilidad), la solución ha sido trabajar con un equipo de evaluadores o seleccionar las personas más indicadas para tareas específicas...se observa que la evaluación no es hecha por profesionales, con capacitación específica en evaluación” de Oliveira, A Spagnolo, F “Veinte años de evaluación de posgrados en Brasil: la experiencia del CAPES” en Martínez, E. Letelier, M (ed) (1997) *Evaluación y acreditación universitaria. Metodologías y experiencias*. Caracas. Nueva Sociedad-UNESCO-OUI-U de Santiago de Chile. p 162

Se considera que hay un avance en el sistema de educación superior porque hay evaluaciones. Incluso se llega a reconocer que se está avanzando en establecer una cultura de la evaluación. En los últimos años se han establecido mejores espacios académicos para realizar una discusión sobre el campo de la evaluación.

No basta con establecer programas de evaluación, ni con precisar indicadores que serán tomados en cuenta en la actividad evaluadora. Todo ello puede llevar a formalizar los procesos de evaluación de tal suerte que se dificulte la comprensión de lo que acontece en la educación.

Las prácticas de evaluación no están exentas de riesgos, no están exentas de vicios. Dificilmente pueden convertirse en una actividad reguladora de la vida académica y de la dinámica social cuando no se puede dar cuenta de los procesos cognitivos que se desarrollan en el ámbito de la educación superior.

La educación superior tiene múltiples finalidades, formar profesionistas es una de las más importantes, pero no es la única. La educación superior enfrenta un ineludible compromiso con el desarrollo de la ciencia y tecnología del país, pero también tiene un compromiso con la conformación de una visión de país, con una visión de futuro, a la vez que con el legado cultural que preserva. Pasado, presente y futuro se conjugan de manera específica en la educación superior. Los indicadores cuantitativos no pueden dar cuenta cabalmente de esta situación.

Es urgente no sólo impulsar la evaluación, sino impulsar mejores condiciones para realizarla. No sólo elaborar reportes de evaluación, ni mucho menos asignar ponderaciones a los programas, sino promover una redacción más cuidadosa de estos resultados, y al mismo tiempo, establecer medidas para que no sólo sean conocidos por los académicos. Sino establecer talleres, para que funcionen como un sistema de retroalimentación efectivo.

Los evaluadores deben ser objeto de una atención particular. Así como en el ámbito de la investigación no se permite que un evaluador permanezca de manera indefinida en su actividad de evaluación, es necesaria una rotación de los grupos de evaluación para evitar la rigidización de criterios para realizar esta actividad. Los evaluadores deben ser formados en tareas de evaluación.

La evaluación no es una panacea para la educación superior, ni tampoco el mecanismo para lograr la calidad de la educación. Así como un reporte clínico no mejora al enfermo, un reporte de evaluación no mejora el desempeño educativo. Es solo reestableciendo una dinámica de trabajo pedagógico en el ámbito de la educación superior como se establecerán las condiciones para su mejor desempeño.

CATEGORÍAS, CRITERIOS, INDICADORES Y ESTÁNDARES DE REFERENCIA PARA ACREDITARSE.

Categoría	Criterios
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Programa autorizado por autoridades de la Institución y registrado DGP de la SEP • Documento aprobado que especifique la misión del programa. • Contener un plan de desarrollo vigente. • Programa con procesos de planeación, seguimiento y evaluación para docencia, investigación, difusión y evaluación. • Contar con un organigrama de la institución, reglamentos y mecanismos funcionales para la actualización de la normatividad.
Currículum	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta con contexto institucional. • Perfil de ingreso y egreso en términos de conocimientos, habilidades y valores. • Plan de estudios que incluya estructuración de los conocimientos y organización de la experiencia. • Plan flexible. Mínimo de 20% de cursos. Horas o créditos optativos. • Contar con la totalidad de los programas de los cursos previstos que contengan y describan claramente: Objetivos, contenidos, actividades, bibliografía actualizada, formas de evaluación, recursos necesarios, cronograma de actividades e indicaciones especiales. • 40% de cursos prácticos. • Realizar una evaluación integral cada cinco años.
Alumnos	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar un examen de admisión cuyos resultados fungirán como indicadores de diagnóstico. • Reglamento de ingreso, permanencia y titulación. • Al menos 50% de los egresados deberán estar titulados. • Expedientes integrados de todos los estudiantes. • Estadísticas sistematizadas de los últimos diez años. • Registro de asistencia de alumnos
Profesores	<ul style="list-style-type: none"> • Información actualizada y disponible sobre diferentes aspectos que tienen que ver con el personal académico y Expediente actualizado de cada uno de los profesores • Procedimientos claros y bien definidos de ingreso, promoción, estímulos y permanencia del profesorado. • Documentación que especifique los mecanismos para verificar el cumplimiento de las responsabilidades cotidianas de los profesores y personal académico. • Registro de asistencia y estadísticas de profesores. • Por lo menos 70% de la planta académico debe tener estudios de posgrado y 80% participar en programas de estímulos a la productividad.
Educación continua	<ul style="list-style-type: none"> • Contar Con un área de educación continua
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Programas y líneas registrados y aprobados ante el órgano colegiado que corresponda. • Pertinencia de las líneas de investigación planteadas en su marco de referencia o en algún documento específico.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones y recursos físicos. (laboratorios, talleres, aulas suficientes, cubículos para profesores, instalaciones para actividades culturales, recreativas o deportivas) • Materiales educativos. (biblioteca, cómputo, materiales audiovisuales, etc.)Biblioteca con un mínimo de diez títulos actualizados por cada materia, diez suscripciones a publicaciones periódicas. Una colección de obras de consulta formadas por un mínimo de 300 títulos. Registro actualizado y estadísticas de los servicios utilizados y usuarios atendidos en la biblioteca. • Centro de cómputo con servicios de Internet. • Materiales audiovisuales
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Normas que rigen la función de los recursos humanos
Vinculación y servicios a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos institucionales para el control de la calidad de los servicios que ofrece el programa académico. • Estudios de diagnóstico • Estudios de seguimiento de egresados
Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios establecidos para la determinación de gastos de mantenimiento y operación • Sistema de auditoría institucional.

Tomado de Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica, A.C. (2004) *Sistema Mexicano de acreditación de programas académicos de la educación agrícola superior*. México. Pp 33-43