

LA EVALUACION CUALITATIVA DE LA EDUCACION SUPERIOR MEXICANA, ¿UNA PERSPECTIVA APLAZADA?

JAIME MEJIA MONTENEGRO

*Los políticos se ahorrarían muchos fracasos si leyeran más
a los poetas y menos las estadísticas*

Octavio Paz, 1993

INTRODUCCION

El actual Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994, en el apartado referente a la educación superior, define los siguientes propósitos para la renovación de este sector: mejorar la calidad de los servicios educativos; buscar la excelencia académica; crecer en la medida que lo exige el desarrollo nacional; vincular más estrechamente las instituciones de educación superior con la sociedad; acrecentar su eficiencia interna a través de acciones de reestructuración; generar fuentes propias de financiamiento y fortalecer los mecanismos de coordinación y planeación.¹

Para llevar a cabo los objetivos anteriores, se plantea la evaluación del sistema de educación superior como una de las estrategias de más amplia repercusión. Es precisamente sobre este tópico que se circunscribe el presente trabajo.

El maestro Jaime Mejía Montenegro es profesional académico adscrito a la Dirección de Investigación y Posgrado de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES.

A fin de hacer viable la estrategia de la evaluación, se han determinado los sujetos institucionales y supra-institucionales los cuales serán responsables de tan compleja tarea; se han señalado los objetos o elementos en torno a los cuales evaluar (categorías, criterios, indicadores y parámetros); se han delimitado los ámbitos de la evaluación institucional, internstitucional y nacional) lo mismo que los procesos que deben seguirse en cada uno de ellos; finalmente se señala la utilidad o impacto que deben tener los resultados que arrojen las evaluaciones.

De todos los aspectos anteriores, este ensayo se limita a aportar algunas reflexiones respecto de la materia en torno a la cual se evalúa. Dentro de este campo particular, tres son las preguntas que preciso formular ¿Por qué la evaluación de las IES gira exclusivamente en torno a indicadores y parámetros? ¿Qué tan verdadera evaluación se realiza cuando solamente se utilizan elementos cuantitativos como objetos de evaluación? ¿Por qué se hace necesario que las IES mexicanas se evalúen en torno a objetos cualitativos?

Sobre las cuestiones anteriores no es tan sencillo dar respuestas contundentes. No obstante, pueden perfilarse algunos ángulos sobre los problemas planteados y en torno a ellos brindar elementos para su análisis.

Cuatro son los propósitos que alientan la realización de este trabajo. Primero, exponer los principales antecedentes sobre la evaluación cualitativa realizada en las ies mexicanas en la década anterior. Segundo, analizar las ventajas y desventajas de la evaluación a través de indicadores. Tercero, estudiar las bases conceptuales y metodológicas de la evaluación cualitativa y cuarto recomendar transformaciones sobre el proceso evaluativo institucional a la luz de la concepción cualitativa de la propia evaluación.

¹SEP (1991), La evaluación de la Educación Superior, Serie Modernización Educativa, núm. 5, México, D.F.

1. ANTECEDENTES

En México el fenómeno de la evaluación en las instituciones de educación superior (IES) es muy reciente; ocurre a partir de 1982² cuando el discurso oficial de ese entonces empezó a desplazar a la planeación como instrumento regulador de proceso y quitó el papel que jugaba ésta en la distribución de los recursos.

Los principales referentes históricos ocurridos durante los últimos diez años se pueden clasificar en estudios diagnósticos, enfoques y experiencias evaluativas realizadas por las IES y por organismos o instancias nacionales y estatales coordinadores del desarrollo del sector. Una gran proporción de dichos trabajos han determinado el qué evaluar o la materia de evaluación, tomando como base criterios generales ampliamente discutidos como eficiencia, eficacia, congruencia, efectividad, productividad y pertinencia. Otros han determinado dimensiones o categorías de análisis para evaluar cada función sustantiva; algunos más han centrado su atención en evaluar de acuerdo a indicadores cuantitativos, tasas o promedios y finalmente, muy pocos toman como referentes aspectos o factores cualitativos.

Las principales experiencias que se han dado dentro de la perspectiva cualitativa de la evaluación son las siguientes:

a) Modelo de Evaluación Institucional del Instituto Politécnico Nacional (IPN, 1982).³

El modelo es una concepción genuina, autónoma y racional y en su momento pionera sobre evaluación cualitativa de una institución de educación superior. Asume la naturaleza e historia de la institución politécnica, se identifica con su futuro y con los retos del sector educativo. Desde estos marcos de auto-referencia, se conciben “ejes temáticos” y “aspectos focales” de tipo cualitativo en torno a los cuales se evalúa a la institución.

Se conceptualiza la evaluación como un mecanismo que moldea la acción a realizar en función de las políticas institucionales; sustenta la metodología de la evaluación, en el principio de hacer participar a los actores directamente involucrados con una problemática institucional y por ende, hacerlos artífices de su transformación. En el proceso evaluativo se contemplan cuatro fases: identificación de una problemática, validación de problemas, emisión de juicios de valor y sistematización de resultados.

b) Modelo de evaluación Cualitativa de la Educación Superior. Zamanillo, E. y Ornelas, C. (1988),⁴ pretendieron construir un modelo para evaluar las instituciones de educación superior en México. Para ello, tomaron como base una concepción ad hoc sobre calidad de la educación superior; partieron de la concepción de evaluación cualitativa, sustentada por Patton, M. (1980); determinaron ocho dimensiones u objetos de evaluación (currículum, matrícula, magisterio, egresados, investigación, políticas de extensión y difusión, formas de gobierno y presupuestos); e instrumentaron una estrategia para evaluar tres tipos de universidad: la “napoleónica”, la “moderna” y la “democrática”. Para la aplicación del modelo llevaron a cabo tres estudios de caso, recogieron información, la sistematizaron y por último compararon los casos evaluados en torno a las ocho dimensiones previstas.”

De este proyecto se desconocen sus aplicaciones; fue un estudio trunco, con una clara concepción teórico-metodológica. Los resultados de este estudio aún no se han publicado.

c) La Evaluación Cualitativa de la Universidad Autónoma Metropolitana Entre 1981 y 1985 la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-AZ) fue objeto de un proceso evaluativo con el énfasis en aspectos cualitativos. Cid, R., de la Garza, E. y Ortiz J. (1991)⁵ dan cuenta de la génesis, desarrollo y destino del proyecto. El proyecto se centró en evaluar la función docente y en ella la multiplicidad de factores que la influyen. Se hizo participar a los actores directos del proceso docente alumnos,

²Los trabajos realizados en épocas anteriores a 1983 y especialmente los diagnósticos que sobre educación superior se elaboraron en la década del setenta, no se pueden contemplar como antecedentes evaluativos ya que en ellos se hicieron, a lo sumo, solamente análisis del fenómeno educativo, sin lo esencial de las verdaderas evaluaciones, como es la emisión de juicios de valor.

³IPN, Secretaría Técnica, Dirección de Evaluación (1982), Manual de autoevaluación, México.

⁴Zamanillo, E. y Ornelas, C. (1988), Modelo de Evaluación Cualitativa de la Educación Superior, Inédito.

profesores y administrativos, para lo cual se optó por una estrategia intermedia entre la amplia y la escasa participación. Se vio la necesidad de legitimar el proyecto ante la comunidad académica para que los resultados fueran asumidos posteriormente y lograr un cambio en la institución.

Las concepciones teóricas que influyeron en el trabajo fueron las de la evaluación respondiente de Stake, R. (1987), los planteamientos de House, E. (1989), los de la “evaluación iluminativa” de Parlett, M. y Hamilton D. (1972) y los análisis de los estudios de acceso sobre educación de la ciencia de la National Science Foundation (1978).

Se concibe a la evaluación como el examen sistemático de los eventos significativos que ocurren como consecuencia de un programa establecido, con el fin de mejorar. Se asumieron las tres cualidades que según House (1980), debe revestir toda evaluación a saber, verdad, belleza y justicia.

El proyecto definitivo incluyó cuatro etapas: la promoción ante la comunidad y el análisis estadístico; el estudio de casos; el trabajo con grupos universitarios con el objeto de estudiar los reportes, obtener juicios y recomendaciones; y la difusión de resultados finales.

El trabajo arrojó interesantes resultados que se pueden apreciar en el libro de De la Garza et al (1991), donde los autores consideran que la metodología de tipo cualitativo que este proyecto exploró, tiene bondades de las que otras vías de evaluación adolecen y que podrían enriquecer la visión que tienen las mismas instituciones acerca de su trabajo.

d) La evaluación cualitativa de la Educación Superior, según la CONAEVA (1989).⁶

La Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) y su Grupo Técnico, máxima instancia reguladora de la política educativa, promovió en 1989 que las IES del país se evaluaran en torno a 99 indicadores cualitativos, que consideran información del tipo cualitativo a fin de abordar aspectos complejos del desarrollo universitario no sujetos a expresiones numéricas. Es así como se reunió un listado de 83 elementos de tipo cualitativo que fueron convenidos por los rectores de las universidades públicas, en las reuniones birregionales de la ANUIES realizadas en 1989 y propuestas a la CONAEVA por la Secretaría General de la Asociación. Los elementos de evaluación cualitativa se refieren al desarrollo institucional, la docencia, la investigación, la difusión y extensión, el apoyo administrativo y la infraestructura académica. En los últimos cuatro años las casas de estudio han entregado a la CONAEVA dos informes evaluativos. De acuerdo con el análisis practicado a estos documentos por parte de la Secretaria General Ejecutiva de la ANUIES, se ha constatado que muchas universidades omitieron evaluarse con base en los elementos cualitativos propuestos. Según representantes de las IES, entre las causas que propiciaron esta omisión se pueden establecer las siguientes la información cualitativa no fue considerada tan relevante para los fines evaluativos de la CONAEVA; no se contó con el suficiente tiempo para obtener la cantidad de información que se solicitaba; se carecía de una cultura de evaluación que facilitara la realización de los ejercicios valorativos; se desconocía el método para formular juicios de valor con base en la información obtenida. En suma, la alternativa cualitativa no tuvo viabilidad, excepto la evaluación centrada en indicadores cuantitativos.

¿Qué ha significado la negación de la evaluación cualitativa en las universidades públicas? Sin desconocer las bondades que puede tener la evaluación centrada en indicadores y de las cuales nos ocuparemos más adelante, es evidente que al rechazar en los hechos la evaluación cualitativa, se perdió una excelente oportunidad para conocer la situación más relevante por la que atraviesa cada institución de educación superior, así como los valores e intereses que la determinan. Se aplazó el estudio sobre las condiciones tan diferentes y cambiantes del desarrollo de la educación superior en distintos contextos. Se frenó la posibilidad de acercarse a todo el complejo mundo de aquello que se pretendía evaluar, al circunscribir la realidad educativa de una institución a la estrechez de las cifras.

Un segundo factor susceptible de análisis respecto de los reportes de evaluación, es el relacionado con quiénes realizaron la autoevaluación o los sujetos del proceso evaluativo. En la totalidad de las universi-

⁵De la Garza, E., Cid, R., y Ortiz, J. (1991), Evaluación cualitativa en la Educación Superior. Cinco estudios de caso, México, D.F.; UAM-A, Limuza, Noriega Editores.

⁶SEP (1991), op. cit.

dades se constituyeron Comisiones de Evaluación Institucional, las cuales se responsabilizaron de la tarea evaluativa recomendada por la CONAEVA. Dichas Comisiones, salvo contados casos, se integraron por las más altas autoridades de las universidades o representantes de éstas. Se constituyeron así instancias cupulares alejadas de los principales actores de la vida académica, los docentes, investigadores y estudiantes. Para su conformación tampoco tomaron en cuenta a representantes de los sectores sociales y productivos del entorno próximo.

En su concepción y en la práctica, las Comisiones de Evaluación Institucional concentran autoridad, información y control. Este centralismo ha impedido que se genere una mayor toma de conciencia y responsabilidad sobre el mejoramiento universitario por parte de los responsables directos de las tareas académicas. No cabe duda que si esta práctica evaluativa se prolonga por mucho tiempo, muy pronto terminarán por deslegitimarse y convertirse en una acción más de tipo burocrático.

Por su parte la CONAEVA como instancia promotora de la evaluación de la educación superior, es vista por las autoridades universitarias, como una instancia del gobierno federal. El Grupo Técnico de esta Comisión, a pesar de ser un órgano colegiado representativo de las IES, también es considerado como un organismo proclive a los intereses de la CONAEVA más que al de sus representados.

Un tercer elemento sobre el cual es necesario reflexionar, es sobre cómo se llevaron a efecto las evaluaciones, esto es, cuáles fueron las metodologías que se utilizaron. Al respecto, en el análisis practicado a los informes remitidos por las universidades a la CONAEVA, en los años de 1991 y 1992 se observa que son muy pocos los que aplicaron un método o procedimiento lógico para arribar a juicios de valor. Por el contrario, muchos reportes evaluativos adolecen de coherencia metodológica entre los objetivos de la evaluación (categorías, criterios, indicadores y parámetros) y la emisión de juicios de valor. Algunas razones para explicar por qué ocurrió esta situación, son: la falta de tiempo para llevar a cabo evaluaciones debidamente procesadas, la inexperiencia para abordar una tarea tan compleja y la inexistencia de líneas metodológicas que hubieran orientado a los responsables de la evaluación en las universidades.

Las consecuencias del vacío metodológico patentado en los informes evaluativos, llevó a confundir la evaluación con estudios de medición; a dar una excesiva importancia al dato estadístico y no al juicio de valor; a realizar interpretaciones de la realidad institucional con base en la limitación y frialdad de los números, y a cumplir en última instancia con una política gubernamental.

Por último, un cuarto aspecto es el que se refiere al para qué de la evaluación o la utilidad de ésta. Al hablar del impacto de las evaluaciones educativas afirman Weis (1975), Kel (1979) y Ross y Ferman (1985) afirman que muchas de las decisiones que se toman en las instituciones de enseñanza ocurren con o sin evaluación. Este fenómeno diseñado en otros países, parece ser que se repite en el nuestro. Por ejemplo, en los últimos ejercicios evaluativos practicados por las ies, hubieron casos en que se formularon los llamados "Programas Especiales" o "Programas de Reordenación" antes de evaluarse. Dichos Programas también abordaron áreas de desarrollo no contemplados en la evaluación. Hubo otros casos en donde a pesar de haberse evaluado un campo determinado del desarrollo institucional, éste no se consideró para los propósitos de los planes mencionados.

Por otra parte, el impacto de las evaluaciones fue limitado, ya que sólo obedeció a requerimientos de la SEP. Entre los responsables directos de la evaluación en las universidades públicas, se coincide que los ejercicios evaluativos se realizaron a fin de responder a necesidades de información de la SESIC. No obstante, consideran que fue útil para los intereses institucionales, toda vez que se conocieron aspectos sin precedentes sobre el desenvolvimiento institucional y se corroboraron otros que permitieron ajustar políticas y estrategias de desarrollo.

En término de cobertura de las audiencias universitarias, se puede afirmar que el impacto de las evaluaciones fue muy limitado, debido a que sus resultados fueron difundidos sólo entre las autoridades universitarias y en muy pocos casos entre representantes de los gobiernos estatales. Las audiencias periféricas al centro de administración institucional, tales como los académicos y estudiantes, se vieron alejados de la vital información evaluativa.

En suma, sin desdeñar los esfuerzos de la SESIC y de la ANUIES por mejorar la educación superior mexicana a través de la evaluación institucional y del sistema mismo, es necesario perfilar cómo se han ido tomando los procesos de evaluación. En este mismo sentido podemos observar que las más recientes experiencias de evaluación han privilegiado la medición en relación a la emisión de juicios de valor; han enfatizado la organización centralizada a la amplia participación; y han impactado a sectores muy reducidos en el ámbito de educación superior.

e) Propuesta Metodológica para la Autoevaluación Anual

Con el fin de remediar muchos de los problemas mencionados a finales de 1992 el Grupo Técnico de la CONAEVA⁷ presentó a consideración de las universidades públicas, una segunda propuesta con el propósito de reorientar los procesos de evaluación institucional. El planteamiento se hizo en los siguientes términos:

- 1) La autoevaluación tendrá un doble carácter. Por una parte, se realizará anualmente un análisis breve y simplificado sobre indicadores institucionales y en función de políticas de desarrollo de corto plazo. En segundo término, se llevará a cabo una evaluación más profunda, exhaustiva e integral en áreas de relevancia institucional en periodos más amplios.
- 2) La autoevaluación anual deberá sustentarse en información estadística actualizada y en la obtención de indicadores relevantes sobre los cambios institucionales en torno a doce categorías.
- 3) Se recomienda que los ejercicios evaluativos incorporen análisis cualitativos, para lo cual se sugieren “líneas de reflexión” e información descriptiva en torno a las categorías mencionadas.
- 4) Se propone que cada institución instrumente un sistema de información sobre un conjunto de políticas que sustenten su proyecto educativo y que sirva de marco interpretativo de la información obtenida.
- 5) Se plantea organizar a la comunidad institucional, de tal manera que se logre su efectiva participación en el proceso evaluativo.
- 6) Se expone un nuevo método consistente en la identificación y sistematización de información relacionada con los indicadores; formulación de indicadores institucionales; definición de parámetros autorreferidos para interpretar la información; y la determinación, mediante el contraste entre indicadores y parámetros, de los logros alcanzados para emitir juicios de valor.

El renovado impulso otorgado por el Grupo Técnico de la CONAEVA tiene sus aciertos, como: la sensibilidad ante el clamor de muchas comunidades académicas por una más efectiva participación en los procesos de autoevaluación; la simplificación de los requisitos para la entrega anual de reportes evaluativos ante la CONAEVA; el fomento de estudios evaluativos más serios y arraigados en las demandas sociales y económicas del propio contexto de las instituciones; la inclusión de las llamadas “líneas de reflexión” que inducen a análisis más complejos en torno a los indicadores; y por último, la afinación del mismo método, que lleva a formular juicios de valor con base en la contrastación entre indicadores y paradigmas del desarrollo universitario.

A la luz del paradigma cualitativo de la evaluación planteada por Cook y Reichardt (1982)⁸ y no obstante las aproximaciones sucesivas del Grupo Técnico de la conaeva en torno a esta perspectiva, parece que la nueva metodología planteada guarda aún mucho del enfoque cuantitativo, sin lograr una verdadera conciliación entre las visiones cualitativa y cuantitativa, que debiera ser la meta última del modelo evaluativo de la CONAEVA.

Desde la perspectiva de Cook y Reichardt (ibid), la propuesta recomienda el uso de un método cuantitativo, basado en la obtención de indicadores y en el contraste con parámetros; se fundamenta en el dato objetivo y en la medición controlada; es hipotético deductivo en cuanto que las referencias para la interpretación de los datos se desprenden de políticas y normas; en busca de causas del desarrollo institucional, prestando poca atención a situaciones subjetivas; y orienta la evaluación hacia resultados más que a procesos.

⁷CONAEVA, Grupo Técnico (1992), Propuesta metodológica para la autoevaluación institucional anual, Manuscrito.

⁸T. D. Cook y Ch. S. Reichardt (1982), *Qualitative and quantitative methods in evaluatson research*, London Publications.

Por el perfil descrito anteriormente, es evidente que si bien se han dado pasos importantes para fomentar la evaluación cualitativa en la educación superior, la instrumentación de esta visión se sigue aplazando.

2. LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR A TRAVES DE INDICADORES

Es clásica la discusión entre representantes de los gobiernos y los académicos sobre las ventajas y desventajas que tiene el evaluar con base en indicadores. Los argumentos los presenta en forma dispersa Holton, G. (1985)⁹ y se refieren a la investigación científica. Aquí se exponen en forma estructurada y generalizada, en el contexto de la educación superior.

Las principales razones que manifiestan los representantes de los gobiernos para promover la creación de indicadores que puedan medir los desarrollos de la superior son:

- Ayudan a mejorar la asignación, administración y control de los recursos para la educación superior.
- Ayudan a guiar la educación superior y el desarrollo del país, a lo largo de caminos más productivos para la sociedad.
- Reúnen en un lugar adecuado datos dispersos sobre la calidad y cantidad de la empresa educativa.
- Facilitan el llamar a cuenta al sector educativo del país sobre los gastos que efectúa y así justificar la inversión nacional con resultados que el contribuyente aprecie.
- Ayudan a fijar prioridades educativas, asignar recursos para el desarrollo de sus funciones y guiarla hacia el cambio y las nuevas oportunidades.
- Son útiles para el poder ejecutivo y legislativo, puesto que ofrecen una base objetiva para las discusiones sobre política científica y educativa.
- Los informes que sobre la ejecución de indicadores se publican, son de extraordinario interés tanto para quienes toman decisiones políticas, para hombres de ciencia y eruditos, como para la gente en general. En el campo de la educación como fuera de él, ¿a quién no le interesa saber cuánto dinero se gasta, cuántos profesionales y científicos egresan de las instituciones de educación superior? ¿quién no desea saber cómo está la educación superior del país frente a otros? ¿a quién no le gustaría tener alguna medida, de qué tan buenos son los esfuerzos de nuestros profesionales y científicos? ¿quién no quiere saber si los gastos de docencia e investigación producen frutos en materia de desarrollo industrial?

Por su parte, los académicos consideran que los indicadores:

- Son un reacomodo de los indicadores sociales, una forma específica de serie estadística con un aspecto significativo para la sociedad.
- Es indudable la necesidad de buenos indicadores, su utilidad dependerá de la credibilidad que adquieran dentro de la comunidad científica.
- Cuando se crean indicadores, es conveniente considerarlos como tentativos antes de que se establezcan definitivamente; de lo contrario, resultaría difícil cambiarlos o eliminarlos.
- Se encuentran pocos indicios de calidad en indicadores, por ejemplo de la ciencia. La enumeración de los Premios Nobel recibidos por científicos nacionales en un determinado periodo, o en nuestro medio la cantidad de investigadores pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México, son índices de calidad. Sin embargo, la fluctuación del número de estos científicos en un breve periodo no resulta ser un dato significativo. Por otra parte, ¿a qué país o entidad federativa se debe dar el crédito sobre la calidad de un científico cuando éste se formó en el extranjero, es un inmigrado o pertenece a otro estado de la república?

⁹Holton, G. (1985), La imaginación científica, México, FCE-CONACYT.

- Representantes de las llamadas “ciencias duras” parecen preocuparse por las medidas cuantificables. Nada es más natural para ellos que la creación de indicadores acerca de la educación, pues sostienen que tan sólo cuando medimos algo sabemos de lo que hablamos.
- Otro, como gran parte de los científicos sociales, afirman que la cuantificación (excepto cuando es con propósitos de clasificación), deforma el sentido pleno y natural de las cosas, al confinar los fenómenos dentro de una camisa de fuerza.
- La utilidad de las medidas cuantitativas dentro de la educación consiste en que pueden guiarnos a un entendimiento de los rasgos básicos asociados a los conceptos expresables en términos numéricos, pero no exhaustivamente motivados, descritos o explicados por ellos.
- No es realista esperar que la calidad del trabajo docente y de la vida científica pueda calcularse con seguridad en un momento apropiado. Por tanto, la evaluación de la educación superior en un año específico, habrá de examinarse a la luz de los resultados de la cultura histórica.
- Aún se está muy lejos de resolver el problema metodológico de cómo determinar la calidad de la educación. Se han hecho algunos intentos, pero la metodología para crear medidas de calidad requiere más experimentación.
- “Los conceptos que han demostrado su utilidad para ordenar las cosas, fácilmente adquieren tanta autoridad sobre nosotros que olvidamos su origen terrestre y los aceptamos como hechos inalterables. Entonces, el camino de desarrollo se bloquea durante largos periodos. Por tanto, es ocioso demostrar las condiciones de su justificación y utilidad”. A. Einstein (1916).

En consecuencia, conviene precisar que un indicador, etimológicamente quiere decir índice, o aquello que indica. La OECD (1973)¹⁰ define el indicador social como un tipo de medida o dato estadístico integrado a un sistema de información, el cual facilita hacer juicios concisos, comprensivos y balanceados acerca de la condición en que se encuentra un fenómeno social. Determina la presencia de un fenómeno, señala por lo general, si los cambios que se hacen van en la dirección correcta, si determinadas cosas deben permanecer igual, si otras han mejorado y cuáles son más buenas que otras.

Más recientemente, la OECD (1990)¹¹ afirma que la construcción de indicadores ha sido un tópico importante en la agenda de la educación superior desde comienzos de los años setenta. No deben ser considerados solamente como un instrumento nuevo, sino contemplarse dentro de complejas tensiones tanto macro como micropolíticas, dentro del debate entre financiamiento y autonomía institucional, dentro del contexto de cambios de patrones de agencias públicas de financiamiento y educación superior como un todo y dentro de las tensiones que oscuramente la administración y las diversas culturas académicas que se dan dentro de las instituciones. A lo largo del periodo mencionado la OECD ha estimulado la investigación y discusión sobre este tema. El profesor Kerb Kells (1990) editó un compendio de indicadores que versan sobre las funciones académicas y administrativas de 70 instituciones en 11 países.

Por su parte, Johnes y Taylor (1990),¹² al referirse en su obra a la elaboración de indicadores en las universidades del Reino Unido, observa que hace poco cualquier intento por medir el desarrollo de las instituciones de educación superior pudo ser visto con horror en los círculos académicos. Sin embargo, durante los años ochenta esta actitud ha cambiado como resultado de la determinación que tomaron los gobiernos de hacer más rentable el servicio educativo del nivel superior, tanto para la sociedad en general como para los contribuyentes en particular, toda vez que estos cuestionaban la capacidad de respuesta de la educación superior en relación con las necesidades sociales tan cambiantes en últimas décadas.

¹⁰Organization for Economic Co-operation and Development (1973), Indicators of performance of educational systems, París.

¹¹Organization for Economic Co-operation and Development (1990), The development of performance indicators for higher education. A compendium for eleven countries, ed. by H. R. Kells, París.

¹²Johnes, Jill and Taylor, Jim (1990), Performance indicators in Higher Education, UK Universities, Buckingham, SRHE-Open University Press.

Dentro de este marco, los gobiernos de países desarrollados acordaron que el sector debería probar su eficiencia y efectividad de diversas formas: la educación superior debería ser más sensible a las necesidades económicas de sus propios países; debería administrar sus recursos más eficiente y efectivamente, para lo cual requiere construir y publicar regularmente indicadores de su actuar, los cuales ayudarían a distribuir mejor los recursos, tanto dentro de las instituciones como entre ellas mismas.

La llegada de los indicadores a la educación superior mexicana, ocurre a finales de 1983, cuando la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIIC) estableció criterios de asignación de recursos que tomaban en cuenta no sólo la matrícula, sino también los esfuerzos que realizaran las instituciones en favor de la calidad y eficiencia.¹³ En función de esta política se inauguró el fondo de recursos extraordinarios, para estimular financieramente a las universidades que presentaron proyectos de superación académica congruentes con los 11 programas prioritarios señalados por el PRONAES. Se instrumentó, entonces, un proceso para la presentación y evaluación de proyectos y se argumentaron algunos criterios para evaluar y financiar universidades.¹⁴

La propuesta de los criterios por parte de la Subsecretaría no fue aceptada por la mayor parte de las universidades públicas del país, por considerar, entre otras razones, que atentaba contra la autonomía y no se concebía bajo una perspectiva integral de desarrollo de la educación superior.

La ANUIES propuso ante la VIII Asamblea Extraordinaria (Culiacán, Sin.) el documento “La Evaluación de la Educación Superior” el cual consideraba en forma detallada un listado de categorías de análisis, criterios e indicadores para evaluar las principales funciones universitarias. El documento fue un gran logro, primero porque modificaba la propuesta original y segundo porque desarticulaba la evaluación del financiamiento.

En torno al modelo de indicadores propuesto en ese entonces por la ANUIES, existen evidencias de que solamente siete universidades realizaron ejercicios de evaluación entre 1984 y 1987.

En el año de 1984, la ANUIES¹⁵ propuso un modelo de financiamiento basado en criterios e indicadores y ajeno a la evaluación. Tres eran los criterios primero, el de significado social (participación de la institución en la atención de la demanda a educación superior a nivel nacional y estatal, diversificación de la oferta educativa y vinculación con el desarrollo social). Segundo, el de significado académico (eficiencia terminal, proporción de alumnos por docente de carrera, personal académico con estudios de posgrado). Tercero, el de significado económico (relación entre gasto de docencia y matrícula, relación entre el gasto de investigación y extensión con la matrícula, relación entre el gasto de funciones sustantivas y el gasto total). A estos indicadores se les asignaba un factor de ponderación que al multiplicarse por la situación que guardaba cada institución, arrojaba un monto determinado. La propuesta sólo fue aceptada por las universidades públicas de los estados y no por las autoridades de la UNAM de ese entonces, lo cual invalidó la propuesta.

3. LA EVALUACION CUALITATIVA

3.1. LA VERDADERA EVALUACION

Según Stufflebeam (1987),¹⁶ a pesar de la gran proliferación e modelos sobre evaluación educativa que ha ocurrido en los Estados Unidos desde la década de los sesenta, no todos gozan de igual fortaleza y aceptación. La razón que aduce el autor para ser aceptados, radica en que asuman la naturaleza misma de la evaluación, la cual consiste en determinar mediante un juicio, el valor y mérito de un objeto. Desde esta perspectiva, Stufflebeam clasifica los métodos en pseoduevaluativos, cuasievaluativos y verdaderamente evaluativos.

¹³CONPES (1984), Programa Nacional de Educación Superior, 1984.

¹⁴Acosta, E. Daniel, (1986), Manual de formulación y evaluación de proyectos de educación superior, México, INAP

¹⁵Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES (1984), Problemas y propuestas de solución al financiamiento de la educación superior en México, Inédito.

¹⁶Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J., Evaluación Sistemática, Madrid, Ed. Paidós.

- a) Los métodos pseudoevaluativos son aquéllos que aún al recoger la información, no revelan las verdaderas conclusiones, las falsifican o las transmiten de modo selectivo. Hay según este autor, dos tipos de pseudoevaluaciones las investigaciones encubiertas y fundamentadas en las relaciones públicas.
- b) Las cuasievaluaciones son estudios cuyo objetivo es resolver un problema concreto mediante una metodología sin juzgar o enjuiciar el valor y mérito de lo analizado. Pertenecen a esta categoría los estudios basados en objetivos y los fundamentados en la investigación educativa.
- c) Las verdaderas evaluaciones evitan dar resultados tendenciosos, pues no se enfocan sobre un seguimiento de la realidad, sino que realizan investigaciones de conjunto que llevan a determinar el valor y el mérito de algo. Algunos de los métodos que se ajustan a estas características son: la planificación evaluativa (Cronbach, 1982); la evaluación orientada hacia el perfeccionamiento (Stufflebeam, 1976); el método evaluativo de Stake, R. (1967); el método de Owens y Wolf (1973); la evaluación iluminativa o método holístico (Hamilton, D., Parlett, M., Mac Donald, B. y Stake, R. 1977), y el método de Scriven (1982).

En el medio educativo mexicano del nivel superior, las evaluaciones que sobre instituciones, programas, proyectos o que sobre situaciones se han practicado en las dos últimas décadas, han tenido claro predominio de las pseudo y cuasievaluaciones.

También se advierten serias resistencias para adoptar métodos de las reales o verdaderas evaluaciones.

3.2. DIFERENCIAS ENTRE LA EVALUACION CUANTITATIVA Y CUALITATIVA

Retomando el tema de la evaluación cualitativa, podemos decir que existen dos grandes perspectivas a partir de las cuales se puede evaluar un fenómeno, una situación o un hecho. Estas perspectivas evaluativas son la cuantitativa y la cualitativa. En el siguiente cuadro se exponen las principales diferencias que según Borisch, G.D. (s.f.) caracterizan a estas dos visiones.

Varios son también los autores que presentan modelos dentro de la visión cualitativa. Tenemos por ejemplo a Parlett, Malcolm y Hamilton, David (1972); Ernest House (1980); Robert Stake (1980) y Michael Patton (1978). De todos ellos, tomamos especialmente la influencia teórico-metodológica de Michael Patton.

3.3. SIGNIFICADO DE LA EVALUACION CUALITATIVA

De acuerdo con Patton (1978),¹⁷ la evaluación “es la recolección sistemática, el análisis y la interpretación de la información acerca de las actividades y resultados de los programas en función de interesar a las personas a efectuar juicios de valor acerca de aspectos específicos que afectan el desenvolvimiento de un programa”. El análisis es el proceso mediante el cual se ordena la información, se organiza dentro de determinados patrones, categorías y unidades descriptivas básicas. La interpretación implica dar significado y sentido al análisis, explicar los patrones descriptivos, buscar relaciones y nexos entre las dimensiones descriptivas. Finalmente, la evaluación implica hacer juicios y dar valor a lo que se ha analizado e interpretado. Es preguntarse ¿es esto bueno o malo?; ¿debería hacerse algo?; ¿qué es necesario hacer?

En definitiva, la propuesta de evaluación cualitativa que hace Patton, M., toma en cuenta cuatro fases fundamentales descripción profunda y detallada; organización y análisis de la información; interpretación y sentido del análisis; emisión de juicios de valor.

¹⁷Patton, M. Q. (1980), *Qualitative evaluation methods*, London, Sage.

DIFERENCIAS ENTRE LAS PERSPECTIVAS DE EVALUACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA*

PERSPECTIVAS CUESTIONES	EVALUACIÓN CUANTITATIVA	EVALUACIÓN CUALITATIVA
1. ¿Cuál es la relación entre el evaluador con lo que se evalúa?	El evaluador está separado de aquello que es evaluado. La realidad está moldeada por el mundo físico el cual es inalterable y existe independiente de los constructos con los cuales la percibimos.	Ambos el evaluador y el proceso de evaluación influyen en aquello que es evaluado. La realidad es un concepto natural el cual cambia constantemente y está supeditada a los constructos a través de los cuales la percibimos.
2. ¿Cuál es la relación entre hechos y valores en el proceso evaluado?	El proceso evaluativo es natural en un valor libre. Los hechos conducen a donde ellos quieren. Los valores pueden dirigir aquello que es estudiado y pueden ser utilizados en la evaluación de resultados pero no ejercen influencia en aquello que es descubierto.	Los valores y los intereses moldean la forma como percibimos la realidad. Los hechos son determinados por nuestros valores.
3. ¿Cuál es la meta de las actividades evaluativas?	La meta es encontrar regularidades y relaciones entre los fenómenos evaluados. Los fenómenos a ser estudiados son considerados estables.	La meta es acoplar el entendimiento de estudios individuales dentro de contextos en los cuales los eventos tienen lugar. Los fenómenos a ser estudiados son ideográficos, especificados a individuos dentro de contextos. El mundo social es también complejo para hacer predicciones o descubrir leyes. en consecuencia, todo lo que se puede hacer es describir esta complejidad de diferentes maneras; reportes de anécdotas, interrogación natural, métodos cualitativos, etcétera.

* Borich, G.D. (s.f.) Review Notes for Evaluation Models and Techniques.
Department of Educational Psychology, the University of Texas at Austin.

Respecto a la naturaleza del dato cualitativo, Patton afirma que consiste en descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones y conductas observadas; citas directas de personas acerca de sus experiencias, actitudes, creencias y maneras de pensar; y el extraer pasajes enteros de documentos, correspondencia, registros e historias de casos.

Continúa Patton sosteniendo que la información cualitativa provee profundidad y detalle. Estas emergen de la información directa, la descripción cuidadosa y de las respuestas dadas a cuestionarios con preguntas abiertas o semiabiertas.

Las estrategias empleadas en la evaluación cualitativa son múltiples, Borich (s.f.)¹⁸ describe y enseña tanto fortalezas como debilidades de por lo menos una veintena de dichas estrategias. Entre éstas resaltan las siguientes: la entrevista, el estudio de caso, cuestionarios y escalas de registro, indagación natural, panel, historia oral, registro diario, notas temáticas, notas de observación, mapas contextuales, mapas conceptuales, análisis sociométricos y registro observacional en periodos de tiempo aleatorio.

¹⁸Bonch, G. D. (s.f.), Review Notes for Evaluation. Models and Techniques, University of Texas at Austin.

4. CONCLUSIONES

A manera de conclusión del trabajo y tomando como punto de partida lo expuesto en los fundamentos teóricos de la perspectiva cualitativa, se ofrecen respuestas a cinco interrogantes que plantea la CONAEVA.¹⁹

Las cuestiones son: ¿qué es evaluación? ¿qué se evalúa? ¿Quién evalúa?, ¿cómo se evalúa? y ¿para qué se evalúa?

4.1. ¿QUE ES LA EVALUACION?

El concepto que expresan Stufflebeam y Patton (1985), es compartido plenamente en este trabajo. 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.

En relación al concepto de evaluación, conviene aclarar que, contrariamente al mal entendido de algunos, la evaluación como emisión de juicios de valor y de mérito, no implica someter a juicio sumario a la universidad pública; tampoco las comisiones institucionales de evaluación deben considerarse tribunales, ni los representantes de los gobiernos o de sectores sociales, a expensas de evaluaciones externas, deben erigirse motu proprio en fiscales de oficio, como en algunas ocasiones ha ocurrido.

Por otra parte, a emitir juicios de valor y mérito no se trata de realizar juicios de hecho. Los primeros nos ayudan a comprender un fenómeno bajo un proceso subjetivo-objetivo, los segundos nos permiten hacer ciencia.

En definitiva, los juicios de valor sobre una institución de educación superior nos llevan a decir lo bueno y lo malo; sus fortalezas y sus debilidades tomando como punto de partida un ideario o plan de trabajo establecidos. De lo bueno que se observe, es menester emitir juicios de mérito, esto es, determinar dos cosas importantes: Una, la relevancia política o utilidad práctica de las acciones universitarias. Dos, apreciar su excelencia o aquello que responde a sistemas de reputación académica.

4.2. ¿QUE SE EVALUA?

Este asunto se refiere a la materia u objeto a evaluar respecto a una institución de educación superior.

Existen varias alternativas para abordar la cuestión. Una primera opción es la de analizar aquellos eventos significativos que ocurren dentro y como consecuencia de una función o un programa universitario con el fin de mejorarlas (de la Garza, et al, 1991).

Otra alternativa consiste en definir categorías de análisis, aspectos focales o ejes temáticos que se determinan a partir de prioridades nacionales e institucionales para el desarrollo de las funciones universitarias (IPN, 1982).

Una tercera fórmula consiste en definir, sobre una actividad académica, criterios que señalen su intencionalidad y el valor que la sustenta.

El término criterio (del griego Kritérion o juicio) es de una enorme complejidad semántica. En este trabajo se utiliza bajo las siguientes acepciones:

- a) Como modelo de objeto evaluativo, el criterio es una representación idealizada del mundo real, la esencia platónica de “lo que debe ser”, en contraste con “lo que actualmente es” (mundo real). El criterio está asociado a una idea de cambio. El cambio a su vez está íntimamente relacionado a la solución de un problema o a la satisfacción de necesidades presentes o futuras. La solución implica la toma de decisiones. Entonces, el desarrollo de criterios tiene que ver con el establecimiento de bases para escoger entre un universo de alternativas. Según Stufflebeam (1972)¹⁹ los criterios pueden ser vistos como una medida de valores. Los valores, asimismo, son estados predefinidos de ciertas variables (objetivos, funciones, prescripciones,

¹⁹SEP (1991), op. cit.

etc.) que ocurren en nuestro mundo real o ideal. La forma ideal es el valor y el criterio mediría la variable dentro de esa forma ideal.

- b) Como postulados básicos que concretan deseos, aspiraciones de los individuos que tienen carácter subjetivo, pero que al generalizarse en una comunidad, se constituyen en bien legítimo y objetivo. En este sentido, los criterios son pautas sociales establecidas, en función de las cuales se valora el mejoramiento.
- c) Como normas que pautan la naturaleza de una acción, definen sus atributos y determinan los juicios de valor y mérito que se pueden emitir sobre aquello que se realizó (Stufflebeam 1987). Según este autor, los criterios tienen que fincarse en el consenso inicial y consolidarse con el tiempo. Si el evaluador utiliza de manera sensata los criterios en coordinación con los usuarios de un servicio, tanto antes como después de una evaluación sólida y convincente. Así, la aplicación de los criterios ayudará a asegurar que el informe final de la evaluación sea útil, válido, exacto y viable.

El criterio asumido como norma implica la idea de que hay razones en favor de un criterio modelo de actuar. Si bien se puede expresar en lenguaje prescriptivo esto no quiere decir que sea imperativo y limitante.

4.3. ¿QUIEN EVALUA?

Este punto se refiere a la participación y organización en los procesos de evaluación. Aquí se presenta toda una gama de posibilidades a decidir, que van de un extremo a otro. En uno de los extremos se encuentran los métodos que conllevan a limitadas formas de participación, como es la evaluación por expertos o representantes de las autoridades. En el otro extremo se encuentran los métodos de amplia participación, muy conocidos en el medio universitario. El primer tipo de participación ha predominado en los dos últimos ejercicios de evaluación practicados en las universidades mexicanas.

Respecto de los métodos de participación intermedia o mixta, consideramos que son las más viables, puesto que contienen las ventajas de los sistemas extremos. En esta clase de métodos, a fin de que la evaluación tenga legitimidad, toma en cuenta a representantes de las autoridades, de los sectores de la comunidad académica, pero también a agentes externos, los cuales servirían de conducto para transmitir los intereses de los sectores sociales y productivos de la universidad.

De los sistemas de participación mixta, se deben estudiar las ventajas y desventajas que ofrecen distintas formas de participación, tales como el estudio de casos, los grupos operativos, grupos de análisis institucional, el método de la investigación-acción, etc. Y se deberá escoger los más pertinentes para los fines del proceso evaluativo diseñado, de acuerdo a las condiciones sociales de la universidad.

Cualquiera sea el método que se escoja, se debe elegir una forma de participación que legitime el proyecto evaluativo entre aquéllos que están en condiciones de imprimir cambios y comprometerse con el mejoramiento institucional.

Finalmente, al pensarse sobre el quién evalúa, es importante definir los principales actores y sus respectivos roles, lo cual quedará plasmado en un diseño o planificación previa del proceso evaluativo. De esta manera se permitiría participar a diferentes grupos e individuos en distintas etapas del proceso. Los principales papeles que deberían repartirse son: el de los usuarios de la evaluación (aquéllos que utilizarán los resultados); los planificadores o diseñadores de la evaluación (aquéllos que crean el modelo, sistema o plan educativo); el coordinador y su grupo técnico (aquéllos que promueven e instrumentan las distintas fases evaluativas); los especialistas en obtener información y los expertos en informática; los especialistas en comunicación (aquéllos que preparan los reportes y los comunican a través de diversos medios); los investigadores evaluativos y, finalmente, los encargados de evaluar lo evaluado o metaevaluadores.²⁰

¹⁹SEP (1991), op. cit.

²⁰Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987), op. cit.

4.4. ¿COMO EVALUAR?

El tópico hace relación al proceso o curso de la acción evaluativa. Cabe aquí retomar el concepto de evaluación cualitativa (Patton, M. 1982)avenido anteriormente. En él se plantean cuatro etapas: recolección sistemática de información; análisis e interpretación de la información a la luz de criterios autoreferidos; y emisión de juicios de valor y de mérito. Estas fases podrían ser un buen camino que conduciría a los fines evaluativos. Sin embargo, en los hechos esta metodología debe acoger y sistematizar muchas más etapas que tienen que ver con los aspectos a evaluar, la organización, la elaboración de resultados y la utilización de éstos.

Además de lo señalado por Patton, son importantes cuatro recomendaciones generales a fin de remediar el vacío metodológico que se advierte en los informes evaluativos de las universidades públicas.

- 1) Que las intenciones y procedimientos de la evaluación sean concebidos y descritos con detalle al planificar la evaluación.
- 2) Que los cursos de acción sean suficientemente prácticos y viables políticamente.
- 3) Que sean coherentes con los objetos a evaluar y con las influencias teóricas que se acepten, y
- 4) Que permitan arribar a juicios de valor y de mérito.

4.5. ¿PARA QUE EVALUAR?

Esta cuestión tiene que ver con la utilidad o impacto de los resultados de la evaluación. Es preciso señalar que la evaluación no termina con la entrega de informes o resultados. Su esencia se mantiene hasta el momento de imprimir una nueva racionalidad que oriente al mejoramiento institucional. Es entonces cuando los límites de la evaluación van más allá de los aspectos meramente técnicos. Abordan también el contexto político, elemento que subyace cuando se determinan los sujetos, así como el método mismo. De esta forma, la evaluación vista como proceso es útil para alimentar los sistemas complejos y constantes de toma de decisiones de las ies dentro de contextos políticos diversos.

La evaluación se origina a partir de que existe sensibilidad para transformar e innovar, con el fin último de perfeccionar. Toma cuerpo a raíz de que existen decisiones que se llevan a efecto. Sin embargo, el sentido de la evaluación se pierde si no se ubica en una dimensión política precisa, entendida ésta como la identificación y concentración de intereses de las audiencias más importantes y representativas de la universidad y su entorno. Si desde el diseño de la evaluación ésta no se articula con los intereses de diferentes sectores académicos y sociales, si la organización y los procesos evaluativos no se legitiman ante la comunidad educativa, entonces la evaluación está condenada a no ser útil, acercándose al nivel de la pseudoevaluación, no obstante que cumpla con políticas oficiales. Con el fin de remediar esta situación y hacer más útil la evaluación que realizan las universidades públicas, valdría la pena considerar las siguientes recomendaciones:

- 1) En el diseño de la evaluación se deberán articular los aspectos focales en los cuales se deseen tomar decisiones con los resultados obtenidos.
- 2) Se deberán tomar en cuenta los intereses de los distintos sectores universitarios y de representantes de sectores externos.
- 3) Se deberá presentar ante distintas audiencias, informes claros, oportunos, completos y objetivos; esto es, no distorcionados por algún elemento de carácter subjetivo.
- 4) Los informes deberán ser difundidos ampliamente y de manera adecuada para cada sector de la comunidad universitaria.